А.М. Абрамович

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь

Общественное объединение «Белорусский республиканский союз юристов»

Государственное учреждение «Национальная библиотека Беларуси»

Общество с ограниченной ответственностью «ЮрСпектр»

НАСЛЕДИЕ ПРАВА

А.М. Абрамович

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Минск
«ЮрСпектр»
2019

УДК 34(081)
ББК 67я44
А16

Серия основана в 2012 году

Научный совет проекта «Наследие права»:
Председатель Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь *А.А. Гаев*; заместитель директора Правового департамента Евразийской экономической комиссии *В.А. Дорошкевич*; заместитель Председателя Верховного Суда Республики Беларусь, председатель судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Беларусь *А.А. Забара*; директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь *В.Д. Ипатов*; проф., д-р юрид. наук, заслуженный юрист Республики Беларусь, заместитель председателя ОО «Белорусский республиканский союз юристов» *В.С. Каменков*; доц., канд. юрид. наук, директор Национального центра правовой информации Республики Беларусь *Е.И. Коваленко*; Генеральный прокурор Республики Беларусь *А.В. Конюк; О.Э. Кравцов*; начальник главного государственно-правового управления Администрации Президента Республики Беларусь *А.Ф. Мательский*; проф., д-р юрид. наук, судья Конституционного Суда Республики Беларусь *Л.М. Рябцев*; Министр юстиции Республики Беларусь *О.Л. Слижевский*; генеральный директор ООО «ЮрСпектр» *О.В. Сломенец*; проф., д-р юрид. наук, заслуженный юрист Республики Беларусь *В.М. Хомич*

Координатор проекта: заместитель генерального директора по связям с общественностью ООО «ЮрСпектр» *Д.В. Римша*

Абрамович, А. М.
А16 Избранные труды / А. М. Абрамович. – Минск : ЮрСпектр, 2019. – 576 с. – (Наследие права).

ISBN 978-985-90478-5-5.

В книге представлены изданные с 1979 г. наиболее значимые труды белорусского ученого-правоведа Александра Михайловича Абрамовича (1944–2018), профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Республики Беларусь. Избранные произведения посвящены проблемам государственного управления и социального развития, правового статуса личности, а также вопросам федерализма и межгосударственной интеграции.

Издание предназначено для ученых-правоведов, работников законотворческих, правоохранительных органов и судов, практикующих юристов, адвокатов, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических специальностей учреждений высшего образования.

УДК 34(081)
ББК 67я44

ISBN 978-985-90478-5-5

© Абрамович А.А., 2019
© Оформление. ООО «ЮрСпектр», 2019

Содержание

От организаторов проекта

В.В. МИЦКЕВИЧ. Научная мудрость в эпоху перемен 8

В.С. КАМЕНКОВ. «Агроном» правового поля Беларуси (воспоминания об А.М. Абрамовиче) 10

В.Д. ИПАТОВ. Работы А.М. Абрамовича – симбиоз глубокого анализа и аргументов, энциклопедических знаний и жизненного опыта 13

Е.И. КОВАЛЕНКО. Вступительное слово 15

Р.С. МОТУЛЬСКИЙ. Специалист с широкой сферой интересов 18

Об авторе

С.А. БАЛАШЕНКО., С.А. КАЛИНИН. С благодарностью Учителю 20

Н.А.КАРПОВИЧ, В.А. АБРАМОВИЧ. Наш отец Александр Михайлович Абрамович 25

РАЗДЕЛ I. ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ 37

Государственное управление строительством в СССР 38

Предисловие 38

Глава I. Общая характеристика государственного управления строительством в СССР 42

Глава II. Компетенция Совета Министров СССР и советов министров союзных республик по руководству строительством 81

Заключение 150

Территориальный хозрасчет: экономические и политико-правовые аспекты 157

Территориальный и отраслевой принципы в советском государственном управлении (теоретические вопросы) 163

Экологизация государственного управления советской экономикой 179

РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ.....183

Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики 184

Советский федерализм и экономическая политика 252

Соотношение компетенции органов Союза ССР и БССР в области народного хозяйства 272

Горизонты сотрудничества 288

Взаимоотношения министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик с органами государственной власти и другими органами государственного управления 302

Государственный комитет по делам строительства союзной республики 332

Организационно-правовое регулирование развития экономики Белорусской ССР как составной части народнохозяйственного комплекса страны 343

Союзная республика: обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории 394

РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ.....427

Правовой статус советского гражданина 428

Диалектика развития концепции правового статуса личности в СССР в условиях перестройки 507

РАЗДЕЛ IV. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА 511

Основные направления совершенствования гражданского и хозяйственного законодательства 512

Современное правопонимание и совершенствование гражданского, трудового и уголовного законодательства 521
Право и социально-экономическое развитие страны 534
Инвестиции для развития экономики Республики Беларусь 547
Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь.....553
Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы.....563
Катэгорыя справядлівасці ў беларускім заканадаўстве 569

Библиографический список трудов А.М. Абрамовича, опубликованных в настоящем издании 573

От организаторов проекта

Валерий Вацлавович МИЦКЕВИЧ,
Заместитель Главы Администрации
Президента Республики Беларусь

Научная мудрость в эпоху перемен

Каждый выпуск серии «Наследие права» посвящен выдающемуся ученому-юристу, который своими концептуальными трудами внес серьезный вклад в развитие отечественной общетеоретической и отраслевой юриспруденции.

Ученый, которому посвящен данный выпуск, не только осуществлял научно-педагогическую деятельность, но и длительное время занимал ряд высоких государственных должностей как в СССР, так и в независимой Беларуси. Его концептуально-теоретические разработки были реализованы в процессе государственного строительства и формирования институтов власти нашей страны.

Александр Михайлович Абрамович, доктор юридических наук (1986), профессор (1990), заслуженный юрист Республики Беларусь (1998), заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Белорусского государственного университета (1988–2008), последовательно занимал должности члена Комитета конституционного надзора СССР (1989–1991), Председателя Центральной комиссии по выборам народных депутатов Республики Беларусь (1992–1996), Заместителя Главы

Администрации Президента Республики Беларусь (1996–2004) и заместителя Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (2004–2008).

Неоценим вклад А.М. Абрамовича в становление национальной государственности и в успешное развитие правовой системы Республики Беларусь. Именно он, занимая должность Председателя Центральной комиссии по выборам народных депутатов Республики Беларусь, обеспечил легитимное избрание высших органов власти Республики Беларусь в первые годы ее независимости. Занимая должность Заместителя Главы Администрации Президента Республики Беларусь, реализовал изменение Основного Закона государства, концептуально обосновал структурную модернизацию национальной правовой системы, предложил создание ряда успешно действующих нормотворческих учреждений и инструментов.

С именем А.М. Абрамовича связано правовое обеспечение белорусско-российской интеграции и кодификация национального законодательства, совершенствование нормотворчества, судебной и правоохранительной систем. При этом успешному выполнению всего спектра обязанностей, вытекающих из занимаемых должностей, способствовала глубокая концептуально-теоретическая подготовка и стратегически государственный уровень понимания сущности проблем, с которыми сталкивалось молодое белорусское государство.

В данном сборнике представлен ряд произведений А.М. Абрамовича, созданных им в течение всего периода профессиональной деятельности. В них наиболее ярко проявился исследовательский талант автора. Читатель, без сомнения, заметит наличие большого количества тем, не утративших актуальности до настоящего времени.

Так, Александр Михайлович уделял пристальное внимание проблемам управления народным хозяйством (экономикой), структуры и взаимодействия различных уровней государственного аппарата, а также правовому статусу личности. При этом одна из особенностей профессора – умение выявить истинную природу социальных противоречий, требующих научного осмысления и государственного реагирования; способность параллельно с детальным системным описанием проблемы делать концептуальные прогностические выводы, избегать легковесности, наукообразия и политически ангажированных идеалистических заключений.

Фактически каждое произведение А.М. Абрамовича независимо от того, являлось оно монографией либо представляло собой выступление в средствах массовой информации, не утратило значимости в контексте совершенствования правовой политики государства.

Виктор Сергеевич КАМЕНКОВ,
профессор, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Республики Беларусь,
заведующий кафедрой финансового права
и правового регулирования
хозяйственной деятельности
юридического факультета
Белорусского государственного университета,
заместитель председателя
ОО «Белорусский республиканский
союз юристов»

«Агроном» правового поля Беларуси (воспоминания об А.М. Абрамовиче)

Вспоминать об Александре Михайловиче Абрамовиче еще не так легко. Совсем недавно с ним были личные встречи, телефонные разговоры, дискуссии на правовые, философские, государственно важные и обычные жизненные темы. Он по-прежнему жив в моей памяти как интересный человек с заботами, вопросами и запросами.

Он жив в нашей памяти не только как профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, не только как коллега по профессии, по совместной работе, но и как человек, которому ничего не было чуждо. Александр Михайлович практически всегда на официальных мероприятиях или в частных беседах старался обсудить проблемы стратегического, государственного масштаба или регионального уровня через

призму конкретного человека, трудового коллектива или всего белорусского народа. И такой подход не был искусственно надуманным или формально-правовым либо псевдонаучным. Стремление постигнуть реальную глубину обсуждаемого вопроса – одна из черт характера А.М. Абрамовича.

Такие качества наверняка были заложены в его характере еще в молодости, когда он жил в деревне, учился в Новогрудском сельскохозяйственном техникуме и в школе подготовки руководящих кадров колхозов и совхозов при Гродненском сельскохозяйственном институте, работал агрономом колхоза «Искра» Лидского района Гродненской области и инструктором Лидского райисполкома.

Эти черты постепенно шлифовались и последовательно совершенствовались на последующих этапах жизни и профессиональной деятельности А.М. Абрамовича: во время учебы на юридическом факультете Белорусского государственного университета; при подготовке кандидатской, а потом и докторской диссертации «Организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР»; на работе в качестве члена Комитета конституционного надзора СССР и Председателя Центральной комиссии по выборам народных депутатов Республики Беларусь, а позже заместителя руководителя Администрации Президента Республики Беларусь и заместителя Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Следует также обратить внимание на разносторонние знания и интересы Александра Михайловича в его профессиональной деятельности, которые одновременно помогали ему и его творческому потенциалу развиваться.

Будучи профессором юридического факультета Белорусского государственного университета, он долгое время возглавлял совет по защите докторских диссертаций по юридическим наукам и одновременно являлся председателем Комиссии по вопросам помилования при Президенте Республики Беларусь.

Он был руководителем рабочих групп по разработке и доработке кодексов Республики Беларусь, возглавлял работу по внесению принципиальных изменений в Конституцию Республики Беларусь в 1996 г. и вытекающих из нее нормативных правовых актов о статусе Президента Республики Беларусь, роли судебной власти. Руководил подготовкой правовых основ Договора о содружестве Беларуси и России, проекта конституционного акта Союзного государства и многих иных правовых актов и концепций.

А.М. Абрамович внес значительный вклад в разработку правового обеспечения государственного управления инвестиционными

процессами, анализировал взаимоотношения центральных и местных органов государственного управления. Уделял немало внимания становлению и развитию не только государственных институтов, но и общественных организаций, в том числе Белорусского республиканского союза юристов.

Тематика большинства его научных работ (а их свыше 100) посвящена проблемам государственного управления экономикой, правового статуса личности, вопросам федерализма и теории правотворческого процесса.

Труды А.М. Абрамовича, без сомнения, можно назвать настоящим наследием права, как и все книги представленной серии. Причем они объединяют не только правовое, но и историческое, литературное, духовное наследие Беларуси, дают яркое представление о наших известных коллегах и земляках, достойны изучения на правовых, исторических, философских и иных факультетах учреждений высшего и среднего образования.

Вадим Дмитриевич ИПАТОВ,
директор Национального центра
законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь

Работы А.М. Абрамовича – симбиоз глубокого анализа и аргументов, энциклопедических знаний и жизненного опыта

Существует стереотип восприятия ученого как немного рассеянного и погруженного в себя человека, мысли и идеи которого витают далеко от реального мира. Талантливый и многогранный, большой ученый-юрист Александр Михайлович Абрамович такому образу не соответствовал. Он обладал великой интеллектуальной силой и ломал этот стереотип основательностью, реалистичностью и прагматизмом, аргументированностью любого своего утверждения.

Такой характер подарила природа и сформировала судьба, позволившая Александру Михайловичу проявить себя не только в качестве юриста-специалиста и юриста-ученого, но и педагога,

политика, государственного служащего и руководителя высокого ранга. Каждую из названных ролей он играл достойно, получил общественное признание, множество государственных наград, оставил светлую память и большое творческое наследие, важная часть которого представлена в этой книге.

Исследования А.М. Абрамовича внесли существенный вклад в развитие отечественной науки конституционного и административного права, теории государства и права. Многие из работ написаны в сложное для молодого белорусского государства время. Переход к новой идеологической парадигме, строительство суверенного государства и формирование собственной правовой системы, коренная реорганизация всего общественного строя требовали и нового научного осмысления. Юридическая мысль искала доктринальные ориентиры, которые помогали бы освоению реальной государственно-правовой действительности.

Александр Михайлович брался за наиболее сложные проблемы правового регулирования государственного строительства: правовой статус личности, основы государственного управления, демократизация политических процессов и правотворческая деятельность. Идеи, высказанные А.М. Абрамовичем, никогда не были конъюнктурными лозунгами. В каждой из работ – глубокий анализ и аргументы, энциклопедические знания и жизненный опыт.

С одинаковым интересом сегодня можно изучать труды А.М. Абрамовича, написанные и в 1990-х гг., и в 2000-х. Рассуждения о справедливом и несправедливом законодательстве, человеке и гражданине, соотношении полномочий центральных и местных органов государственного управления не утрачивают актуальности.

Повезло тебе, читатель! В твоих руках отличный сборник научных работ, изучение которых развивает правовое сознание и юридическое мышление, заставляет думать и читать еще, искать ответы на сложные вопросы правового обеспечения государственного строительства.

Евгений Иосифович КОВАЛЕНКО,
доцент, кандидат юридических наук,
директор Национального центра
правовой информации Республики Беларусь

Дорогой читатель!

Десятого апреля 2019 г. исполнилось бы 75 лет профессору, доктору юридических наук, заслуженному юристу Республики Беларусь Александру Михайловичу Абрамовичу. Он не только выдающийся ученый-правовед, но и известный государственный деятель, внесший значительный вклад в совершенствование многих отраслей национального законодательства. Его трудовая биография тесно связана с ключевыми вехами развития Республики Беларусь как суверенного демократического правового государства.

Успешно окончив юридический факультет БГУ и аспирантуру Института философии и права Академии наук БССР, в 1976 г. Александр Михайлович блестяще защитил кандидатскую диссертацию, а в 1985 г. – докторскую.

Около 20 лет Александр Михайлович был бессменным заведующим кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета БГУ, возглавлял специализированный совет по защите диссертаций по юридическим наукам при БГУ, являлся

членом ряда иных аналогичных советов, входил в состав Президиума Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь. Передовые идеи профессора Абрамовича, глубокое понимание права, умение работать с молодыми учеными оказали колоссальное влияние на формирование отечественной научной школы юриспруденции.

Талант, высокий профессионализм и богатый научный опыт А.М. Абрамовича были востребованы в его практической деятельности на высоких государственных должностях, а также в активной общественной работе. Все, за что он брался, приносило результат высочайшей пробы. При этом Александр Михайлович всегда оставался удивительно простым, доброжелательным и открытым человеком.

На переломном этапе развития государства А.М. Абрамович возглавил работу по внесению принципиальных изменений в Конституцию Республики Беларусь, организовал разработку множества кодифицированных нормативных правовых актов, системно обновивших нормативную правовую основу нашей страны.

Оставленное Александром Михайловичем научное наследие велико. Более 100 научных работ по широкому спектру правовых проблем, в том числе 5 индивидуальных и целый ряд коллективных монографий, статьи, энциклопедические издания. На его учебниках и научных публикациях воспитано не одно поколение белорусских юристов.

В центре внимания профессора Абрамовича находились ключевые вопросы теории и практики государственного строительства, организационно-правовые проблемы государственного управления, системы взаимодействия высших органов государственной власти, местного управления и самоуправления, экономической политики, правового статуса личности. В исследованиях Александра Михайловича получили научное обоснование глобальные проблемы теории государства и права, конституционного права, определившие пути формирования научной школы права в Республике Беларусь.

Научные идеи Александра Михайловича, касающиеся правотворческого процесса, развития демократии и конституционных основ правового государства, правового обеспечения инновационного развития страны, сегодня лежат в основе деятельности государственных органов.

Труды Александра Михайловича Абрамовича, включенные в настоящий сборник, по-прежнему актуальны и значимы для развития

белорусской государственности, совершенствования национальной правовой системы и законодательства, правоприменительной практики. Многие его идеи прошли проверку временем и реализованы в нормотворческой деятельности, продолжают выступать в качестве ориентира для дальнейшего развития правовой науки.

Уверен, настоящий сборник будет интересен и полезен научным работникам и специалистам государственных органов, практикующим юристам, преподавателям и студентам как в Республике Беларусь, так и за ее пределами.

Фото Юрия Иванова

Роман Степанович МОТУЛЬСКИЙ,
профессор, доктор педагогических наук,
директор Национальной
библиотеки Беларуси

Специалист с широкой сферой интересов

Уважаемые читатели!

Вашему вниманию представлен сборник материалов Александра Михайловича Абрамовича, профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Республики Беларусь. Эта книга, вышедшая в рамках проекта «Наследие права», впервые позволяет так комплексно и системно ознакомиться с трудами А.М. Абрамовича, оценить его вклад в правовую систему страны.

Александр Михайлович стал настоящим профессионалом, достигшим вершины юридической деятельности. Об этом свидетельствует не только многолетний опыт профессора и реализованные проекты, но и его широкая сфера интересов.

А.М. Абрамович внес серьезный вклад в разработку правового обеспечения государственного управления инвестиционными процессами, проанализировал взаимоотношения центральных и местных органов государственного управления, исследовал

правовой статус личности, проблемы федерализма и межгосударственной интеграции. В своих материалах он рассматривал работу отечественной юстиции, изучал правопонимание и совершенствование гражданского, трудового, уголовного законодательства и другие юридические стороны жизни современного общества.

Трудовые годы Александра Михайловича совпали с образованием молодой белорусской государственности. Он занимался организацией разработки ряда кодексов Республики Беларусь, возглавлял работу по внесению принципиальных изменений в Конституцию.

Профессионализм, широкая эрудиция и активная жизненная позиция А.М. Абрамовича сделали его эталоном специалиста в области права. Благодаря исследованиям, отраженным в многочисленных публикациях, плоды деятельности ученого заслуживают особого внимания. Александр Михайлович стал автором более 100 научных работ, многие из них бережно хранятся в фондах Национальной библиотеки Беларуси. Они не теряют актуальности и представляют ценность для современной юридической науки, о чем свидетельствует их популярность среди читателей.

Несомненно, издание избранных трудов А.М. Абрамовича будет полезно не только для ученых, но и для учащихся вузов. Книга привлечет внимание практикующих специалистов и всех, кто интересуется историей белорусского законодательства.

Об авторе

С благодарностью Учителю

Заместитель Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, 2005 г.

Александр Михайлович Абрамович занимает особое место в национальной теоретической и практической юриспруденции. Это выдающийся государственный деятель, пришедший на государственную службу в наиболее ответственное для страны время и последовательно занимавший должности члена Комитета конституционного надзора СССР, Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь, Заместителя Главы Администрации Президента Республики Беларусь, заместителя Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь; ученый, обладавший глубоким концептуальным мышлением, и педагог, способный доходчиво объяснить сложные правовые конструкции и помочь молодым юристам выбрать путь в профессии.

В данный сборник включены наиболее значимые работы А.М. Абрамовича, отражающие формирование его концептуально-теоретических воззрений, которые в дальнейшем были положены в основу ряда стратегических государственных решений по развитию национальной правовой системы.

Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко вручает А.М. Абрамовичу орден «Знак Почета», 2004 г.

Александр Михайлович пришел в юриспруденцию зрелым человеком, имея за спиной опыт практической и руководящей работы. Это позволило ему трезво оценивать проблемы и искать наиболее рациональные и комплексные способы их разрешения. Научная деятельность профессора А.М. Абрамовича фактически включает два основных этапа. В рамках *собственно научного* этапа проводились исследования в области управления государственным строительством, совершенствования системы и структуры государственного механизма, включая республиканский и общесоюзный уровни, и правового статуса личности, в интересах которой государство призвано выполнять свои функции. В рамках *научно-практического* этапа научные выводы преломлялись через государственную правовую политику, направленную на поиск наиболее адекватных моделей построения национальной государственности, укрепление белорусско-российской интеграции, развитие национальной правовой системы.

Защита докторской диссертации, 1985 г.

В научном наследии Учителя достаточно ярко прослеживается несколько общих тем. Каждая из них важна для успешного и устойчивого функционирования государства во благо отдельного человека и общества. Во-первых, это изучение проблем управления, начиная с исследований в области управления капитальным строительством в СССР, которое являлось важнейшей функцией советского государства, позволявшей на плановой основе развивать отдельные территории и регионы. При этом понимание сути планирования и комплексного развития было ключом к дальнейшему осмыслению структуры государственного аппарата.

Во-вторых, это рассмотрение вопросов построения и функционирования государственного механизма. Понимание сложной двухуровневой структуры управления (общесоюзного и республиканского), фокусирующейся на реализации как общегосударственных задач, так и потребностей конкретного региона, позволило создать научный задел, который в дальнейшем был использован при поиске оптимальных в каждый конкретный исторический период моделей нормативного закрепления белорусско-российской интеграции.

В-третьих, это освещение правового статуса личности. В советский период отношение к личности и ее правовому статусу было сложным. Так, политические права и свободы отвергались

Коллектив кафедры теории и истории государства и права юридического факультета БГУ, 2003 г.
Первый ряд: доцент Е.А. Орловская, заведующий кафедрой А.М. Абрамович,
профессор кафедры С.Г. Дробязко, лаборант кафедры Е.П. Рожок.
Второй ряд: старший преподаватель Н.Н. Хаткевич,
доцент В.В. Сажина, доцент В.Н. Матарас, доцент С.А. Калинин

по причине их буржуазной сущности, а приоритетными признавались действительно реализованные в СССР социально-экономические права. Однако сущностный приоритет общества над личностью, государства над обществом, а партии над государством в контексте инструментальной природы права и минимизации социальной активности человека породил чрезмерно патерналистский, сочетавшийся с репрессивностью стиль управления. Несомненным противовесом для объективной природы власти в этом контексте профессор А.М. Абрамович видел такую внеюридическую категорию, реализуемую через комплекс политических прав и свобод, как достоинство личности.

Построение независимой Беларуси неразрывно связано с деятельностью А.М. Абрамовича. Во-первых, как работника высшей школы, с 1989 по 2008 г. возглавлявшего кафедру теории и истории государства и права юридического факультета Белорусского государственного университета и активно участвовавшего в формировании национальных, соответствующих требованиям времени стандартов высшего юридического образования. В частности, при активной поддержке Александра Михайловича в структуре Белорусского государственного университета был создан Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции и Юридический колледж; организован совет по защите диссертаций. Во-вторых, как ученого, создавшего собственную правовую школу и подготовившего 2 докторов и 11 кандидатов юридических наук. В-третьих, как государственного деятеля, активно участвовавшего в принятии стратегических решений, позволивших молодой Беларуси выбрать устойчивый путь развития и создать механизмы реализации правотворческой и правоприменительной функции, обеспечить развитие судебной и правоохранительной систем, реализовать основные инструменты управления правовой системой.

Представленные широкому кругу общественности труды нашего Учителя позволяют ознакомиться с основными концептуально-методологическими идеями, ставшими основой для успешной государственной политики, проводимой в сложных внешних и внутренних обстоятельствах в условиях цивилизационного властного транзита и построения новой государственности. Научное наследие А.М. Абрамовича отличает высокий уровень понимания существовавших проблем и обусловивших их факторов, сложность поднятых тем и практических предложений на уровне стратегической правовой политики.

Мы надеемся, что изучение размещенных в данном издании работ профессора позволит практическим работникам ознакомиться со стилем и способами формулирования исходных проблем, требовавших разрешения при помощи правовых средств, а ученым – усилить практическую составляющую своих исследований, которая не должна сводиться лишь к предложению внесения изменений в конкретный нормативный правовой акт, она должна представлять собой предложения по комплексному развитию элементов правового регулирования.

Сергей Александрович БАЛАШЕНКО,
профессор, доктор юридических наук,
декан юридического факультета
Белорусского государственного университета

Сергей Артурович КАЛИНИН,
доцент, кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой теории и истории
государства и права юридического факультета
Белорусского государственного университета

Наш отец Александр Михайлович Абрамович

Учащийся Смиловичского сельскохозяйственного техникума, 1960 г.

Белорусский ученый-правовед, государственный и общественный деятель, профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист Республики Беларусь Александр Михайлович Абрамович родился 10 апреля 1944 г. в деревне Заболотье Несвижского района Минской области.

Отец его, Михаил Владимирович, был железнодорожным служащим. Мать, Неонила Иосифовна, работала в колхозе. Александр был старшим ребенком. Родители прививали сыну и двум дочерям уважение к учебе, знаниям, честному труду. Все хорошо учились и сызмальства много помогали родителям по хозяйству, на колхозных работах.

В семье всегда были рады гостям. А через много лет бабушка и дедушка особенно тепло принимали внуков, которые с удовольствием приезжали набраться сил на деревенских просторах и парном молоке.

В 1951 г. Александр Михайлович поступил в 1-й класс Лысицкой средней школы (Несвижский район). Он получал отличные отметки, хотя и обладал самостоятельным, независимым характером. Впоследствии Александр Михайлович часто делился теплыми

воспоминаниями о школьной поре, о простых радостях жизни деревенского паренька.

Любовь к родной земле определила первоначальный выбор профессии. После окончания 8-го класса Александр Михайлович учился в Смиловичском, а затем в Новогрудском сельскохозяйственном техникуме (1959–1964), на практику приезжал в родной колхоз. Окончив техникум с отличием, в 1964–1969 гг. работал главным агрономом колхозов «Власть Советов» и «Искра» Лидского района Гродненской области.

На 2-м курсе Новогрудского сельскохозяйственного техникума, 1962 г.

Ясный ум, целеустремленность, организаторские качества Александра Михайловича обращали на себя внимание. В 1964 г. он был направлен на учебу в Гродненскую годичную школу подготовки руководящих кадров колхозов и совхозов при Гродненском сельскохозяйственном институте.

В этот период Александр Михайлович на танцевальном вечере встретил юную студентку с длинной русой косой – свою будущую жену и преданную подругу жизни, полюбив ее сразу и на всю жизнь.

14 апреля 1966 г.

Антонина Александровна, супруга Александра Михайловича, родом из Щучинского района Гродненской области. Она училась в Гродненском педагогическом институте, мечтала стать учителем. В будущем Антонина Александровна – учитель высшей категории, заместитель директора школы по учебной работе. Посвятив себя любимому делу – обучению и воспитанию учащихся начальных, средних и старших классов, – в школе она проработала более 46 лет.

Александр Михайлович и Антонина Александровна заключили брак в апреле 1966 г. и пронесли свою

любовь и верность друг другу через всю жизнь, являясь образцом родительской поддержки и заботы для своих двоих детей, внуков и правнуков, а для всех окружающих – примером высокого достоинства и лучших человеческих качеств.

В 1969 г. Александра Михайловича перевели на работу инструктором в исполнительный комитет Лидского района. С 1967 по 1973 г. он получал высшее образование на юридическом факультете БГУ.

Поначалу Александр Михайлович мечтал о практической работе юриста в качестве судьи или адвоката. Однако после окончания с отличием юридического факультета был рекомендован для учебы в аспирантуре.

Москва, 1974 г.

С этого времени значительная часть его жизни была посвящена служению науке в качестве аспиранта, младшего, старшего, ведущего научного сотрудника, заведующего отделом теории и истории государства и права Института философии и права Академии наук БССР (1973–1988).

Талант ученого-исследователя, помноженный на огромное трудолюбие и практический опыт, позволил Александру Михайловичу после окончания в 1976 г. аспирантуры Института государства и права Академии наук Беларуси в том же году успешно защитить диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а в 1985 г. – доктора юридических наук по специальности «Государственное право и управление; административное право; финансовое право».

Александр Михайлович стал одним из самых молодых докторов юридических наук в СССР. Тема его диссертации «Государственное управление строительством в СССР», особо сложная и комплексная, потребовала глубокого анализа проблем, относящихся к различным отраслям законодательства, знаний в области

Сотрудники Лидского районного исполнительного комитета.
А.М. Абрамович 2-й справа в 3-м ряду, 1970 г.

государственного управления и практики строительной отрасли народного хозяйства. Изложенные в ней выводы относительно общих закономерностей и специфических проблем развития строительной отрасли, проведения в ней эффективной структурной политики, предложения по оптимизации правового статуса органов управления строительством, совершенствованию форм и методов реализации их компетенции и в настоящее время имеют весомый научный и практический потенциал. Диссертация при этом является образцом комплексного системного научного исследования, результаты которого твердо базируются на достижениях теории права и, обеспечивая развитие отрасли правовой науки, имеют также прикладное значение.

В указанный период вышел ряд иных значимых научных работ Александра Михайловича, в том числе посвященных проблемам строительства федеративного многонационального государства («Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики» (1986)), совершенствования правового статуса граждан («Правовой статус советского гражданина» (1988)) и др.

А.М. Абрамович — один из основоположников разработки теоретико-правовых проблем государственного управления инвестиционными процессами на общегосударственном и региональном уровнях («Исполкомы областных Советов: планировка и застройка

населенных мест» (1979); «Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики: совершенствование правового статуса и деятельности» (1984) (в соавт.); «Управление промышленностью в союзной республике» (1987) (в соавт.) и др.).

Научные достижения и высокий авторитет А.М. Абрамовича обусловили избрание его 26 апреля 1990 г. Верховным Советом СССР членом Комитета конституционного надзора СССР. Это был первый в СССР специализированный орган, призванный осуществлять надзор за нормативными правовыми актами в целях устранения нарушений прав и свобод человека, закрепленных в Конституции СССР и международных актах, участником которых являлся СССР.

За двухлетний период деятельности Комитет конституционного надзора СССР принял ряд решений, имевших важнейшее значение в исторических условиях кардинальных преобразований в жизни постсоветского общества. Так, целям перехода к построению подлинно демократического правового государства отвечали его решения о необходимости замены существовавшего в СССР разрешительного порядка прописки регистрационным, обеспечивающим свободное избрание гражданином своего места жительства; о недопустимости применения неопубликованных актов, затрагивающих права и свободы граждан; об исключении правовых положений, обусловливающих возможность внесудебного признания гражданина виновным в совершении уголовно наказуемого

Отдел государственного права и советского строительства
Института философии и права Академии наук БССР, 1980 г.
Первый ряд: А.П. Проскурин, Л.П. Шаповал, Н.Н. Вахманова, Л.Г. Русак, В.И. Шабайлов.
Второй ряд: А.А. Греченков, Ю.В. Вашкевич, А.М. Абрамович, В.Н. Дубовицкий.
Третий ряд: Д.Е. Тогунов, А.Г. Тиковенко, А.В. Матусевич

деяния, а также нарушающих принцип равенства возможностей граждан и др. Они придали импульс развитию постсоветского права в области прав и свобод человека в направлении международных стандартов, стали основой формирования новой конституционно-правовой доктрины бывших советских государств.

В 1992 г. Александр Михайлович согласно решению Верховного Совета Республики Беларусь был избран Председателем Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам народных депутатов Республики Беларусь (с 1994 г. – Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов). На этом посту он, заслужив уважение людей самых разных политических взглядов, достойно трудился до 1996 г., обеспечивая проведение важнейших избирательных кампаний в строгом соответствии с законом.

Творческая энергия, глубокие теоретические знания и жизненный опыт Александра Михайловича в полной мере были востребованы в период его работы в качестве Заместителя Главы Администрации Президента Республики Беларусь с 1996 по 2004 г.

Профессор А.М. Абрамович возглавлял работу по подготовке проекта изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, которые были внесены решением республиканского референдума 24 ноября 1996 г. В этот период Александр Михайлович активно выступал в средствах массовой информации, разъясняя необходимость внесения изменений в Конституцию, сущность этих преобразований, их соответствие целям поддержки становления устойчивого конституционного строя независимого белорусского государства, предотвращения хаотизации жизни общества.

Александр Михайлович особо обращал внимание, что изменения и дополнения Конституции будут способствовать улучшению правового и фактического, реального статуса граждан, что, по его словам, имеет первоочередное значение.

Сегодня можно констатировать, что конституционные положения, устанавливающие, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства, закрепляющие обязанность государства их соблюдать и защищать на десятилетия вперед, стали определяющим критерием деятельности государства.

А.М. Абрамович разработал концепцию развития правового статуса личности в период общественно-политических трансформаций и перехода к гражданскому обществу и правовому государству. В статье «Политика двойных стандартов для Беларуси неприемлема» (Нар. газ. 1998. 10 июня) Александр Михайлович

отмечал, что применительно к каждому историческому периоду права и свободы граждан будут наполняться новым историческим содержанием, поэтому важно создать реальные гарантии, обеспечивающие эти права и свободы.

Научные идеи А.М. Абрамовича нашли отражение в процессах формирования системы законодательства молодого независимого государства – Республики Беларусь. Он инициировал и обеспечил координацию практической работы по комплексному и системному обновлению законодательства Республики Беларусь, в том числе по подготовке и принятию в конце XX – начале XXI в. законов и кодексов Республики Беларусь, базовых для совершенствования национальной правовой системы.

Заслуга Александра Михайловича как председателя государственной комиссии по подготовке и изданию Свода законов Республики Беларусь – полного систематизированного собрания законодательных актов Республики Беларусь – состоит в практическом воплощении результатов научных исследований по различным отраслям права, в том числе в организации разработки и непосредственном участии в подготовке многочисленных кодексов и иных законов Республики Беларусь.

В основе такой работы лежал подход, изложенный в статье «Для блага человека» (Нар. газ. 1997. 23 апр.). Александр Михайлович отмечал, что необходимо правильно определить приоритеты в принятии законов; главная задача состоит в том, чтобы адекватно отразить в нормах социально-экономического законодательства прогрессивные тенденции общественного развития и тем самым стимулировать резкое ускорение экономических преобразований, обеспечив на этой основе существенное улучшение условий жизни общества в целом и каждого человека в отдельности.

Данный тезис закреплен в положениях разработанной под руководством А.М. Абрамовича Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205. Концепция предусматривает конкретные меры по повышению эффективности правового регулирования в целях защиты прав и свобод личности, государственного суверенитета, национальных интересов и безопасности, приведения национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права, осуществления правовой интеграции национального законодательства с законодательством других государств с учетом интересов всех государств-участников. Положения Концепции

совершенствования законодательства, последовательно воплощаемые в нормотворческую практику, во многом остаются актуальными в нынешних условиях.

А.М. Абрамович руководил проведением широкомасштабной реформы правовой сферы государства в конце 90-х – начале 2000-х гг. В ходе реформы были определены статус и направления развития судебной системы, адвокатуры, нотариата и др. Созданы Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, система подготовки нормативных правовых актов Республики Беларусь и государственная система правовой информации, образованы Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, утвержден Единый правовой классификатор Республики Беларусь, принят Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», основан ряд учебных заведений по подготовке и переподготовке специалистов правовой сферы и др.

Александр Михайлович имел огромный авторитет в юридическом сообществе. Вызывали уважение его высочайший профессионализм, творческая энергия, исключительная способность видеть суть людей, вещей и явлений, определять закономерности и особенности взаимосвязанного потока событий, прогнозировать их развитие. При этом Александру Михайловичу были присущи внимание к различным точкам зрения, признание объективного

А.М. Абрамович – участник второго Всебелорусского народного собрания, 2001 г.

разнообразия социально-правовых систем, сочетание интереса к истории с открытостью будущему.

В настоящее время ответом на вызовы глобализации и регионализации является доктрина национальной идентичности. Она основывается на признании уникальности ценностно-нормативного фундамента народа как субъекта мирового сообщества, необходимости учета социокультурной специфики национальной правовой системы для ее эффективного развития и взаимодействия с международным правом.

А.М. Абрамович обеспечивал с белорусской стороны разработку правовых аспектов Договора о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. В ряде его научных работ, посвященных проблемам межгосударственной интеграции, содержится ответ на вопрос, что является ядром национального правопорядка, определяющим его идентичность, отступление от которой неприемлемо для народа, реализовавшего свое неотъемлемое право на самоопределение («Беларусь и Россия. Организационно-правовые основы интеграции. 1996–2001» (2001) (в соавт.) и др.).

В 1997 г. в статье «Единство народов и независимость государств» (Совет. Белоруссия. 1997. 30 апр.) А.М. Абрамович писал: «Положения, которыми должна руководствоваться Республика Беларусь в процессе интеграции, – это сохранение суверенитета, независимости, равноправие <...> суверенное равенство государств – участников Союза; Союз Беларуси и России, независимо от глубины интеграции в его рамках, независимо от вхождения в него в перспективе иных государств – это союз суверенных, независимых государств соответственно с присущими им всеми признаками и атрибутами этой государственности». Эти подходы нашли воплощение в нормах Договора о Союзе Беларуси и России, а также Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.

Еще в начале 2000-х гг. в своих публикациях А.М. Абрамович также указывал, что недопустимо просто перенять правовые институты, пусть и хорошо зарекомендовавшие себя в других государствах, перенос правовых идей в иные социально-культурные условия может приводить к существенной негативной трансформации их содержания («К вопросу о перспективах государственного развития» (2003) и др.).

В 2004 г. Александр Михайлович был избран членом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от Гродненской области, заместителем Председателя Совета Республики. Он внес значительный вклад в совершенствование законодательной деятельности Парламента, развитие парламентаризма

и межпарламентских связей. В 2007 г. при непосредственном участии А.М. Абрамовича при Совете Республики был создан Совет по взаимодействию органов местного самоуправления для решения задач совершенствования деятельности органов местного самоуправления, координации взаимодействия между ними и органами государственного управления, оказания им практической помощи в решении общественно значимых проблем.

Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко вручает А.М. Абрамовичу удостоверение о присвоении почетного звания «Заслуженный юрист Республики Беларусь», 1998 г.

Александр Михайлович заведовал кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета БГУ 20 лет (с 1988 по 2008 г.). В 1990 г. ему присвоено ученое звание профессора.

А.М. Абрамович снискал огромное уважение в научном сообществе. Он является автором свыше 100 научных работ, в том числе 5 индивидуальных и ряда коллективных монографий и книг, множества публикаций в средствах массовой информации по актуальным государственно-правовым проблемам.

Под научным руководством Александра Михайловича подготовлен ряд учебников, успешно защитились 12 кандидатов юридических наук и 2 доктора юридических наук.

Профессор А.М. Абрамович длительное время являлся председателем совета по защите докторских диссертаций при юридическом факультете БГУ, членом ряда иных аналогичных советов, членом Президиума Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь.

А.М. Абрамович вел активную общественную работу, возглавлял Комиссию по вопросам помилования при Президенте Республики Беларусь, Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Беларусь, Правовой консультативный совет при Президенте Республики Беларусь, являлся заместителем председателя Совета по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь, членом Аттестационной комиссии при Президенте Республики Беларусь и др.

Александр Михайлович имел огромное человеческое обаяние, притягивая к себе людей. Он был прямым и честным со всеми,

обладал твердой волей и последовательностью в реализации идей, которые считал верными. При этом ему были присущи высокая ответственность, принципиальность и целеустремленность, личная скромность, порядочность, чувство юмора.

Александр Михайлович отличался незаурядными ораторскими способностями, умел заинтересовать и расположить к себе слушателя, прекрасно владел аудиторией. Занимая активную жизненную позицию, он всегда был готов помочь окружающим. Несмотря на большую занятость, высокие государственные обязанности, Александр Михайлович был неизменно открыт к общению с коллегами и друзьями, был примерным семьянином; своими руками, работая по выходным и вечерам, построил дом.

А.М. Абрамович много лет неустанно трудился на благо белорусского народа и Отечества, внес весомый личный вклад в становление белорусской государственности, формирование и развитие национального законодательства, правовую науку. Он не только убедительно обосновал свои идеи в многочисленных научных трудах, но и блестяще воплотил их в общественно-политической практике.

Заслуги А.М. Абрамовича признаны обществом и отмечены государством. Ему присвоено звание «Заслуженный юрист Республики Беларусь» (1998). А.М. Абрамович награжден орденом Почета (2004), отмечен Благодарностью Президента Республики

В кругу семьи, 2017 г.

Апрель 2017 г.

Беларусь, Благодарностью Экзархата Белорусской православной церкви, а также почетными грамотами Национального собрания Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Парламентского Собрания Союзного государства, Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси и др. А.М. Абрамович награжден высшими ведомственными знаками отличия (почетными нагрудными знаками, медалями) многих государственных органов Республики Беларусь, в том числе Прокуратуры Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь и др. Он являлся действительным членом (академиком) ряда отраслевых академий: Международной информационной академии наук, Международной академии управления и др., почетным профессором Белорусского государственного университета, имел ряд других наград.

Решением Несвижского районного Совета депутатов от 22 февраля 2019 г. № 61 именем А.М. Абрамовича названа улица в Несвиже.

Светлая память о замечательном человеке, достойном сыне родной Беларуси, Александре Михайловиче Абрамовиче, навсегда останется в сердцах его родных, близких, друзей и коллег.

Наталья Александровна КАРПОВИЧ (Абрамович),
доктор юридических наук, заместитель Председателя
Конституционного Суда Республики Беларусь

Владимир Александрович АБРАМОВИЧ,
кандидат юридических наук, адвокат,
заведующий специализированной
юридической консультацией № 4 г. Минска

Раздел I
Проблемы государственного управления и социального развития

Государственное управление строительством в СССР

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Государственное управление строительством в СССР / А.М. Абрамович ; ред. В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1982. – Гл. 1, 2. – С. 3–129.

Предисловие

Претворение в жизнь величественной программы создания материально-технической базы коммунизма, укрепление экономического могущества страны в решающей мере зависят от состояния капитального строительства. Его конечная продукция – законченные строительством и введенные в эксплуатацию здания и сооружения – является необходимым условием развития всех отраслей народного хозяйства, роста благосостояния и культуры трудящихся. В связи с этим Коммунистическая партия и Советское правительство капитальному строительству уделяют большое внимание.

Только за годы десятой пятилетки капитальные вложения в народное хозяйство составили 634 млрд руб. Построено свыше 1200 крупных промышленных предприятий, сдано в эксплуатацию 530 млн кв. м общей площади жилых домов. Строительство сыграло важную роль в реализации намеченных мероприятий по развитию сельского хозяйства, энергетики, других областей экономики, а также социально-культурной сферы.

Наряду с достижениями в капитальном строительстве имеются и серьезные недостатки. Как отмечается в утвержденных XXVI съездом КПСС Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981–1985 гг. и на период до 1990 г., не преодолено распыление капитальных вложений, затягиваются сроки строительства и ввода в действие объектов[1]. Значительно превышают нормативы объемы незавершенного строительства, растет себестоимость строительной продукции. Не в полной мере отвечает современным требованиям качество планировочных, архитектурных и строительных решений. Допускается несбалансированность планов капитального строительства, не обеспечивается их надлежащая стабильность. Не уделяется должного внимания внедрению достижений науки, техники и передового опыта, слабо используется созданный в строительстве производственно-технический потенциал. Рост производительности труда в данной области в десятой пятилетке составил 11 % при плане 29–32 %[2].

Учитывая сложившееся положение, XXVI съезд КПСС указал на необходимость добиваться коренного улучшения капитального строительства. Согласно Основным направлениям, главной задачей строительства является дальнейшее наращивание производственного потенциала на новой технической основе, сооружение объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения. Планируется повысить эффективность капитальных вложений, рост которых в одиннадцатой пятилетке по сравнению с десятой должен составить 12–15 %[3].

Решение стоящих перед капитальным строительством сложных и многогранных проблем во многом зависит от уровня управления им, совершенствования компетенции, улучшения форм и методов работы в этой области всех без исключения органов и организаций. Однако особое место в их общей системе принадлежит органам государственного управления. Располагая необходимыми полномочиями, они реализуют функции управления не только организационного характера. Компетентные государственные органы осуществляют и правовое регламентирование отношений, складывающихся в этой области. Следовательно, организационно-правовая деятельность органов государственного управления в значительной степени предопределяет состояние капитального строительства в целом.

---

1 Материалы XXVI съезда КПСС. – М., 1981. – С. 135.

2 Материалы XXV съезда КПСС. – М., 1976. – С. 212; Экономика строительства. – 1981. – № 5. – С. 4.

3 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 174.

Отсюда логично заключить, что выявление закономерностей государственного управления строительством на современном этапе, определение перспектив и направлений его дальнейшего развития является фундаментальной теоретической проблемой, имеющей большую актуальность, важное научное и практическое значение. Ее решение предполагает также научное обоснование теоретических выводов и формирование конкретных предложений по рационализации структуры и оптимизации правового статуса органов управления строительством, совершенствованию форм и методов реализации их компетенции.

Советскими учеными-юристами внесен большой вклад в разработку правовых вопросов капитального строительства. Однако имеющиеся по данной проблематике научные труды написаны с позиции главным образом гражданского и отчасти хозяйственного права. Несмотря на необходимость и особую актуальность приведения содержания государственного управления строительством в СССР в соответствие с требованиями теории и практики современного экономического и социального развития, указанная проблема до сих пор комплексному исследованию в научной литературе не подвергалась. В настоящей монографии предпринята попытка устранить этот существенный пробел в теории государственного управления.

Непосредственная цель исследования заключается в разработке организационно-правовых проблем государственного управления строительством в СССР с учетом общих закономерностей и специфических особенностей его развития в условиях современной научно-технической революции. При этом ставились задачи дать общую характеристику содержания управления строительством, в частности определить его цели и функции, а также раскрыть принципы. Намечалось рассмотреть ряд аспектов проведения эффективной структурной политики в строительстве. Однако первоочередной научный и практический интерес составляли проблемы строгого и четкого размежевания полномочий между органами государственного управления строительством, а также обеспечения исполнения действующих в данной области правовых предписаний.

Решая указанные задачи, автор стремился показать место и роль Верховных и местных Советов народных депутатов в общей системе органов государственного управления капитальным строительством. Особо освещены многогранные стороны деятельности по руководству строительством Совета Министров СССР и советов министров союзных республик. Это обусловлено определяющим

значением осуществляемых ими функций нормотворческого и организационного характера для содержания, а в значительной мере и уровня работы других органов государственного и хозяйственного управления строительством и строительных организаций. Большое внимание уделяется вопросам совершенствования правового статуса министерств и ведомств, что связано с их ролью как центральных органов государственного управления строительством специальной компетенции. Раскрываются полномочия и функции по руководству строительством исполкомов местных Советов и их органов.

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что законодательство о капитальном строительстве является одной из наиболее обширных и самое главное сложных отраслей советского законодательства. Следовательно, проведение правовых исследований по проблемам управления строительством связано с системным анализом весьма многочисленных сторон правового опосредования отношений, формирующихся в данной области. Естественно, рассмотреть с достаточной полнотой все аспекты этой сложной и обширной темы в одной работе практически невозможно. Поэтому в монографии анализируются преимущественно основные организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР. Полномочия и деятельность хозяйственных органов и организаций в силу специфики избранной темы раскрываются в общих чертах, в той мере, в какой это необходимо для характеристики их как объектов управляющего воздействия со стороны соответствующих государственных органов.

Законодательство о капитальном строительстве наряду со сложностью и обширностью имеет и другую специфическую особенность – чрезвычайную динамичность. Следовательно, при анализе его проблем приходится уделять значительное внимание освещению нового порядка решения тех или иных вопросов организации строительства и управления им. Указанные обстоятельства предопределяют и содержание предлагаемой вниманию читателя монографии.

Глава I
Общая характеристика государственного управления строительством в СССР

1. Содержание управления строительством

Строительство является одной из важных областей экономики страны. Ему принадлежит третье – после промышленности и сельского хозяйства – место в производстве валового продукта. В строительстве работает почти каждый седьмой труженик сферы материального производства. Его непосредственно обслуживает более 70 отраслей производства. Под капитальным строительством понимается система однородных видов социальной (производственной) деятельности, имеющей единые, присущие ей цели, функции и принципы осуществления, реализуемой в определенных организационных формах и идентичной по назначению ее конечного результата – производимой продукции. Специфические особенности строительства, характеризующие его как самостоятельную область народного хозяйства, отмечены классиками марксизма-ленинизма.

Так, обращая внимание на то, что часть средств труда с самого начала производится в неподвижной, связанной с местом форме, К. Маркс указывал при этом на фабричные здания, доменные печи, железные дороги и др.[1] Он писал, что могут производиться «такие операции, которые на долгое время отвлекают рабочую силу и средства производства, не доставляя за все это время никакого продукта в качестве полезного эффекта»[2]. В.И. Ленин отмечал, что новые постройки требуют очень разнообразных и дорогих материалов, кооперации масс рабочих самых разнообразных специальностей, продолжительного времени для своего завершения; «размещение этих новых построек совершенно не сообразуется с традиционным размещением населения»[3]. Присущими именно для строительного производства являются также подвижность ведущих его организаций, значительное влияние на производственный процесс климатических условий и сезонности, большой объем транспортных операций в составе выполняемых работ, осуществление их преимущественно подрядным способом, необходимость для каждого объекта проекта и сметы на строительство.

---

1 Маркс К. и Энгельс Ф. – Соч. – Т. 24. – С. 182.
2 Там же. – С. 402.
3 Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 3. – С. 530–531.

Наконец, специфичность конечной продукции строительного производства, выражающаяся в ее многообразии, больших размерах и весе, как и ряд иных особенностей, отличают капитальное строительство от других областей экономики и характеризуют его как самостоятельную область материального производства.

На современном этапе строительство характеризуется сдвигом весьма значительных его объемов в районы нового освоения – Сибири и Дальнего Востока, а также в капиталоемкие сырьевые отрасли экономики. На состояние его экономики и организации оказывают влияние и такие факторы, сложившиеся на рубеже 80-х гг., как уменьшение притока трудовых ресурсов, увеличение спроса на сырье и энергоносители, их удорожание, реализация дорогостоящих и крупных мероприятий по повышению технического уровня производства и улучшении условий жизни населения, а также по охране окружающей среды. В частности, указанные факторы требуют ускорения научно-технического прогресса в строительстве. Характерной чертой непосредственно одиннадцатой пятилетки должна стать «всемерная концентрация сил на скорейшем завершении и пуске тех предприятий, которые способны обеспечить наибольший прирост продукции, расшить узкие места»[1].

В структуре капитальных вложений, направляемых на развитие экономики и культуры, значительное место занимают строительно-монтажные работы. Снижение их удельного веса и увеличение доли затрат на машины, оборудование и пр., особенно в отдельных областях экономики, например в сельском хозяйстве, является весьма актуальной задачей. Рост национального дохода в нынешней пятилетке предстоит обеспечить при меньшем, чем за предыдущие пять лет, абсолютном и относительном приросте капиталовложений. Следовательно, необходимо более эффективное их использование.

Содержание термина «капитальное строительство» охватывает деятельность не только строительных и монтажных организаций, но и организаций-заказчиков. В области капитального строительства функционируют государственные и колхозно-кооперативные организации, ведущие строительство хозяйственным способом, и индивидуальные застройщики. К капитальному строительству нередко относят и производство в проектно-изыскательских организациях, хотя конечная их продукция является лишь необходимой предпосылкой получения продукции собственно строительства. Под строительным производством обычно понимают

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 39.

деятельность общестроительных и специализированных организаций по возведению различных зданий и сооружении, представляющую собой совокупность основных и вспомогательных – транспортных, снабженческих и других – процессов.

В основе подразделения капитального строительства на отрасли, а последних на подотрасли находится дифференциация осуществляемой в этой области социальной деятельности на определенные виды и подвиды, каждая из которых имеет свою специфику. Специфика, например, промышленного строительства состоит в том, что в ее основе лежит социальная деятельность по производству (строительству) зданий и сооружений промышленного назначения. В конечном итоге свойство соответствующих видов строительной продукции удовлетворять потребности в ней тех или иных областей и отраслей экономики и культуры выступает в качестве критерия подразделения отраслей капитального строительства, в частности, на промышленное, сельскохозяйственное, жилищно-гражданское, энергетическое, транспортное и др. В основе разграничения строительства на такие виды, как «городское» и «сельское», лежит территориальный признак – место его осуществления.

В системе социальных отношений, в том числе по капитальному строительству, важное место принадлежит отношениям по управлению. Под управлением в кибернетике, исследующей его процессы вне зависимости от специфики систем их разрешения, понимается организация, определенное целенаправленное воздействие, цель которого состоит в упорядочении системы. Соответствующие сферы, области и отрасли общественных отношений являются материальной базой объективации адекватных им сфер, областей и отраслей социального управления. Следовательно, система социальных отношений, например, по промышленному и сельскохозяйственному строительству, включает подсистемы управления промышленным и сельскохозяйственным строительством. Каждая из названных подсистем представляет собой соответствующую отрасль управления. Она может быть рассредоточена между системами многих организационных структур, в частности министерств или ведомств. В то же время система министерства (ведомства) включает в себя и многие отрасли или, как это преимущественно имеет место, части многих отраслей управления.

Структуру системы управления капитальным строительством составляет совокупность иерархически организованных ее элементов. Элементы, генерирующие и осуществляющие определенное

управляющее воздействие, пишет Ю.М. Козлов, выступают в качестве субъектов системы управления, а воспринимающие это воздействие и моделирующие в соответствии с ним свое поведение являются объектами управления[1].

Наиболее высоким организационно оформленным уровнем объекта управляющего воздействия со стороны соответствующих органов, исследуемым в данной работе, является область народного хозяйства – капитальное строительство. Последующими уровнями объектов управления выступают отрасли капитального строительства, затем его подотрасли и, наконец, органы и организации, осуществляющие строительство. Заметим, что в научной литературе по общей проблематике управления народным хозяйством также говорится преимущественно об управлении, во-первых, общественным производством в целом, во-вторых, его отдельными отраслями и, в-третьих, предприятиями, объединениями и пр.

В системе социального управления наиболее важное место принадлежит государственному управлению. После завоевания власти, писал В.И. Ленин, главной задачей становится организация управления[2]. Его осуществление обеспечивает достижение определенных целей.

Высшей целью общественного производства при социализме, указывал В.И. Ленин, является обеспечение полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех членов общества[3], наиболее полного, как сформулировано в Конституции СССР (ст. 15), удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей людей. Соответственно цель капитального строительства как одной из областей этого производства состоит в наиболее полном и качественном удовлетворении потребностей экономики и культуры, а также отдельных граждан в зданиях и сооружениях. Цель же государственного управления капитальным строительством заключается в обеспечении такого удовлетворения названных потребностей, т.е. в обеспечении производства конечной продукции – законченных строительством и принятых в эксплуатацию объектов.

Четкое формулирование целей систем управления актуально с точки зрения более широкого использования эффективного метода решения стоящих перед капитальным строительством задач – программно-целевого подхода. Он проявляется в планировании,

---

1 Государственное управление и административное право. – М., 1978. – С. 8.

2 Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 36. – С. 172.

3 Там же. – Т. 6. – С. 232.

структуре органов управления, их компетенции и пр.[1] Среди вошедших в историю Советского государства программ, в выполнении которых капитальному строительству отводилось одно из центральных мест, находятся осуществление плана ГОЭЛРО, строительство Турксиба, Урало-Кузбасса, освоение целины, сооружение Байкало-Амурской магистрали. Большое значение для социально-экономического развития страны будет иметь выполнение программ, выдвинутых на октябрьском (1980 г.) Пленуме ЦК КПСС и на XXVI съезде нашей партии, в частности продовольственной, жилищного строительства, энергетической.

Разрабатываются и реализуются программы и по развитию непосредственно строительного производства. Среди осуществляемых, например, Министерством промышленного строительства СССР отраслевых долгосрочных целевых программ находятся такие программы, как «Индустриальность», «Стройиндустрия», «Подряд», «Наука» и др.[2] Его программа «Поток» имеет целью обеспечить дальнейшее распространение поточного метода строительства жилищно-гражданских и сельскохозяйственных объектов, сокращение сроков и улучшение качества работ, выполняемых при их сооружении.

Думается, необходимо обширное теоретическое осмысление многогранных проблем организации государственных программ, в том числе в области строительства. Очевидно, что конечная цель при комплексном целевом программировании и управлении имеет, как отмечается в юридической литературе, новую функцию по сравнению с целями традиционных систем управления[3], обусловленную ее конкретными временными и иными параметрами. Цель программ, включая строительные, детерминирует содержание, пространственные и временные пределы, а также степень социальной значимости их реализации. По указанным критериям целевые программы в СССР можно подразделить на комплексные (экономические, социальные и научно-технические); отраслевые и межотраслевые; общесоюзные и региональные; долгосрочные и краткосрочные; общегосударственного, республиканского и местного значения.

Важно обеспечить и комплексное правовое регулирование отношений по организации государственных программ и проектов, в том числе в области строительства. Основные моменты по составлению целевых комплексных программ содержатся

---

1 Правна мисъл. – 1975. – № 2. – С. 5.

2 Экономика строительства. – 1981. – № 3. – С. 15–19.

3 Právny obzor, 1979. – Č. 10. – S. 822–834.

в Методических указаниях к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР, утвержденных постановлением Госплана СССР от 31 марта 1980 г. Они предусматривают обязательное включение в каждую программу специального раздела, определяющего формы и методы, порядок управления, организацию выполнения программы и контроля за ее реализацией. Думается, что возрастающее значение комплексного программно-целевого подхода к решению социально-экономических и научно-технических проблем требует нормативного урегулирования исходных начал разработки и претворения в жизнь государственных программ на уровне Совета Министров СССР. Именно на Правительство страны возложены разработка и выполнение общегосударственных комплексных программ экономического, социального и научно-технического развития, в том числе создание единой системы управления ими. Среди образованных им органов такого рода – Главное управление строительства Байкало-Амурской железнодорожной магистрали, Всесоюзное объединение по строительству топливно-энергетических комплексов, созданное для руководства сооружением Качинско-Агинского, Экибастузского, Южно-Якутского комплексов и др.

Определенный вклад в решение этой проблемы вносится советами министров союзных республик, в компетенцию которых входят разработка и реализация республиканских комплексных программ, а также участие в разработке и реализации аналогичных программ общегосударственного значения. Так, Советом Министров БССР утверждено Положение о руководителях республиканских целевых комплексных научно-технических программ и комиссиях по разработке целевых программ и контролю за их выполнением[1].

Достижению целей подчинен весь управленческий процесс и его конкретные функции[2]. При всех различиях многочисленных точек зрения по вопросу определения функций управления в научной литературе широко распространена их интерпретация как вида деятельности, соответствующего последовательно меняющимся стадиям управленческого цикла и направленного на согласование волн ее участников[3]. Нередко под функциями

---

[1] СЗ БССР. – 1981. – № 6. – Ст. 114.

[2] Тихомиров, Ю.Л. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю.Л. Тихомиров. – М., 1978. – С. 214.

[3] Основин, В.С. Основы науки социального управления / В.С. Основин. – Воронеж, 1971. – С. 53; Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М., 1973. – С. 207.

управления понимают и основные направления деятельности[1]. Очевидно, что управление в таком случае рассматривается лишь в процессуальном аспекте. Однако управлению как системе свойствен и структурный аспект, находящий свое выражение в определенных органах, организациях или отдельных личностях. Следовательно, правомерно говорить о функциях управления как процесса и о функциях органов управления, в том числе строительством.

Думается, что сущность функции выражает объективно присущее любой системе свойство, определяющее ее назначение. Наряду с целями и задачами, формами и методами проявления, формами организации и структурой функции системы управления строительством представляют собой неотъемлемые свойства, качества нематериального порядка этой системы в отличие от составляющих ее элементов, имеющих материальное выражение, – людей, средств и орудий производства и пр. Поэтому функциям как одному из свойств системы управления присущи указанные выше признаки – вид деятельности, источник и последовательность его осуществления, направленность и пр. Функции имеют и другие параметры: предмет деятельности, характер действия и самостоятельность для данного участка[2].

В юридической литературе функциями органов управления традиционно считаются планирование, финансирование, материально-техническое снабжение, в данном случае капитального строительства. При этом названные функции рассматриваются в качестве общих для всех органов. Организацию же производства, например строительного, промышленного, и учебного, воспитательного процесса именуют обычно специальными функциями. Однако, на наш взгляд, перечисленные функции, являясь по своей форме общими для всех органов управления, в то же время специфичны по содержанию для каждого из них.

Названные функции органов управления строительством, рассматриваемые в качестве их соответствующих классов, дифференцируются на определенные подклассы. Так, собственно планированию капитального строительства – разработке, рассмотрению, согласованию, утверждению и доведению до исполнителей плановых заданий – предшествует прогнозирование – вероятностная оценка возможного качественного и количественного развития строительства на перспективу. В этот класс функции входит,

---

[1] Радько, Т.Н. Теоретические и методологические проблемы функций социалистического права : автореф. докт. дис. / Т.Н. Радько. – М., 1978. – С. 10.

[2] Бачило, И.Л. Функция органов управления / И.Л. Бачило. – М., 1976. – С. 61.

на наш взгляд, и проектирование, в том числе строительное, т.к. строительный проект представляет собой, по сути, твердый технический план возведения объекта. Вместе с тем строительное проектирование в отличие от других подклассов – социального, технического, экономического и иного проектирования – правомерно рассматривать и в качестве самостоятельного класса функций, поскольку для их выполнения имеется специальная система организаций, в частности проектных. Составной частью планирования капитального строительства является решение вопросов о размещении народного хозяйства и объектов культуры. Однако в силу его важности и специфичности для строительства он в данной работе рассматривается совместно с проблемами градостроительства как одного из аспектов проявления строительного проектирования.

Правомерно и выделение других функций органов управления строительством, в частности по отводу (участию в отводе) земельных участков, охране природы, а также по сдаче-приемке строительной продукции. Видимо, в условиях научно-технической революции в качестве самостоятельной группы функции органов управления следует рассматривать организацию научных исследований или в зависимости от их уровня участие в проведении такого рода исследований либо содействие им.

В процессе управления строительством органы реализуют такие функции, соответствующие стадиям управленческого цикла, как сбор и обработка, анализ информации; выработка и принятие решений; организация их исполнения и контроль за исполнением. Названные функции управления также дифференцируются. Например, принятие решений включает сбор, обработку и анализ информации, оценку ситуации, разработку, согласование (координацию), утверждение решений. Классификация функций по тем или иным основаниям в своей совокупности должна обеспечивать единство управления как системного явления. И.М. Разнатовский, возражая против рассмотрения в отдельных научных работах и планирования в отрыве от управления, верно замечает, что управления без планирования или параллельно с ним не существует[1].

Хотя контроль в ряде случаев определяется как метод или форма управленческой деятельности[2], более значительное распространение получила его интерпретация в качестве функции

---

[1] Разнатовский, И.М. Государственное регулирование планирования народного хозяйства СССР / И.М. Разнатовский. – К., 1977. – С. 19.

[2] Советское административное право. – М., 1964. – С. 6.

управления[1]. Будучи одним из элементов процесса управления, находящимся в определенном соотношении к другим элементам, контроль проявляется в присущих ему формах и методах. Вместе с тем контроль может выступать не только в качестве функции управления, но и в роли основной или параллельной функции соответствующего органа. Систему специальных контрольных и надзорных органов в СССР представляют органы архитектурно-строительного контроля, авторского и технического надзора – непосредственно в строительстве, органы народного контроля, санитарного и других видов надзора – как в строительстве, так и в иных областях. К. Маркс писал, что «по мере того как растут размеры средств производства... растет необходимость контроля над их целесообразным применением»[2]. Таким образом, определенная степень необходимости контроля в той пли иной области детерминирует образование специальной системы, органы которой имеют в качестве основной функции его реализацию.

Вопросы архитектурно-строительного контроля, осуществляемого системой соответствующих органов, будут рассматриваться ниже. Особым видом надзора в строительстве является технический надзор, ведущийся заказчиком за соблюдением строительных норм и правил на сооружаемых объектах[3]. За строительством зданий и сооружений производственного назначения, в которых предусматривается применение сложных строительных и технологических решений, новых строительных конструкций и материалов, а также объектов жилищно-гражданского назначения определенной сметной стоимостью по решению органов, утвердивших проект строительства, проектными организациями ведется авторский надзор[4].

Практика свидетельствует о целесообразности расширения сфер применения авторского надзора, особенно при освоении выделенных на строительство средств единым заказчиком, который нередко неудовлетворительно выполняет возложенные на него функции по техническому надзору. Актуально и усиление авторского надзора за строительством сельскохозяйственных объектов.

---

1 Козлов, Ю.М. Управление народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. – М., 1969. – Ч. I. – С. 96; Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М., 1972. – С. 38.

2 Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. – Т. 23. – С. 343.

3 Бюллетень строительной техники. – 1971. – № 7. – С. 9–11.

4 СП СССР. – 1973. – № 3. – Ст. 10; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1974. – № 8. – С. 8–9.

Органы народного контроля, действующие, согласно Закону о народном контроле, наряду с решением других задач, проверяют исполнение директив Коммунистической партии и Советского правительства по вопросам развития строительства, пресекают нарушения государственной дисциплины, проявления бесхозяйственности и расточительности. Комитеты народного контроля обладают большими полномочиями. Они вправе давать руководителям органов и организаций указания об исправлении вскрытых недостатков, приостанавливать их незаконные распоряжения и действия, налагать па них в установленном порядке денежные начеты[1].

К компетенции органов санитарного надзора отнесен контроль за соблюдением санитарных норм и правил при предоставлении земельных участков под строительство, проектировании, строительстве и реконструкции объектов, а также вводе их в эксплуатацию[2]. Контроль за соблюдением требований противопожарной охраны при проектировании и строительстве зданий и сооружений возложен на органы государственного пожарного надзора[3]. Контроль и надзор в этой области ведут и органы Госстандарта, Госгортехнадзора, а также Минэнерго СССР[4].

Контроль и надзор за соблюдением требований строительных, санитарных, противопожарных и других норм и правил имеет большое значение для обеспечения необходимых параметров проектной и строительной продукции. Вместе с тем предписания, которые дают органы контроля и надзора проектным и строительно-монтажным организациям, не должны препятствовать внедрению новых прогрессивных решений в данной области. Было бы также целесообразно усилить координацию, в частности, исполнительными и распорядительными органами Советов контрольной и надзорной деятельности многочисленных органов, функционирующих в строительстве.

Все более широко практикуется формирование специальных органов по осуществлению и некоторых других функций управления, например по сбору и обработке информации, исследованию ситуаций. Большую актуальность приобретает создание специальных органов для проектирования организационных структур государственного и хозяйственного управления, в том числе строительством.

---

1 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 840.

2 СП СССР. – 1973. – № 16. – Ст. 86.

3 Там же. – 1978. – № 2. – Ст. 7.

4 Там же. – 1967. – № 19. – Ст. 135; 1968. – № 4. – Ст. 17; 1973. – № 21. – Ст. 117.

Основные начала, исходные положения социальной деятельности в области капитального строительства, закрепленные в правовых нормах или выдвигаемые практикой, представляют собой принципы управления строительством. В принципах находят выражение требования к содержанию, цели, организационному строению, компетенции органов управления строительством и их подразделениям, формам реализации возлагаемых на них функций.

Не останавливаясь на вопросах классификации принципов управления ввиду выхода данной проблематики за пределы настоящего исследования, будем исходить из того, что закрепленные в Конституции СССР основные положения функционирования политической и экономической системы страны являются общими, универсальными для всех областей материального производства и управления им. Следовательно, к политическим принципам государственного управления капитальным строительством относятся такие общие принципы, проявляющиеся с учетом специфики общественных отношении в этой области, как демократический централизм, социалистическая законность, сочетание национального и интернационального (равноправия национальностей) и ряд других.

Конкретное проявление указанных принципов в отношениях по капитальному строительству многопланово. В научной литературе обоснованно выделяются такие аспекты объективации, например, принципа демократического централизма, которые характерны и для отношений по капитальному строительству, как сочетание детерминированности и диспозитивности в деятельности органов управления, ответственной и инициативной реализации возложенных на них полномочий[1]. В нормативном же регламентировании деятельности органов государственного управления капитальным строительством демократический централизм предполагает разработку и принятие таких законодательных актов, в которых обширные полномочия в данной области союзных органов были бы сбалансированы с полномочиями органов союзных республик. Они должны предоставлять и необходимую самостоятельность для нижестоящих строительных органов и организаций. В управлении капитальным строительством, как и другими областями экономики и культуры, централизацию

[1] Шабайлов, В.И. Организационно-правовые проблемы управления социально-культурным строительством в союзной республике : автореф. докт. дис. / В.И. Шабайлов. – М., 1978. – С. 12.

следует проводить, как пишет М.И. Пискотин, лишь в той мере, в какой она абсолютно необходима[1].

Среди проявлений принципа демократического централизма находится двойное подчинение органов государственного управления, в том числе строительством. Однако, как отмечает В.М. Манохин, в одних случаях проблема двойного подчинения тесно связана с проявлением централизации, а в других имеет самостоятельное значение[2]. В двойном подчинении объективируются также федеральное устройство Советского государства, сочетание территориальных и отраслевых начал управления.

Особое значение имеет принцип руководящей и направляющей роли КПСС, которая, согласно ст. 6 Конституции СССР, является ядром политической системы, государственных и общественных организаций. В Программе КПСС, решениях съездов, пленумов, постановлениях Центрального Комитета партии определяется научно обоснованная линия – перспектива и тенденции, программа, цели и задачи развития капитального строительства как составной части единого народнохозяйственного комплекса.

Центральные партийные органы определяют также основные направления деятельности Советов народных депутатов по руководству строительством. Постановление ЦК КПСС от 5 марта 1971 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» указало на необходимость обеспечения этими органами объединения средств, в том числе организаций вышестоящего подчинения, выделяемых на строительство объектов жилищно-гражданского назначения; усиления государственного контроля за выполнением плана их строительства, за качеством и комплексностью застройки населенных пунктов[3]. Постановлением ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании контроля и проверки исполнения в свете решений XXVI съезда КПСС», принятым в августе 1981 г., ЦК компартий союзных республик, крайкомам, обкомам, окружкомам, горкомам и райкомам партии поручено направлять работу Советов на более активное осуществление возлагаемых на них Конституцией СССР контрольных функций[4].

Партийные органы уделяют постоянное внимание и органам, непосредственно управляющим строительством, а также решению

---

1 Конституция СССР – основа развития социалистической демократии. – М., 1980. – С. 199.

2 Государственное управление и административное право. – С. 183.

3 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1972. – Т. 8. – С. 300–307.

4 Правда. – 1981. – 16 авг.

актуальных проблем организации этой области народного хозяйства. Так, в ряде специальных постановлений ЦК КПСС предусмотрены принципиальные моменты деятельности министерств, ведомств и других органов по повышению качества строительной продукции. Предметом его специальных постановлений являлись вопросы градостроительства, распространения поточного строительства зданий в сооружений жилищно-гражданского назначения и пр.

В решениях центральных и местных партийных органов предусматриваются и конкретные задания по развитию строительства и архитектуры. Они принимают также меры оперативного характера по обеспечению строительного производства материальными и иными ресурсами, своевременного и качественного ввода в действие объектов.

Партийное руководство развитием капитального строительства осуществляется многообразными формами и методами. В юридическом плане особый интерес представляет участие КПСС в нормативном регламентировании отношений по капитальному строительству, которое осуществляется путем принятия ее Центральным Комитетом и Центральными Комитетами компартии союзных республик совместных постановлений соответственно с Советом Министров СССР и советами министров союзных республик. Их совместные акты касаются наиболее важных вопросов развития капитального строительства и других областей советской экономики и культуры.

Объективные закономерности общественного развития детерминируют повышение роли КПСС во всех сферах общественной жизни. Это предполагает дальнейшее совершенствование форм и методов партийного руководства капитальным строительством.

Среди функционирующих в капитальном строительстве общественных формирований как одной из форм реализации конституционного принципа участия трудящихся в управлении данной областью особое место занимает Союз архитекторов СССР. Он имеет своей задачей всемерное развитие архитектуры, организацию обмена передовым опытом и т.д. Высшим органом Союза архитекторов является созываемый раз в 4 года съезд архитекторов, который избирает правление Союза. При правлении образуются и действуют постоянные творческие комиссии, например по архитектуре общественных заданий и комплексов, по промышленной архитектуре, архитектуре села и др. В состав Союза архитекторов БССР входит 5 областных и 15 первичных организаций проектных и научно-исследовательских институтов, высших

и средних специальных учебных заведений. В мае 1981 г. состоялся очередной съезд Союза архитекторов СССР. На нем обсуждались актуальные проблемы дальнейшего улучшения качества и повышения эффективности жилищно-гражданского и промышленного строительства, архитектуры современных городов и сельских населенных пунктов.

Основной Закон СССР закрепляет принципы руководства экономикой, а следовательно, и капитальным строительством как составной ее частью. Так, руководство им осуществляется на основе государственных планов, с учетом территориального и отраслевого принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью организаций, а также активного использования хозяйственного расчета, прибыли, себестоимости, других экономических рычагов и стимулов. Практический интерес представляют специфические принципы определения правового статуса органов управления строительством. К ним относятся:

- концентрация однородных по содержанию функций и полномочий в единой системе органов управления строительством. В этом контексте вряд ли оправдано наблюдающееся на практике рассредоточение функций по управлению многими отраслями строительства, особенно жилищно-гражданского, по системам различных министерств и ведомств;
- совместимость функций и полномочий органов соответствующей системы управления строительством. Наделение органов несвойственными им функциями и полномочиями ведет к недостаточно эффективной реализации их как основных, так и дополнительных задач;
- дифференциация объема однородных по содержанию функций и полномочий на различных уровнях управления строительством и полнота их нормативного закрепления. Учет данного принципа при установлении правового положения органов управления строительством направлен на избежание дублирования или, наоборот, пробелов в их деятельности. Контроль, например, органов общей компетенции и отраслевых органов, ведущих строительство в роли заказчиков или подрядчиков, за его качеством объективно необходим в силу того, что он является неотъемлемым элементом в структуре функций осуществляемого ими в этой области управления. Количество же органов функциональной компетенции, участвующих в контроле за качеством капитального строительства, чрезмерно. Контроль за качеством строительства

возложен на органы авторского надзора, органы системы Госстроя СССР в целом и специально – на инспекции государственного архитектурно-строительного контроля, а также на учреждения финансирующего банка. Думается, что наряду с органами общей и отраслевой (территориально-отраслевой) компетенции его следует сосредоточить в ведении инспекций госархстрой контроля;

- четкое размежевание функций и полномочий органов государственного управления строительством с учетом их иерархической соподчиненности в соответствующих системах, а также роли каждого из них в общей системе органов советского государственного управления.

Требованиями, предъявляемыми к организации работы органов управления строительством, являются полнота, единство и дифференциация их деятельности, непрерывность и последовательность, плановость и научность, рациональное использование в процессе этой деятельности информации, а также оптимальных форм и методов ее реализации. Среди требований, предъявляемых к проектированию структуры аппарата государственного управления строительством, необходимо выделить такие, как минимизация его иерархических уровней, возможность адекватного реагирования без существенной реорганизации на изменения в объеме, содержании и качестве их внутренних и внешних взаимосвязей.

Общие принципы управления капитальным строительством находят свое конкретное выражение с учетом содержания социальных отношений в этой области. Однако управлению капитальным строительством присущи и принципы, отражающие его социально-экономическую и организационно-правовую сущность.

К ним относятся размещение строительных объектов согласно соответствующим проектно-планировочным документам; выделение капиталовложений на строительство в первую очередь в приоритетные отрасли экономического и социального развития под запланированный объем и качество продукции и услуг и иного удовлетворения социальных потребностей; комплексность проектирования, планирования и осуществления строительства; сбалансированность планов капитального строительства с материальными, финансовыми и другими ресурсами и мощностями строительных организаций, осуществление строительства в соответствии с перечнями и титульными списками строек, проектами и сметами, разработанными на основе новейших достижений науки, техники и передового опыта; выполнение строительных

и монтажных работ преимущественно на началах подряда и субподряда, внедрение передовых форм и методов их производства и оптимальных организационных форм управления строительством; сдача-приемка в эксплуатацию и расчеты за полностью законченные объекты, очереди строительства и пусковые комплексы. Особенно важно, чтобы вопросы размещения, проектирования и строительства объекта решались с учетом требований рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Применительно к управлению архитектурой можно выделить такие специальные принципы, как обеспечение сочетания высокохудожественного уровня архитектурных решений с экономическими, социальными и культурными потребностями советского человека, а также реальности их воплощения. К исходным положениям деятельности органов государственного управления в данной области относятся и обеспечение детерминированности архитектурных решений общекультурным контекстом, единства национального и интернационального в направленности архитектуры. Указанные принципы будут раскрыты при освещении функций и полномочий руководящих строительством и архитектурой органов.

2. Система органов государственного руководства и управления строительством в СССР

Объективная необходимость разделения труда по управлению обусловливает создание в общей системе органов, участвующих в государственном управлении капитальным строительством, подсистем, специализирующихся на выполнении определенных функций. Функции руководства и управления общего характера реализуют Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, местные Советы народных депутатов, а также Совет Министров СССР, советы министров союзных и автономных республик и исполкомы местных Советов. Образуемые соответствующими органами государственной власти министерства и ведомства СССР, союзных и автономных республик, отделы и управления исполкомов, а также образуемые в случае необходимости советами министров комитеты, главные управления и другие ведомства осуществляют специальное отраслевое (территориально-отраслевое) и функциональное управление строительством.

Названные подсистемы органов общей, отраслевой (территориально-отраслевой) и функциональной компетенции, имеющие

общность целей и функций, однородный объект управления и определенную организационную взаимосвязь, образуют единую систему органов советского государственного управления капитальным строительством. Другие же органы, выполняющие управленческие функции в области строительства, по своей правовой природе являются органами управления. Государственно-правовым статусом они не обладают. В то же время сфера (область или отрасль) социальной деятельности дает свое наименование для функционирующих в ней как органов государственного управления, так и органов управления. Система, к примеру, строительного и иного хозяйственного министерства – органа государственного управления – является «типичной хозяйственной системой высшего звена»[1].

Система органов государственного управления строительством детерминирована рядом факторов. К факторам, влияющим на систему органов государства, относятся его тип, форма правления и политический режим[2]. Так, в социалистическом государстве, базирующемся на общественной собственности на основные средства производства, объективно необходимо создание системы органов государственного управления этим производством, в том числе строительным. Органы же капиталистического государства в силу господства частной собственности реализуют главным образом функции государственного регулирования, а не управления строительством и другими областями экономики. Такое регулирование включает в себя утверждение строительных кодексов, уставов, правил, координацию строительства и пр.[3]

Действующая в области строительства система органов обусловлена и этапом, или периодом, развития государства, а соответственно, и присущими ему задачами. На первом этапе своего существования Советская Республика, создающая принципиально новый государственный аппарат, в целях «объединения всей строительной деятельности государства» сформировала и органы по управлению строительством. Декретом СНК от 9 мая 1918 г. был образован Комитет государственных сооружений (Главкомгоссоор) ВСНХ, имеющий в своем составе

---

1 Лаптев, В.В. Правовая организация хозяйственных систем / В.В. Лаптев. – М., 1978. – С. 32.

2 Аппарат управления социалистического государства. – М., 1976. – Ч. I. – С. 182–184.

3 Сарыкулова, В.Д. Организационные формы управления строительством в капиталистических странах / В.Д. Сарыкулова. – М., 1977; Стоун, П.А. Экономика и организация строительства / П.А. Стоун. – М., 1979.

управления городского, сельского, промышленного строительства и другие органы отраслевого и функционального назначения, включая надзорные. Необходимость восстановления разрушенного гражданской войной хозяйства, индустриализации и коллективизации страны потребовала определенных изменений в организации управления строительством. Так, в 1922 г. государственные строительные конторы были объединены в составе созданного Всероссийского строительного треста, именовавшегося Госстроем. В том же году Главкомгоссоор преобразуется в строительный отдел ВСНХ, а в 1929 г. – в Главное строительное управление ВСНХ. На него возлагались обязанности по проектированию и строительству заводов, наиболее крупных объектов других отраслей, руководство подчиненными ему строительными управлениями, трестами и конторами. Постановлением СНК СССР от 22 марта 1927 г. при Совете Труда и Обороны образуется Комиссия по строительству, которая занималась разработкой основных положений и общих директив по организации строительства.

Дальнейшее возрастание роли хозяйственно-организаторской функции Советского государства отразилось и на системе органов управления строительством. В 1936 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) признали необходимым организовать в составе ведущих наркоматов страны отраслевые строительные тресты и конторы и предложили Советам Народных Комиссаров союзных республик создать республиканские и областные (краевые) строительные тресты и конторы[1]. В 1938 г. создается Комитет по строительству при СНК, а в 1939 г. – Наркомат по строительству.

На данном этапе происходили и другие изменения в системе органов управления строительством и архитектурой, в частности образование Комитета по делам архитектуры при СНК СССР и ликвидация его в 1949 г. с передачей функций по руководству планировкой и застройкой городов Мингорстрою; создание соответствующих строительных министерств, в том числе в союзных республиках. К середине 50-х гг. сложилась разветвленная система отраслевых строительных министерств СССР. Это общесоюзные Минметаллургхимстрой СССР, Минуглестрой СССР, Миннефтестрой СССР и Минэлектростроий СССР, союзно-республиканские Минстрой СССР, Мингорсельстрой СССР и т.д.

---

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 1. – С. 57–59; 583–590; 604; 648–649; 724–742; Т. 2. – С. 570–585.

Система органов государственного управления строительством общей компетенции детерминирована административно-территориальным делением республик. Федеральная форма государственного устройства СССР является объективным фактором, предопределяющим образование общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских центральных органов государственного управления строительством. К последним относится Министерство жилищно-гражданского строительства РСФСР. В союзно-республиканских отраслях строительные министерства образуются как Союзом ССР, так и некоторыми союзными республиками. В частности, министерства строительства предприятий тяжелой индустрии имеются в УССР и КазССР; министерства промышленного строительства – в УССР, БССР, АзССР и АрмССР; министерства строительства – в УзССР, ЛитССР, ЛатвССР, МССР, ЭССР, ГССР, КиргССР, ТаджССР, ТССР; министерства монтажных и специальных строительных работ – в УССР, БССР, КазССР и УзССР. Во всех союзных республиках, кроме ЛатвССР и ЭССР, функционируют министерства сельского строительства.

При советах министров ГССР, АрмССР и АзССР действуют главные управления монтажных и специальных строительных работ. Юридическим основанием их образования является предоставленное союзным республикам право создавать в союзно-республиканских отраслях в зависимости от объема производства и количества подчиненных предприятий наряду с министерствами и иные подчиненные их правительствам органы, а также объединения и управления[1]. При выборе конкретных организационных форм управления отраслью строительства в республике следует учитывать, думается, и перспективы ее развития.

Специфика капитального строительства как области народного хозяйства предопределила создание Госстроя СССР. В его систему входит Госгражданстрой, госстрои союзных республик и местные архитектурно-планировочные органы. На систему органов управления строительством влияет соотношение территориальных и отраслевых начал в ее построении и функционировании. Будучи следствием территориальной и отраслевой организации общественного производства, территориальные и отраслевые начала проявляются в любых – будь то территориальные или отраслевые системы. Поэтому система специальных органов управления областями и отраслями экономики и культуры именуется отраслевой

[1] СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 152.

или территориальной исходя из принципа, заложенного в основе построения и деятельности ее высшего звена.

Так, переход в конце 50-х гг. к территориальному принципу управления народным хозяйством предопределил соответствующие изменения и в управлении строительством. Однако уже в 1963 г. строительные организации были выделены из совнархозов и подчинены созданным на правах совнархозов территориальным главным управлениям по строительству. Последние вошли в состав вновь образованных министерств строительства союзных республик. Ранее же действовавшие в республиках аналогичные по названию министерства были преобразованы в министерства монтажных и специальных строительных работ.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР постановлением от 21 января 1967 г. «Об улучшении организации управления строительством» признали необходимым образовать союзно-республиканские Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии (Минтяжстрой) СССР, Министерство промышленного строительства (Минпромстрой) СССР, Министерство строительства (Минстрой) СССР, а также Министерство сельского строительства (Минсельстрой) СССР. 21 февраля 1967 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ об образовании названных министерств[1]. Еще ранее, в 1965 г., Государственный производственный комитет по монтажным и специальным строительным работам СССР был преобразован в союзно-республиканское Министерство монтажных и специальных строительных работ (Минмонтажспецстрой) СССР, а Государственный производственный комитет по транспортному строительству СССР – в общесоюзное Министерство транспортного строительства (Минтрансстрой) СССР[2].

В действующую систему специальных органов управления строительным производством входят и соответствующие главные управления по строительству, подчиненные непосредственно Московскому, Ленинградскому, Киевскому и Бакинскому горисполкомам, а также Мособлисполкому. Совету Министров УзССР подчинено главное управление по строительству Главташкентстрой, Совету Министров ГССР – строительное объединение Тбилгорстрой и др. Нередко в систему строительных министерств включают Минэнерго СССР, Минводхоз СССР, Минсвязь СССР и ряд других, что не совсем точно, поскольку они осуществляют в качестве

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1967. – № 8. – Ст. 88; СП СССР. – 1967. – № 5. – Ст. 19.

[2] Там же. – 1965. – № 39. – Ст. 558.

своей основной функция и деятельность, не связанную со строительным производством, в частности управление энергетическим и мелиоративным хозяйством и связью.

Указанная система специальных органов управления строительством в СССР, которую в настоящее время дополняют ряд других органов, квалифицируется как территориально-отраслевая. Отраслевой принцип в ней выражен в том, что для управления строительством объектов некоторых отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта и ряда других созданы названные выше системы центральных отраслевых органов. Территориальный же принцип объективирован в лице главных управлений по строительству и иных приравненных к ним организационных структур, образованных при некоторых исполкомах местных Советов и при советах министров республик. Он проявляется и в том, что организации систем, созданных для осуществления строительства зданий и сооружений отраслевого назначения на данной территории, возводят и другие объекты, в частности жилищно-гражданские.

Кроме того, согласно тому же Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 января 1967 г., Минтяжстрой, Минпромстрой и Минстрой СССР управляют промышленным строительством, с одной стороны, по отраслевому принципу, а с другой – по территориальному, поскольку территория страны между ними разграничена. Так, на Минтяжстрой СССР возложено строительство промышленных предприятий, зданий и сооружений, жилых домов и объектов культурно-бытового назначения в областях, краях и республиках с наибольшей концентрацией предприятий черной и цветной металлургии, а также угольной промышленности; на Минпромстрой СССР – в областях, краях и республиках с преимущественным сосредоточением предприятий химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности; на Минстрой СССР – во всех остальных областях, краях и республиках.

Создание системы управления строительством в СССР по территориально-отраслевому принципу преследовало цель, с одной стороны, обеспечить максимальное использование отраслевой специализации для развития наиболее важных его отраслей. С другой стороны, важно было не допустить деконцентрации материально-технической базы строительных организаций, а также отсутствия достаточного фронта работ в местах их базирования. Предполагалось, что решение первой задачи достигается созданием ряда отраслевых строительных министерств, а решение

второй – возложением на них в районах функционирования подчиненных им организаций строительства объектов не только отраслевого, но и иного, прежде всего жилищно-гражданского, назначения. Кроме того, необходимость комплексного решения задач по строительству в тех или иных городах и регионах также рассматривалась как основание создания специальных территориальных органов управления им.

Указанные обстоятельства предопределяли и последующую линию в структурной политике в данной области. По территориальному принципу было образовано общесоюзное Министерство строительства в районах Дальнего Востока и Забайкалья (Минвостокстрой) СССР[1], главное территориальное управление при Совете Министров КазССР по строительству в г. Алма-Ате и Алма-атинской области (Главалмаатастрой), ряд новых управлений при Мосгорисполкоме (Главмоспромстрой, Главмосмонтажспецстрой и др.). По отраслевому же принципу создано общесоюзное Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности (Миннефтегазстрой) СССР[2].

Строительное производство ведут и многие нестроительные министерства и ведомства, что объясняется различными причинами, в частности привлечением к наращиванию производственных мощностей в строительстве дополнительных сил и средств. Аналогичны мотивы образования системы межколхозных строительных организаций.

Однако указанные причины, лежащие в основе формирования действующей системы органов управления строительством, детерминировали и ряд весьма негативных моментов объективного и субъективного порядка. Их внешнее проявление – функционирование на одних и тех же территориях многочисленных параллельных, как правило, сравнительно маломощных строительных организаций. Конкретные факты такого рода широко приводились в экономической литературе, периодической печати, а также на XXVI съезде КПСС, в частности в выступлении первого секретаря Свердловского обкома КПСС Б.Н. Ельцина. В этой области дислоцируется 387 строительных организаций, подчиненных 6 различным министерствам и ведомствам.

В плане организационно-правовой оценки сложившейся ситуации правомерно говорить об определенной ведомственной разобщенности капитального строительства. В частности, жилищно-гражданское

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 48. – Ст. 807.

[2] Там же. – 1972. – № 32. – Ст. 349.

строительство рассредоточено по различным отраслевым и территориальным системам. Промышленное же и сельскохозяйственное строительство деконцентрировано в меньшей мере, поскольку для его осуществления имеются специальные системы. Однако и эти единые отрасли организационно разобщены по целому ряду отраслевых и территориальных систем.

Подобное положение объективно предопределяет такое экономическое по своей сущности явление, как недостаточный уровень концентрации однородных строительных производств. Оно не позволяет также достичь оптимального уровня отраслевой специализации, предполагающей сосредоточение единых самостоятельных отраслей строительства в организационно единых, соответствующих им специальных системах управления.

Действующая система специальных органов управления строительством также объективно предполагает осуществление ими не только внутриотраслевой и предметной, но и отраслевой специализации, что выражается в создании дополнительных организационных структур в данной области, в том числе самостоятельных. При этом отраслевую специализацию проводят не только территориальные органы управления строительством, что было бы вполне закономерно, но и территориально-отраслевые, а также отраслевые, для которых характерна как минимум двупрофильность строительного производства. Например, в системе всех министерств, ведущих производственное – промышленное, сельскохозяйственное и иное – строительство, объективно необходима и специализация по строительству жилищно-гражданских объектов.

К субъективным моментам формирования негативных результатов в организации управления строительством следует отнести узковедомственные и местнические устремления нестроительных отраслевых и территориальных органов иметь обязательно собственные строительные организации, а также чрезмерное, на наш взгляд, увлечение органов, ведущих строительное производство, образованием организационно самостоятельных структур при осуществлении внутриотраслевой и предметной специализации в своих системах. Именно последнее обстоятельство предопределяет то, что в возведении одного, даже относительно несложного объекта участвует большое количество взаимно неподчиненных организаций. Это отрицательно сказывается на сроках и качестве строительства.

Определенное повышение уровня концентрации и отраслевой специализации строительного производства, а значит, и некоторое

сокращение численности низовых организационно самостоятельных структур, функционирующих в данной области, будет достигнуто, безусловно, в результате разработки и внедрения новых генеральных схем и организационных форм управления строительством. Согласно Положению о производственном строительно-монтажном объединении, утвержденному постановлением Госстроя СССР от 6 ноября 1979 г., такие объединения, как основное и вместе с тем низовое звено в системе управления строительством, могут создаваться лишь при годовых объемах работ не менее 50 млн руб., выполняемых ими по генеральному подряду[1].

Тем не менее и при проведении указанных мер действие названных выше факторов, объективно обусловливающих недостаточно высокий уровень концентрации и отраслевой специализации в строительстве, не будет преодолено. Следовательно, по-прежнему не удастся избежать параллелизма в функционировании строительных организаций со всеми вытекающими из подобной ситуации негативными явлениями. Отсюда логично сделать вывод, что нужна новая система специальных органов государственного управления строительством, которая обеспечит максимальный уровень, с одной стороны, концентрации, а с другой – отраслевой специализации строительного производства, являющихся важными условиями его интенсификации. Думается, что именно в таком плане следует понимать указания XXVI съезда КПСС об уточнении сферы деятельности строительных министерств, а также о преодолении ведомственной разобщенности при проектировании более эффективных организационных структур управления[2]. Соответствующие соображения по решению сложной проблемы рационализации системы центральных органов, действующих в данной области, нами уже высказывались[3].

Особое место в системе органов государственного руководства и управления строительством занимают Советы народных депутатов – органы государственной власти. Масштаб представительства каждого Совета, входящего в единую систему органов государственной власти страны, является критерием определения его компетенции. Разносторонняя деятельность высшего звена данной системы – Верховного Совета СССР, Верховных Советов

---

[1] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1980. – № 5. – С. 3–34.

[2] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 125, 201.

[3] Сельское строительство Белоруссии. – 1976. – № 1. – С. 41–43; Весці АН БССР. – Сер. грамад. навук. – 1976. – № 2. – С. 62–68; Абрамович, А.М. Исполкомы областных Советов: руководство капитальным строительством / А.М. Абрамович. – Минск, 1978. – С. 35–47.

союзных и автономных республик в области капитального строительства – реализуется путем как законодательствования, так и государственного управления.

Разграничение компетенции между Союзом ССР, союзными и автономными республиками отражает и адекватное размежевание полномочий между их Верховными Советами[1]. Они правомочны решать все вопросы развития строительства, отнесенные к ведению соответственно Союза ССР, союзной или автономной республики. Местные же Советы решают вопросы капитального строительства местного значения и руководят действующими в данной области органами и организациями местного подчинения.

Содержание взаимоотношений высших органов государственной власти Союза ССР по руководству капитальным строительством с одноименными органами союзных и автономных республик характеризуется правовым положением каждого из них, в частности первых как органов СССР – единого союзного государства, реализующего в этой области определенные полномочия применительно к союзным республикам – суверенным социалистическим государствам и автономным республикам – социалистическим государствам. В свою очередь, исходя из правомочий союзной и автономной республики участвовать в решении вопросов капитального строительства, отнесенных к ведению Союза ССР (для союзной республики) и Союза ССР и союзной республики (для автономной), а местных Советов – участвовать в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, нижестоящие органы государственной власти реализуют указанные полномочия по отношению к вышестоящим.

Деятельностью местных Советов по решению стоящих перед капитальным строительством задач руководят Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик. Будучи постоянно действующими органами Верховных Советов, они определяют основные направления работы местных Советов в этой области, дают им определенные задания и конкретные рекомендации и др. Необходимые меры по улучшению деятельности местных Советов по руководству строительством принимают и органы государственной власти Союза ССР. Так, Верховный Совет СССР поручал местным Советам народных депутатов и их исполкомам (а равно советам министров союзных республик и ряду других

[1] Шафир, М.А. Компетенция СССР и союзной республики / М.А. Шафир. – М., 1968; Лепешкин, А.И. Советский федерализм / А.И. Лепешкин. – М., 1977.

органов) улучшить планирование и размещение сети учреждений здравоохранения, учебно-воспитательных учреждений, усилить контроль за качеством и своевременностью ввода их в эксплуатацию[1]. Работой нижестоящих местных Советов в области строительства руководят вышестоящие местные органы государственной власти.

Руководство капитальным строительством Советы народных депутатов осуществляют как непосредственно сами, так и через создаваемые ими органы. Следовательно, компетенция в этой области должна быть четко разграничена между Советами, с одной стороны, и подчиненными им органами – с другой. В силу верховенства Советов в системе органов решение ряда вопросов составляет предмет их исключительной компетенции.

Так, только на сессиях Советов утверждаются планы экономического и социального развития и соответствующие бюджеты, а также отчеты об их выполнении. Среди устанавливаемых Верховными Советами темпов прироста по основным показателям экономического и социального развития находятся государственные капитальные вложения, производительность труда в строительстве и задания по строительству жилых домов за счет всех источников финансирования. Советы министров, принимая разработанные Госпланами планы экономического и социального развития, также устанавливают основные задания по государственным капитальным вложениям, в том числе на техническое перевооружение и реконструкцию предприятий, по объему строительно-монтажных работ и производительности труда в строительстве. Поэтому актуально определение в законодательном порядке плановых показателей развития строительства, утверждение которых производится только органами государственной власти.

Исключительную прерогативу соответствующих Верховных Советов составляет образование Совета Министров СССР, советов министров союзных и автономных республик. Только местными Советами избираются исполкомы, образуются отделы и управления. Лишь на сессиях избираются и постоянные комиссии Совета Союза и Союза Национальностей, Верховных Советов союзных и автономных республик и местных Советов, которые выполняют важные функции по решению стоящих перед капитальным строительством задач.

Так, постоянные комиссии по строительству местных Советов призваны вести контроль за работой строительных предприятий

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 27. – Ст. 228; 1973. – № 30. – Ст. 391.

и организаций по использованию строительных механизмов, материалов и оборудования, соблюдению правил охраны труда, техники безопасности; оказывать им помощь в выполнении производственных планов, внедрении научной организации труда. В компетенцию постоянных комиссий входит участие в рассмотрении проектов планировки и застройки городов и других населенных пунктов, а также контроль за их соблюдением и рациональным использованием выделенного под застройку земельного фонда. На них же возложен контроль за приемкой и сдачей в эксплуатацию зданий и сооружений жилищно-гражданского назначения. Думается, следовало бы вменить в обязанность указанных комиссий и контроль за вводом в действие производственных объектов, а также участие в приемке их в эксплуатацию. Это обогатило бы содержание контрольных функций Советов на данной стадии строительства, что в современных условиях особенно необходимо.

Аналогична работа постоянных комиссий по строительству Верховных Советов с учетом специфики их правового положения. Постоянная комиссия по строительству и промышленности строительных материалов Верховного Совета, например, ТаджССР на одном из своих заседаний в 1980 г. рассматривала такой актуальный вопрос, как подготовка рабочих кадров в системе Министерства сельского строительства республики. На заседании одноименной комиссии Верховного Совета УССР в 1981 г. были намечены меры по дальнейшему улучшению строительства объектов жилищно-гражданского назначения и др.[1]

Взаимоотношения между постоянными комиссиями Советов и органами государственного управления строительством формируются в связи с предварительным рассмотрением и подготовкой комиссиями вопросов, относящихся к ведению Совета, содействием претворению в жизнь его решений и решений вышестоящих компетентных органов, а также по поводу осуществления контроля за деятельностью в этой области государственных и хозяйственных органов и организаций. Все органы и организации, должностные лица обязаны выполнять требования постоянных комиссий, предоставлять им необходимые материалы и документы. Комиссии по вопросам, отнесенным к их ведению, вправе заслушивать руководителей таких органов и организаций. Рекомендации и предложения постоянных комиссий подлежат обязательному

[1] Ведомости Верховного Совета ТаджССР. – 1981. – № 2. – С. 23; Ведомости Верховного Совета УССР. – 1981. – № 15. – С. 257.

рассмотрению с сообщением о принятых мерах в установленный законом срок[1]. Контроль за их выполнением наряду с постоянными комиссиями ведут и Советы.

В компетенцию органов государственной власти входит утверждение мероприятий по наказам избирателей, а также принятие решений по запросам народных депутатов. Капитальное строительство является одной из важных областей реализации мероприятий, вытекающих из наказов избирателей. Последние выступают в качестве источников информации, во-первых, о целесообразности и актуальности включения сооружения тех или иных объектов в план строительства и, во-вторых, о ходе и качестве их возведения. Согласно Конституции СССР и конституциям союзных и автономных республик, Советы рассматривают наказы избирателей, учитывают их при разработке планов экономического и социального развития, составлении бюджета. Они организуют претворение в жизнь наказов избирателей, информируют граждан об их выполнении. При разработке планов капитального строительства наказы избирателей, как показывает практика, следует учитывать полнее. Одновременно желательно к их осуществлению шире привлекать трудовые коллективы, в том числе на общественных началах.

Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик, Закон о статусе народных депутатов в СССР[2] и другие законодательные акты закрепляют право на запрос депутатов к государственным органам и должностным лицам, которые должны дать ответ на него на сессии Совета. Опыт свидетельствует, что использование депутатами права на запрос является эффективным средством, позволяющим устранять недостатки и упущения в организации строительства и обеспечивать сооружение необходимых объектов. Это достигается контролем Советов и их органов за выполнением решений, принятых по запросам депутатов.

Местные Советы правомочны решать только на сессиях ряд вопросов, относящихся непосредственно к строительству. В частности, согласно соответствующим указам Президиума Верховного Совета СССР, в исключительную компетенцию поселкового и сельского Совета входят объединение и направление средств, выделяемых колхозами, совхозами, предприятиями и другими организациями на жилищное, коммунальное, культурно-бытовое

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 17. – Ст. 273; Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 14. – Ст. 351; СЗ БССР. – 1980. – № 8. – Ст. 193: Ведомости Верховного Совета и Правительства ЭССР. – 1980. – № 14. – Ст. 224.

[2] Там же. – Ст. 277.

строительство и благоустройство, а также направление средств, дополнительно полученных за счет перевыполнения доходной части и экономии расходной части поселкового или сельского бюджета. Только на сессии городского, районного в городе Совета могут рассматриваться проекты генерального плана города и проекты планировки пригородной зоны. Лишь на сессии районного Совета могут рассматриваться и представляться на утверждение в вышестоящие органы схемы районной планировки. Законодательством союзных республик, как установил Президиум Верховного Совета СССР, к исключительному ведению названных Советов правомочно отнесение и других вопросов[1].

Так, только на сессии поселкового, сельского Совета рассматриваются, согласно законодательству, например, РСФСР и БССР, проекты планировки и застройки населенных пунктов[2]. Общесоюзный и республиканские законы о краевых, областных Советах не относят к их исключительной компетенции утверждение или рассмотрение в пределах предоставленных им прав основных положений схем районной планировки, генеральных планов городов и проектов планировки пригородных зон[3], что вряд ли правильно. Думается, что к решению этих вопросов, как и к рассмотрению основных положений разрабатываемых министерствами и ведомствами схем развития и размещения отраслей народного хозяйства, в значительной мере предопределяющих будущее экономического и социального развития территории края или области, следовало бы привлекать всех депутатов краевого (областного) Совета. Заслуживает внимания и предложение В.С. Мартемьянова об отнесении к исключительной компетенции местных Советов принятия решений о создании или ликвидации объединений[4], а равным образом других приравненных к ним организаций.

Не вдаваясь в имеющуюся в юридической литературе дискуссию о том, наделены или нет исполнительные и распорядительные органы Советов исключительной компетенцией, заметим, что такие вопросы, как утверждение (изменение) титульных списков строек и проектно-изыскательских работ, проектов и смет, планов финансирования капитальных вложений, назначение государственных приемочных комиссий, и ряд других решаются только

---

1 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 49. – Ст. 795–797.

2 Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1979. – № 32. – Ст. 787; СЗ БССР. – 1979. – № 35. – Ст. 614.

3 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 27. – Ст. 526; Ведомости Верховного Совета УзССР. – 1980. – Приложение к № 32. – С. 51.

4 Советское государство и право. – 1980. – № 11. – С. 46.

Правительством СССР, правительствами союзных республик, исполнительными комитетами местных Советов или министерствами, ведомствами, отделами и управлениями исполкомов в пределах их полномочий. Причем некоторые из этих вопросов они не могут передавать на решение нижестоящих органов. Советы же, как свидетельствует практика, рассматривая деятельность образованных ими и подотчетных им органов государственного управления по реализации данных правомочий, дают им конкретные указания и рекомендации, направленные на повышение эффективности их реализации. Однако непосредственно сами Советы такого рода правомочия не осуществляют. Это связано с тем, что указанными полномочиями наделяются именно названные органы, а не Советы.

Другие вопросы государственного руководства и управления капитальным строительством, планировкой и застройкой населенных мест составляют предмет совместного ведения Советов народных депутатов и их исполнительно-распорядительных органов. При определении круга вопросов, которые должны решаться на сессиях Советов или на заседаниях их исполкомов, практически исходят из важности этих вопросов. Однако, как правильно отмечает К.Ф. Шеремет, заранее трудно с абсолютной точностью установить единый и всеобщий критерий важности[1]. Думается, основанием для рассмотрения Советом соответствующих вопросов капитального строительства может быть необходимость изменения правового положения, форм и методов работы их органов, недостаточный уровень организации строительного производства, возрастание масштабов и сложности задач, а также чрезвычайность ситуации в данной области.

На сессии Верховных Советов наиболее целесообразно выносить кардинальные вопросы перспективного развития строительства и формирования городов и других населенных пунктов, требующие принятия в определенной степени программных решений и указания общих, наиболее рациональных путей их выполнения. В развитие их решений и в порядке реализации своей компетенции основные моменты организации капитального строительства и градостроительства должны постоянно находиться в центре внимания местных Советов.

Среди выполняемых Советами народных депутатов функций руководства строительством особое значение имеет улучшение их контрольной деятельности. Контроль органов государственной власти призван служить укреплению плановой дисциплины

---

[1] Вопросы развития Советов на современном этапе. – М., 1976. – С 97.

в строительстве, повышению ответственности всех должностных лиц. Плодотворна, в частности, практика заслушивания на сессиях Советов отчетов руководителей подчиненных им органов и организаций о выполнении возложенных на них задач в области капитального строительства, планировки и застройки населенных мест. Перспективно также заслушивание на сессиях Верховных Советов и на заседаниях их президиумов отчетов руководителей министерств и ведомств. Оправданно и регулярное обсуждение на сессиях Советов по координируемым и контролируемым ими вопросам докладов и информации руководителей расположенных на их территории организаций вышестоящего подчинения, осуществляющих строительство.

Совет Министров СССР, советы министров союзных и автономных республик и избираемые местными Советами их исполнительные комитеты вправе рассматривать и решать на своих заседаниях все вопросы руководства капитальным строительством и градостроительством, кроме составляющих исключительную прерогативу соответствующего Совета. Как показывает практика, на заседаниях высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти и исполкомов местных Советов рассматриваются и решаются важные вопросы организации строительства, планировки и застройки населенных мест. Их содержание в целом составляет реализацию функций общего управления строительством. Правовое положение высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти наряду с конституциями определяется законами о них[1]. Из общих положений компетенции, а также основных полномочий в области экономики, закрепленных в законах о советах министров, вытекает, что они принимают меры по обеспечению оптимальных темпов развития капитального строительства, ускорению научно-технического прогресса, повышению эффективности строительного производства и качества проектных и строительно-монтажных работ, максимальному использованию внутренних резервов и усилению режима экономии в данной области, разрабатывают предложения по основным направлениям развития строительства. Возложение законами на указанные органы принятия мер по развитию жилищного фонда, здравоохранения, народного образования и других областей социально-культурной сферы презюмирует и организацию ими соответствующего строительства.

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 28. – Ст. 436; СЗ БССР. – 1979. – № 18. – Ст. 297.

Законы возлагают на советы министров и организацию управления группами однородных отраслей народного хозяйства, т.е. его областями. Думается, что в законах было бы оправданно при будущем их совершенствовании концентрированно изложить основные полномочия названных органов в конкретных областях экономики и культуры. Это, безусловно, несколько увеличит сравнительно небольшой объем ныне действующих законов, что вполне допустимо. Четкое же определение основных направлений работы советов министров по руководству той или иной областью экономического и социально-культурного строительства, конкретизация их правового статуса многократно повысили бы практическую значимость указанных актов. Поскольку полномочия по руководству отраслью или подотраслью, допустим, промышленности либо строительства закреплены в положениях о соответствующих министерствах, вполне логично ожидать, что основные моменты государственного управления более высоким уровнем социальных отношений – их областями будут урегулированы в акте, устанавливающем компетенцию органа, возглавляющего систему этих министерств, т.е. в законах о советах министров.

Советы министров, согласно законам, принимают меры по содействию кооперативному и индивидуальному жилищному строительству. Видимо, на них следовало бы возложить государственное руководство названными видами строительства. Государственное руководство развитием этих форм собственности в стране необходимо. Законы относят к ведению правительств союзных республик определение задач и функций, порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственного управления, не наделяя их аналогичными полномочиями по отношению к союзно-республиканским органам республики. Это вряд ли правильно, поскольку реализация ими данных полномочий, осуществляемая на практике, вполне правомерна.

Размежевание компетенции между Союзом ССР и союзной республикой в области капитального строительства обусловливает и пределы полномочий высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти. Совет Министров СССР, исходя из ст. 6 Закона о нем, руководит отраслями капитального строительства союзного подчинения и осуществляет общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения. Он организует управление, согласно ст. 131 Конституции страны, строительными объединениями и организациями союзного подчинения. В ведении же советов министров союзных республик находится руководство отраслями строительства

союзно-республиканского и республиканского подчинения. На них возложена организация управления строительными объединениями и организациями республиканского и местного подчинения.

Конкретное соотношение полномочий Правительства СССР и правительств союзных республик по руководству капитальным строительством детерминировано прежде всего тем обстоятельством, что оно является неразрывной составной частью единого народнохозяйственного комплекса страны. Будучи предметом совместного ведения Союза ССР и союзных республик, строительство требует преимущественно единообразного регламентирования основных вопросов своего осуществления в масштабе страны. Ввиду того что сводных законодательных актов об областях экономики нет, содержание многообразных функций Совета Министров СССР в данной сфере определяется, как отмечается в юридической литературе, преимущественно практикой государственного руководства[1], в том числе нормотворчества. Поэтому Правительством СССР установлена значительная часть конкретных правомочий правительств союзных республик по руководству строительством. На соотношение компетенции Совета Министров СССР и советов министров союзных республик оказывает влияние и содержание реализуемых ими функций. Например, практически все основные вопросы установления порядка финансирования и кредитования капитального строительства решены на уровне Правительства СССР.

Взаимоотношения Правительства СССР с правительствами союзных республик наряду с Конституцией страны регулируются и Законом о Совете Министров СССР. Согласно Закону, Совет Министров СССР направляет и координирует деятельность правительств союзных республик по выполнению решений высших органов государственной власти и управления страны, касающихся развития строительства. Он имеет также право приостанавливать по вопросам ведения Союза ССР исполнение постановлений и распоряжений правительства республик. В свою очередь, советы министров союзных республик участвуют в решении Советом Министров СССР вопросов капитального строительства общесоюзного значения, по которым им предоставлено право вносить свои предложения. Они также правомочны координировать и контролировать деятельность организаций союзного подчинения по вопросам строительства, как и иным, отнесенным к ведению республик.

---

[1] Кузнецов, И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР / И.Н. Кузнецов. – М., 1969. – С. 203.

На них в конституционном порядке возложено обеспечение комплексного экономического и социального развития не только республики, но и экономических районов, автономных республик, краев, областей и городов республиканского подчинения.

Следовательно, ответственность за несбалансированное развитие отдельных регионов юридически несут и советы министров союзных республик, а не только местные Советы и их исполкомы. На наш взгляд, данное обстоятельство следует полнее учитывать в методологии исследования взаимоотношений, складывающихся между региональными и отраслевыми структурами управления, в том числе строительством.

В Законе о Совете Министров СССР установлено, что он принимает меры по решению важнейших территориальных проблем. Этот аспект в общем содержании его деятельности занимает, как показывает практика, все более заметное место, что вполне оправданно. Так, учитывая возрастающее значение районов Сибири и Дальнего Востока в экономике страны и образование в них крупных территориально-производственных комплексов, ЦК КПСС и Совет Министров СССР предусмотрели ряд важных мер по их сбалансированному развитию. В частности, Госплану СССР предложено совместно с Советом Министров РСФСР, заинтересованными министерствами и ведомствами СССР рассматривать схемы развития и размещения производительных сил названных районов и входящих в них территориально-производственных комплексов, а также основные показатели по каждому комплексу независимо от ведомственной подчиненности организаций, утверждать их и контролировать выполнение[1]. Министерства же и ведомства обязаны выделять в проектах планов показатели развития подчиненных организаций, входящих в состав названных комплексов. На уровне Совета Министров СССР решались вопросы комплексного развития народного хозяйства г. Москвы и многих других городов и регионов. Капитальному строительству в решении актуальных задач территориальной политики Правительство СССР отводит надлежащее место.

Совет Министров СССР обеспечивает необходимое взаимодействие между советами министров союзных республик и министерствами (ведомствами) СССР при решении вопросов строительства. Исходя из Конституции СССР, конституций союзных республик, высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти направляют и объединяют деятельность

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

министерств и ведомств, включая строительные. Поскольку направление и объединение деятельности у́же по своему содержанию, чем руководство ею, видимо, более точным было бы говорить о руководстве советами министров министерствами и ведомствами, которое они осуществляют на практике. Так, правительства определяют компетенцию министерств и ведомств, устанавливают им задания в области строительства, принимают меры по обеспечению их выполнения. Они ведут контроль за работой строительных министерств и ведомств, регулярно заслушивают на своих заседаниях их отчеты о производственно-финансовой деятельности и т.д.

Советы министров реализуют определенные функции и по отношению к исполкомам местных Советов. Их место и роль в общей системе органов советского государственного управления строительством будут показаны в специальном параграфе.

Конституция СССР предусматривает образование следующих организационных форм центральных органов государственного управления специальной компетенции: министерств и государственных комитетов СССР и комитетов, главных управлений и других ведомств при Совете Министров СССР. Аналогичные по организационной форме органы образуются и в союзных республиках. Тем не менее в законодательстве, в том числе новейшем, нередко употребляется два родовых понятия – министерство и ведомство. Следовательно, в таком случае государственные комитеты объединяются понятием «ведомство». Этим, безусловно, достигается сокращение перечня организационных форм центральных органов. Однако следует учитывать, что правовое положение объединяемых указанным понятием органов различно. Государственные комитеты, включая функционирующие в области строительства, – органы соответственно СССР или союзной республики. Ведомства же, образуемые советами министров, являются органами последних.

В юридической литературе государственные комитеты обоснованно были подразделены на коллегиальные и единоначальные[1]. Принадлежность права окончательного решения вопросов – председателю или комитету (коллегии) рассматривается, например, В.С. Прониной в качестве критерия определения данных органов как единоначальных либо коллегиальных[2]. Целесообразно, чтобы это право в государственных комитетах принадлежало комитету,

---

[1] Шорина, Е.В. Коллегиальность и единоначалие и советском государственном управлении / Е.В. Шорина. – М., 1959. – С. 37–38.

[2] Государственное управление и административное право. – С. 258–259.

а не председателю, как принято и некоторых комитетах. В противном случае теряется в известной мере смысл существующих различий в организационных формах центральных органов специальной компетенции, в том числе действующих в области строительства.

Исходя из буквального понимания термина «государственный комитет», желательно, чтобы государственные комитеты состояли из председателя и членов комитета. Таков состав госстроев РСФСР, УССР, БССР, ГССР, ЛитССР, ЛатвССР, КиргССР и ТССР. В то же время Госстрой СССР, госстрои других союзных республик состоят из председателя и членов коллегии, а не комитета. Коллегии при государственных комитетах могут образовываться. Однако, как и при министерствах, они должны выполнять совещательные функции.

Важно реализовать выдвигавшиеся в научной литературе предложения о приведении к единообразию форм принимаемых министерствами и государственными комитетами актов в соответствии с их природой как единоначальных или коллегиальных органов. Чрезмерно многообразна, по нашему мнению, правовая форма актов Госстроя СССР. Он издает постановления, инструкции, приказы, указания и пр.

Конкретные функции, реализуемые строительными министерствами и ведомствами, будут раскрыты в последующих главах данной работы.

Среди центральных органов межотраслевого управления важное место занимают Госплан СССР и Госпланы союзных республик[1]. Действующие положения о них определяют в качестве их главной задачи разработку государственных народнохозяйственных планов. Не менее актуальной их задачей, которая могла бы быть закреплена в положениях о них, является и организация исполнения планов. В него входит доведение контрольных цифр и утвержденных плановых заданий до исполнителей, обеспечение установленного порядка их изменения, а также контроль за ходом выполнения планов, в том числе по строительству. Усиление контроля за выполнением государственных планов, сокращение периода их разработки составляет одно из главных направлений совершенствования деятельности Госплана СССР и его органов.

Непосредственно на Госплан СССР и Госпланы союзных республик возложена разработка проектов планов экономического

[1] СП СССР. – 1968. – № 17. – Ст. 113; СП РСФСР. – 1970. – № 6. – Ст. 35; СЗ БССР. – 1969. – № 16. – Ст. 267; СП УССР. – 1969. – № 9. – Ст. 117.

и социального развития. В их составе разрабатываются и планы капитального строительства, подрядных и строительно-монтажных работ, соответствующие балансы, программы и экономические нормативы. Госпланы рассматривают разработанные другими органами проекты планов, их предложения по проектам планов организаций вышестоящего подчинения, а также задания на проектирование определенных объектов и дают по ним заключения. С государственными плановыми комитетами согласовываются титульные списки некоторых строек. Ряд плановых показателей развития строительства Госпланами утверждается.

ЦК КПСС и Советом Министров СССР перед Госпланом СССР поставлена задача обеспечить ускорение реализации научно-технических открытий и разработок, правильное определение приоритетов в развитии отраслей и экономических районов, сбалансированность планов, подготовку вариантов планового развития, а также повысить требовательность к качеству планов, разрабатываемых другими органами[1]. В то же время Госплан следовало бы освободить от несвойственных ему текущих дел[2].

Действующие комплексные нормативные акты о Госпланах, а также о других органах государственного межотраслевого управления недостаточно полно отражают основные направления их деятельности по руководству подчиненными органами. Видимо, при совершенствовании этих актов данное упущение необходимо устранить.

Министерство финансов СССР и министерства финансов союзных республик выполняют возложенные положениями о них функции по составлению Государственного бюджета соответственно страны или республики и руководят исполнением этих бюджетов, по которым финансируются органы и организации союзного и республиканского подчинения, включая осуществляющие строительство. С ними согласовываются финансовые планы министерств и ведомств. На них возложено методическое руководство постановкой бухгалтерского учета и отчетности, в том числе в строительных органах и организациях[3].

Построенные на началах строгой централизации Стройбанк СССР и Госбанк СССР финансируют строительство объектов в определенных отраслях хозяйства. Они наделены необходимыми правами межотраслевого характера, в том числе по изданию

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 Кутафин, О.Е. Плановая деятельность Советского государства / О.Е. Кутафин. – М., 1980. – С. 169.

3 СП СССР. – 1971. – № 4. – Ст. 28.

в пределах их компетенции обязательных для других органов и организации актов. Председателю правления, например, Стройбанка СССР предоставлено право перераспределять по согласованию с советами министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР лимиты долгосрочного кредитования по отдельным целевым направлениям (кроме кредитов, выделенных для жилищно-строительных кооперативов) в пределах общей суммы установленной кредитным планом на эту же цель. Стройбанк СССР и Госбанк СССР обладают типичными чертами и участника гражданско-правовых отношений, т.е. хозяйственной организации, в частности, при осуществлении операций по финансированию, кредитованию строительства и иных областей, а также расчетам[1].

Госснаб СССР и Госснабы союзных республик реализуют фонды на материально-технические ресурсы, в том числе для капитального строительства. Они обеспечивают развитие гарантированного комплексного снабжения на основе договоров, заключенных организациями с их органами; установление прямых длительных связей между поставщиками и потребителями и пр.[2] В плане организации рационального использования материалов и оборудования важно отметить предоставленное Госснабу СССР право уменьшать их фонды правительствам союзных республик, министерствам и ведомствам СССР при наличии у них излишних запасов одноименной продукции. Это является объективным основанием повышения его ответственности в маневрировании материальными ресурсами и рациональном их использовании, о необходимости чего указывалось на XXVI съезде КПСС.

Поскольку Главное управление снабжения и сбыта РСФСР не входит в систему Госснаба СССР и подчинено только Правительству РСФСР[3], в данной республике функционирует ряд территориальных управлений материально-технического снабжения, подчиненных непосредственно Госснабу СССР. Управления материально-технического снабжения имеются также в системе Госснабов УССР и КазССР. В обязанности территориальных управлений материально-технического снабжения, равно как и Госснабов союзных республик, входит непосредственное обеспечение материальными ресурсами организаций, расположенных в районах их функционирования.

---

1 СП СССР. – 1964. – № 12. – Ст. 122; 1965. – № 14. – Ст. 106; 1981. – № 3. – Ст. 12.

2 Там же. – 1980. – № 1. – Ст. 4; СП УССР. – 1980. – № 2. – Ст. 13; СЗ БССР. – 1980. – № 20. – Ст. 434.

3 СП РСФСР. – 1968. – № 11. – Ст. 58.

Характер взаимоотношений органов межотраслевой компетенции с другими органами, осуществляющими управление строительством, – советами министров союзных и автономных республик, исполкомами местных Советов, министерствами и ведомствами и их органами, а также строительными организациями – обусловлен тем, что по вопросам своего ведения, в частности планирования, финансирования и материально-технического снабжения капитального строительства, они вправе издавать имеющие обязательную силу правовые нормы. Именно это обстоятельство позволяет центральным межотраслевым органам СССР непосредственно воздействовать на все нижестоящие структуры других систем управления. Центральные же отраслевые органы управления строительством и иными областями экономики и культуры взаимодействуют с нижестоящими формированиями, не входящими в их систему, как правило, через подчиненные им организации.

Органы межотраслевого управления осуществляют в пределах предоставленных им полномочий методическое руководство работой подведомственных органов и организаций. Так, они разрабатывают методические указания и иные нормативные документы, показатели и формы составления планов, балансов и отчетов, координируют и контролируют деятельность этих органов и организаций по вопросам своего ведения, в том числе в области строительства.

Глава II
Компетенция Совета Министров СССР и советов министров союзных республик по руководству строительством

1. Правительство СССР и правительства союзных республик: руководство планированием капитального строительства

Совет Министров СССР, советы министров союзных республик, согласно законам о них, разрабатывают государственные планы экономического и социального развития, включающие в себя и планы капитального строительства. Они вносят планы экономического и социального развития на утверждение высших органов государственной власти, принимают меры по осуществлению этих планов и представляют последним отчеты об их выполнении. К компетенции советов министров отнесена организация работы подчиненных органов по подготовке проектов указанных планов, совершенствованию методов планирования и выполнению ряда других важных функций в этой области.

Совет Министров СССР определяет цели и направления плановой политики в строительстве. Так, при планировании капитального строительства советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР обязаны исходить из необходимости повышения эффективности капитальных вложений, ускорения ввода в действие производственных мощностей и объектов, сокращения количества вновь начинаемых строек, доведения незавершенного строительства до установленных нормативов. В деятельности Совета Министров СССР по организации планирования строительства и других областей экономики и культуры прослеживается устойчивая тенденция расширения его временных горизонтов, усиления прогностических элементов. Если ранее, например, предусматривалась разработка проекта долгосрочного плана развития народного хозяйства на 15 лет (1976–1990)[1], то в настоящее время, согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1974. – Т. 9. – С. 232–234.

производства и качества работы» от 12 июля 1979 г. № 695, должна разрабатываться комплексная программа научно-технического прогресса на 20 лет (по пятилетиям)[1].

Названным постановлением предусмотрены и другие формы планирования, включая строительство, в частности разработка основных направлений экономического и социального развития страны (по пятилетиям) с вариантами решения крупных экономических и социальных проблем, а также пятилетних и годовых планов. Им же установлены и сроки разработки проектов планов и представления их вышестоящим органам, а также сроки доведения контрольных цифр и утвержденных плановых заданий. Правительство СССР определяет и составные разделы планов экономического и социального развития. В состав плана непосредственно капитального строительства входят план капитальных вложений, строительно-монтажных и подрядных работ, проектно-изыскательских работ, титульные списки строек.

На советы министров союзных республик возложена подготовка предложений о развитии научно-технического прогресса в стране на 20 лет и о проекте основных направлений экономического и социального развития. Они разрабатывают республиканские комплексные программы научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий на 20 лет, а также, как министерства и ведомства СССР, пятилетние и годовые планы.

Характерной чертой современной плановой политики ЦК КПСС и Совета Министров СССР является программно-целевой подход. ЦК КПСС и Советом Министров СССР предусмотрено, что комплексные научно-технические и экономические программы, а также программы развития регионов и территориально-производственных комплексов должны стать важнейшей составной частью государственных перспективных планов[2]. В этой связи актуальны отбор, повышение степени научной обоснованности и четкое формулирование проблем, для решения которых необходим данный подход, в том числе в строительстве. Важно, чтобы программы были обоснованы расчетами и предусматривали, как указывалось на октябрьском (1980 г.) Пленуме ЦК КПСС, очередность решаемых задач[3]. Структура выделенных проблем отражает пути их решения. Так, общая проблема жилищного строительства требует развития строительной индустрии, привлечения

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 Там же.

3 Правда. – 1980. – 22 окт.

дополнительных ассигнований, улучшения качества проектных работ.

Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР участвуют в определении Госпланом СССР перечня такого рода программ общегосударственного значения. Право их утверждения – не позднее чем за полтора года до очередной пятилетки – предоставлено Госплану СССР. На наш взгляд, утверждение данного перечня в силу его исключительной важности следовало бы сосредоточить в ведении Правительства страны. Это соответствовало бы и практике определения первоочередных программ. Они были определены ЦК КПСС и Советом Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695. Следует заметить, что перечень республиканских комплексных научно-технических программ и программ по важнейшим республиканским научно-техническим и экономическим проблемам на 1981–1985 гг., в том числе осуществляемых в строительстве, советами министров некоторых союзных республик был одобрен. Видимо, более целесообразной правовой формой волеизъявления высших исполнительных и распорядительных органов в отношении указанного перечня является его утверждение.

Совет Министров СССР устанавливает порядок распределения капитальных вложений. Согласно действующему порядку, капиталовложения на производственное строительство выделяются общесоюзным министерствам и ведомствам СССР и некоторым – по установленному Правительством СССР перечню – союзно-республиканским. Ряду союзно-республиканских министерств и ведомств СССР они планируются только для строек союзного значения. По объектам же других союзно-республиканских органов, хозяйству республиканского н местного значения ассигнования выделяются по планам союзной республики. Для отдельных отраслей союзно-республиканского подчинения они отражаются в планах как соответствующего министерства СССР, так и союзных республик. Капитальные вложения на строительство жилья и детских дошкольных учреждений наряду с общесоюзными министерствами и ведомствами СССР планируются и многим союзно-республиканским органам СССР, перечень которых дан Советом Министров СССР. Остальные же капиталовложения на эти цели, на коммунально-бытовое строительство выделяются Совету Министров союзной республики. Ему направляются и капиталовложения для строительства объектов народного образования, здравоохранения и культуры, за исключением возводимых вне городов и предназначенных для обслуживания организаций

системы министерств и ведомств СССР. Последние наделяются ассигнованиями на жилищно-гражданское строительство и в ряде других случаев[1].

Правительства республик выделяемые им средства на производственное строительство и значительной части на жилищно-гражданское также направляют преимущественно по линии министерств и ведомств[2].

Установленный Советом Министров СССР порядок распределения капитальных вложений направлен на обеспечение комплексного строительства производственных объектов с непроизводственными в важнейших – общесоюзных и некоторых союзно-республиканских отраслях. Эту же цель преследует и предусмотренное им раздельное планирование капиталовложений по объектам производственного и непроизводственного назначения, а также разграничение их в сметах на строительство предприятий. Тем не менее строительству жилья и необходимых социально-культурных учреждений хозяйственные министерства и ведомства и их предприятия не уделяют должного внимания. Это отмечалось и на XXVI съезде КПСС, в том числе в выступлении первого секретаря ЦК КПУ В.В. Щербицкого, Председателя Совета Министров РСФСР М.С. Соломенцева. Такое положение является следствием недостаточного учета при установлении порядка распределения капиталовложений правообразующего значения объективной заинтересованности отраслевых хозяйственных систем в первоочередном решении непосредственно производственных задач. Создание же социальной инфраструктуры ими рассматривается лишь как одно из многих, хотя в определенных ситуациях и неизбежных, условий их функционирования.

Данное обстоятельство формирует и линию поведения руководителей указанных систем при распределении средств на жилищно-гражданское строительство. Они объективно заинтересованы строить в первую очередь жилые дома, детские дошкольные учреждения и некоторые другие объекты, создающие более ощутимые возможности для развития вверенного им производства. Комплексность же осуществления указанного строительства, как и опережающее создание инженерных сетей и других коммуникаций для них, имеет вторичное значение. Осознание стоящих перед местными органами власти задач по обеспечению комплексного экономического и социального развития территорий

---

1 СП СССР. – 1958. – № 9. – Ст. 77; 1965. – № 19–20. – Ст. 154; 1967. – № 17. – Ст. 119; 1969. – № 15. – Ст. 82; 1973. – № 4. – Ст. 14; 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 СП РСФСР. – 1967. – № 20. – Ст. 103.

руководителями хозяйственных органов и организаций, от которого зависит выделение ими на такого рода цели средств[1],– момент, как показала многолетняя практика, отнюдь не определяющий их действительные устремления.

Устранить негативные последствия сооружения предприятий без достаточной производственной и социальной инфраструктуры и обеспечить комплексную застройку жилых районов и микрорайонов в местах дислоцирования таких предприятий без привлечения их средств не в состоянии и исполкомы местных Советов. Доля ассигнований последних в общем объеме инвестиций, осваиваемых на подведомственной им территории, более чем скромна. Например, в жилищном строительстве по областным центрам Белоруссии она колеблется от 10 до 30 %. Аналогичным образом и правительства союзных республик располагают относительно небольшими возможностями в данной сфере, например Совет Министров ЛитССР – лишь 30 % всех затрат на жилищное строительство в городах республики[2].

Учитывая, что концентрация и комплексное освоение капитальных вложений являются условием их эффективного использования, Совет Министров СССР принял ряд мер по сосредоточению планируемых на жилищно-гражданское строительство средств. Так, советам министров союзных республик предоставлено право по согласованию с министерствами и ведомствами СССР решать вопросы о централизации ассигнований, направляемых ими на строительство жилья и детских дошкольных учреждений; разрешать подчиненным органам и организациям объединять выделяемые им на жилищно-гражданское строительство средства со средствами органов и организации министерств и ведомств СССР. Соответствующие правомочия по объединению средств предоставлены руководителям министерств и ведомств СССР, других органов и организаций, а также исполкомам местных Советов. При объединении капитальных вложений должны выделяться и необходимые лимиты проектно-изыскательских и подрядных работ, а также материальные и финансовые ресурсы[3].

Функции единого заказчика по освоению выделяемых на такого рода цели ассигнований Советом Министров СССР возложены на исполкомы местных Советов. Их также вправе, по решению

---

1 Problemy Rad Narodowych. – 1979. – № 43. – S. 186.

2 Манюшин, А.Ю. Совершенствование управления экономикой союзной республики / А.Ю. Манюшин. – Вильнюс, 1978. – С. 103.

3 СП СССР. – 1957. – № 9. – Ст. 102; 1959. – № 13. – Ст. 81; 1965. – № 13. – Ст. 99; № 19–20. – Ст. 153; 1967. – № 17. – Ст. 118, 119; 1979. – № 18. – Ст. 118.

Совета Министров союзной республики, выполнять и предприятия[1]. Создание системы подчиненных исполкомам органов – управлений капитального строительства является объективным основанием успешного выполнения ими данных функций. Объединению и освоению средств единым заказчиком содействует принятие комплексных актов, определяющих его правовой статус в жилищно-гражданском строительстве[2]. Более полный учет исполнительными комитетами обоснованных запросов организаций о качестве и месте расположения производимой за счет их средств строительной продукции способствует концентрации капитальных вложений у единого заказчика – управлений капитального строительства исполкомов.

Тем не менее более высокая эффективность использования единым заказчиком капитальных вложений, выделяемых на жилищно-гражданское строительство, не может полностью исключить заинтересованности хозяйственных организаций в их самостоятельном освоении. Концентрация средств, направляемых на непроизводственное строительство, в ведении исполкомов до сих пор составляет от 30 до 70 % их общего объема. В Москве, как в Ленинграде и Ленинградской области, капиталовложения на строительство всех объектов жилищно-гражданского назначения, согласно специальному порядку, планируются непосредственно исполкомом. Следовательно, им гораздо проще, чем другим исполкомам, обеспечить концентрацию этих средств. Однако в 1979 г. в Москве заказчиками, кроме ГлавУКСа, выступало около 300 организаций[3].

В юридической литературе было высказано мнение о необходимости перехода к планированию ассигнований на жилищно-гражданское строительство по линии советов министров союзных республик как органов, призванных обеспечить комплексное экономическое и социальное развитие их территории[4]. Оно разделялось и дополнительно обосновывалось и автором данной работы применительно к исполкомам местных Советов[5]. Вместе с тем необходимо учитывать, что действующий многоканальный порядок распределения капитальных вложений на жилищно-гражданское

---

1 СП СССР. – 1978. – № 6. – Ст. 36; СП РСФСР. – 1978. – № 8. – Ст. 52.

2 Бюллетень строительной техники. – 1978. – № 1. – С. 14–17; № 6. – С. 8–10; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1980. – № 8. – С. 17–21.

3 Строительство и архитектура Москвы. – 1979. – № 10. – С. 3.

4 Азовкин, И.А. Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин. – М., 1971. – С. 201.

5 Абрамович, А.М. Исполкомы областных Советов: руководство капитальным строительством / А.М. Абрамович. – С. 58.

строительство наряду с обеспечением комплексности возведения производственных и непроизводственных объектов направлен и на достижение другой цели. Он призван создать дополнительные условия для более интенсивного развития приоритетных отраслей и производств.

Следовательно, поскольку местные органы могут в достаточной мере не учитывать данное обстоятельство, для обеспечения развития наиболее важных, экстремальных по условиям труда и природно-климатическим характеристикам производств, а также на первом этапе освоения новых районов выделять их, видимо, целесообразнее по планам министерств и ведомств. В районах пионерного освоения роль инфраструктурных объектов имеет первостепенное значение[1]. Тем не менее широкое использование государственных капитальных вложений, планируемых на жилищное строительство и другие социальные мероприятия, для решения производственных проблем вряд ли допустимо в контексте социально-экономической природы общественных фондов потребления и равного права граждан СССР на пользование ими. Решать такие вопросы предприятия обязаны за счет улучшения своей производственной деятельности и соответственно увеличения собственных социальных фондов, для чего сейчас созданы широкие возможности.

При сооружении новых предприятий в городах и освоенных районах советам министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов, по линии которых презюмируется планирование основного объема государственных капиталовложений на жилищно-гражданское строительство в перспективе, целесообразно в плановом порядке устанавливать задания по выделению для этих предприятий жилой площади, мест в детских дошкольных учреждениях и др. Их выполнение должно составлять первоочередное направление контрольной деятельности вышестоящих органов.

Согласно постановлению ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» от 19 марта 1981 г., в одиннадцатой пятилетке намечено проверить опытным путем целесообразность перехода к новому порядку планирования и финансирования строительства жилых домов, объектов коммунального и культурно-бытового назначения, при котором все капиталовложения, материально-технические

---

[1] Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. – М., 1980. – С. 13.

ресурсы, лимиты на проектирование и подрядные работы на строительство перечисленных объектов устанавливаются советам министров союзных республик[1]. Такой порядок должен быть введен в отдельных республиках. Думается, что результаты данного опыта будут в целом позитивны.

В условиях же действующего порядка распределения капитальных вложений для обеспечения их комплексного освоения важно усилить и применение административных методов управления. Надо установить жесткий контроль, подчеркивал Л.И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, за использованием средств на социальное развитие предприятий, городов и сел точно по назначению, полностью и в установленные сроки. Рапорты с мест о вводе новых промышленных объектов должны считаться действительными лишь в том случае, если выполнена и предусмотренная планом программа жилищного и культурно-бытового строительства[2]. Новые возможности для обеспечения комплексного экономического и социального развития территорий открывает и содержащаяся в названном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. норма о том, что титульные списки на строительство жилых домов, объектов коммунального, культурно-бытового и природоохранного назначения независимо от их ведомственной принадлежности подлежат согласованию заказчиками с советами министров автономных республик, исполкомами краевых, областных, окружных, городских и районных Советов. Цель согласования состоит в том, чтобы увязать строительство этих объектов по объемам затрат и срокам ввода их в эксплуатацию со строительством производственных объектов.

Совершенствование действующего порядка распределения капитальных вложений на производственное строительство должно идти, на наш взгляд, в направлении более полного соответствия его уровням централизации управления отраслями социалистического производства. Следовательно, наряду с общесоюзными министерствами и ведомствами капиталовложения на производственное строительство целесообразно планировать лишь тем союзно-республиканским министерствам СССР, в системе которых будут возводиться объекты союзного значения. По всем же другим производственным стройкам их, видимо, целесообразнее выделять советам министров союзных республик. Это соответствовало бы правовому статусу последних как исполнительных

---

1 СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

2 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 58.

и распорядительных органов государственной власти суверенных социалистических государств, которые в состоянии эффективно осваивать данные средства.

Непременным условием успешного осуществления государственных программ является установление специального порядка планирования капитальных вложений и других лимитов и ресурсов, необходимых для их реализации. Советом Министров СССР предусматривается комплексный порядок планирования, финансирования и материально-технического снабжения строительства объектов, общих для группы предприятий[1]. Практика показывает, что министерства, ведомства и предприятия в силу называвшихся выше узковедомственных устремлений уклоняются от передачи средств на сооружение объектов, общих для промышленного узла. В городском строительстве интересы промышленных предприятий, пишет В.П. Красовский, необходимо учитывать. Однако они не должны формировать город как сумму заводских поселков[2]. На наш взгляд, в крупных городах функции единого заказчика по строительству общих для всего примышленного узла объектов желательно сосредоточить в ведении управлений капитального строительства исполкомов, как сделано, например, в ГлавУКСе Ленгорисполкома. Капитальные вложения на такого рода цели, справедливо отмечается в экономической литературе, следует планировать отдельной строкой[3].

Правительства союзных республик принимают необходимые меры нормативного характера по повышению уровня концентрации ассигнований, выделяемых ею их планам. Так, ЦК КПБ и Совет Министров БССР обязали министерства и ведомства республики передавать для освоения начиная с 1976 г. выделяемые им средства не только на жилищно-гражданское, но и на сельскохозяйственное строительство, за исключением крупных сельскохозяйственных комплексов, исполкомам местных Советов.

ЦК КПСС и Советом Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 установлен и принцип выделения капиталовложений на развитие отраслей материального производства. Они предоставляются под запланированный прирост объема продукции и услуг. Ими же определен и приоритет направления лимитов капиталовложений, строительно-монтажных и подрядных работ, а также материальных ресурсов, которые в первую

---

1 СП СССР. – 1970. – № 5. – Ст. 36.

2 Инфраструктура и интенсификация экономики. – М., 1980. – С. 10.

3 Некрасов, Н.Н. Единая система отраслевого и территориального планирования / Н.Н. Некрасов, И.Г. Шилин. – М., 1980. – С. 18.

очередь должны планироваться на техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий. Предусмотренное ЦК КПСС и Советом Министров СССР совершенствование условий премирования заказчиков и подрядчиков, повышение должностных окладов руководящим работникам строительных организаций, занимающихся преимущественно реконструкцией предприятий[1], объективно формирует у них заинтересованность в первоочередном осуществлении работ, обеспечивающих более быструю по сравнению с новым строительством аналогичных мощностей окупаемость средств и сокращение потребности в рабочей силе и других затратах. В частности, по данным П.Д. Подшиваленко, капиталовложения снижаются в среднем на 8–10 %[2]. Правительства союзных республик утверждают разрабатываемые и представляемые министерствами и ведомствами, край(обл)исполкомами в Госплан республики плановые балансы и расчеты использования имеющихся производственных мощностей и основных фондов, сводные планы технического перевооружения и реконструкции предприятий[3].

Практика показывает, что имеется настоятельная необходимость усиления государственного контроля за эффективностью использования ассигнований при реконструкции объектов. Так, из 2300 обследованных ЦСУ СССР производственных объектов, построенных и реконструированных в 1976–1979 гг., примерно 1/3 не достигла проектной мощности в срок. Это в значительной мере обусловлено ошибками в проектах, строительными недоделками и другими недостатками предшествующих стадий инвестиционного цикла.

Средства же на строительство новых и расширение действующих предприятий, согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695, должны выделяться в случае невозможности обеспечения потребностей в данной продукции существующими предприятиями с учетом их реконструкции. Установление этого правила имеет важное значение для решения одной из наиболее ключевых народнохозяйственных проблем – снижения объемов незавершенного строительства. Замораживание капитальных вложений в сотнях тысяч одновременно возводимых объектов на длительные – в среднем на 7–8 лет – сроки приносит невосполнимые потери стране. Кроме ущерба от отсрочки получения продукции и услуг на новых мощностях

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 Роль банка в повышении эффективности капитальных вложений. – М., 1980. – С. 16.

3 СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

и объектах и роста издержек строительного производства, увеличение периода отвлечения средств в строительство на 1 год, по данным ученых-экономистов, приводит к снижению отдачи от них более чем на 10 %. Вследствие чрезмерного объема незавершенного строительства, пишет академик Т.С. Хачатуров, мобилизовано почти вдвое больше средств, чем требуется для годового ввода объектов. Несмотря на крайнюю негативность последствий расширения объемов незавершенного строительства, они только с 1970 по 1980 г. выросли вдвое[1]. В 1979 г. в стране возводилось одновременно 366,3 тыс. объектов только производственного назначения, в том числе 155,9 тыс. вновь начатых. На каждый объект приходится около 10 строителей[2].

Такое положение сложилось прежде всего вследствие объективной заинтересованности органов и организаций в решении хозяйственных проблем за счет нового строительства, а не более полного использования основных фондов и последовательного курса на интенсификацию производства. Это закономерно, поскольку положение инвестицируемой системы сейчас улучшается прямо пропорционально объему предоставленных и осуществленных ею лимитов капиталовложений без адекватных затрат с ее стороны на их возмещение. Механизм необоснованного расширения объемов нового строительства заинтересованными органами и организациями различен. Так, занижая в планах ожидаемое выполнение заданий на переходящих стройках, не обеспечивая полностью затратами пусковые, они увеличивают численность вновь начинаемых объектов. Такие действия незаконны, поскольку противоречат установленным Правительством СССР требованиям о концентрации капиталовложений на пусковых объектах и о включении новых строек в титульные списки лишь при условии полного обеспечения ранее начатых необходимыми затратами. Тем не менее при недостаточном уровне контроля со стороны плановых органов и в результате проявления других субъективных моментов в решении данных вопросов этот механизм до сих пор срабатывал.

Увеличение численности одновременно возводимых объектов происходило и вследствие незаконных изменений утвержденных титульных списков, а также осуществления строительства, вовсе не включенного в план. Росли объемы нового строительства и при переутверждении министерствами и ведомствами проектно-сметной документации, что позволяло избегать открытия титульных

---

1 Вопросы экономики. – 1979. – № 12. – С. 4.

2 Плановое хозяйство. – 1980. – № 1. – С. 12.

списков на дополнительно сооружаемые объекты при ведущихся стройках. Органы и организации-подрядчики зачастую не препятствуют составлению нереальных для них планов, т.к. они дают им возможность оправдывать их невыполнение или некачественное выполнение, получать дополнительные ресурсы под завышенную программу, выбирать более выгодные объекты и пр.

Принятыми на уровне центральных партийных и советских органов мерами, в частности запрещением начинать новое строительство одних объектов вообще, других – определенной сметной стоимостью, усилением контроля за обоснованностью включения в планы остальных, в 1980 г. рост объемов незавершенного строительства был приостановлен. На Украине, например, по сравнению с 1976 г. количество производственных строек уменьшилось на 26 %, а вновь начинаемых – на 42 %. Думается, однако, что наряду с расширением применения указанных мер административного характера для предотвращения распыления капитальных вложений неизбежно установление, видимо, Правительством СССР такого экономического механизма, который создавал бы прямую заинтересованность руководителей и коллективы отраслей и предприятий в решении проблем производства путем его интенсификации, а не нового строительства. Этот механизм должен предусматривать обязательное и адекватное возмещение отраслью или предприятием выделенных им капиталовложений, а также влияние сроков их освоения на экономическое положение хозяйственных систем. Необходимо, чтобы степень эффективности освоения капитальных вложений предопределяла в достаточной мере размеры материального стимулирования трудовых коллективов и руководителей организаций либо отраслей, которым выделены ассигнования. Действенность правовых норм, которые целесообразно принять для решения данной народнохозяйственной проблемы, будет зависеть от экономической и иной заинтересованности субъектов их реализации.

Приоритет размещения новых предприятий определен XXVI съездом КПСС. Они должны строиться в первую очередь в отраслях и производствах, которые обеспечивают прогрессивные сдвиги в структуре экономики, а также вовлечение в хозяйственный оборот ресурсов восточных и северных районов. Первоочередное строительство жилых домов необходимо вести, как указывалось на съезде, во вновь осваиваемых районах и в сельской местности[1]. Это будет содействовать максимальному наращиванию

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 106, 140.

экономического потенциала страны, дальнейшему улучшению жилищных условий тружеников районов нового освоения и сельского хозяйства.

Наряду с распределением капитальных вложений советы министров союзных республик правомочны и перераспределять их в течение года между отдельными стройками в установленном порядке. Соответствующими полномочиями обладают и министерства (ведомства) СССР.

Совет Министров СССР устанавливает основные начала планирования подрядных работ. Он возложил на Госплан СССР обязанность представлять ему проекты подрядных работ с распределением по министерствам, ведомствам СССР – подрядчикам, союзным республикам, министерствам и ведомствам-заказчикам с выделением районов сосредоточения строительства одновременно с планами капитального строительства по министерствам, ведомствам СССР и советам министров союзных республик. Общий и выполняемый собственными силами объем подрядных работ по министерствам, ведомствам СССР и союзным республикам с распределением по заказчикам устанавливает Госплан СССР. На него возложено и утверждение планов подрядных строительно-монтажных работ.

Советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР разрабатывают и представляют в Госплан и соответствующие министерства СССР проекты пятилетних и годовых планов подрядных работ. Они участвуют в разработке Госпланом СССР проектов одноименных планов СССР, передают по согласованию с исполнителями лимиты подрядных работ другим союзным республикам, министерствам и ведомствам СССР. Правительство союзной республики устанавливает порядок утверждения планов подрядных работ по республике[1]. Думается, что названные планы нет необходимости утверждать в ином порядке, чем это принято на уровне СССР. В РСФСР же, например, их утверждение входит в компетенцию Совета Министров[2].

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 предусмотрели, что объемы строительно-монтажных работ в проектах титульных списков должны распределяться по годам министерствами и ведомствами-заказчиками совместно со строительными министерствами и ведомствами или по их поручению подчиненными им организациями исходя из необходимости

---

[1] СП СССР. – 1965. – № 11. – Ст. 82; 1967. – № 20. – Ст. 142; 1969. – № 15. – Ст. 82; 1979. – № 18. – Ст. 118.

[2] СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

создания технологического задела в пределах плановых и нормативных сроков продолжительности строительства. Стройбанку и Госбанку СССР вменено в обязанность осуществлять финансирование строек при соблюдении указанного порядка. Практика показывает, что необходимо принять более действенные меры по обеспечению равномерной загрузки производственных мощностей строительных организаций, резкие колебания которой приводят к значительным потерям. Актуально и усиление контроля за соблюдением строительными организациями сроков согласования представляемых им заказчиками проектов планов, которые систематически нарушаются. В результате несвоевременно заключаются договоры и открывается финансирование, что является одной из причин срыва плановых сроков ввода объектов и мощностей.

Этим же Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР закреплено, что в составе пятилетних планов разрабатываются и утверждаются перечни вновь начинаемых строительством и намеченных к реконструкции и расширению предприятий с указанием основных технико-экономических показателей. Перечни важнейших строек утверждаются Советом Министров СССР по представлению Госплана СССР, других строек сметной стоимостью 3 млн руб. и выше – министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик по согласованию с Госпланом СССР и строительными министерствами, а строек сметной стоимостью ниже 3 млн руб. – непосредственно министерствами и ведомствами СССР и советами министров республик или в порядке, ими устанавливаемом. Так, перечни строек сметной стоимостью 3 млн руб. и выше (кроме утверждаемых Советом Министров СССР) утверждаются Советом Министров РСФСР по согласованию с Госпланом СССР; сметной стоимостью от 1 до 3 млн руб. – Советом Министров РСФСР по представлению Госплана республики.

Разрабатываются и утверждаются и перечни строек непроизводственного назначения. Например, Советом Министров БССР по представлению Госплана республики утверждаются перечни таких строек сметной стоимостью 3 млн руб. и выше.

ЦК КПСС и Советом Министров СССР установлено, что на основе перечней строек, лимитов капитальных вложений и строительно-монтажных работ, проектов и смет и норм продолжительности строительства разрабатываются титульные списки строек на весь период строительства с разбивкой заданий по годам. На уровне Правительства страны предусмотрены условия включения проектов в титульные списки строек, в частности

наличие к определенному сроку утвержденной проектно-сметной документации, заказных спецификаций на материалы и оборудование, а также определена компетенция советов министров союзных республик, министерств и ведомств СССР по их утверждению. В отличие от ранее действовавшего порядка Советом Министров СССР ныне утверждаются титульные списки только важнейших строек производственного назначения (по представлению Госплана СССР). По другим же стройкам сметной стоимостью 3 млн руб. и выше их утверждают советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР по согласованию с Госпланом СССР. Это направлено на обеспечение рационального использования выделяемых на строительство ассигнований, концентрации их на решающих участках экономического развития. Титульные списки строек сметной стоимостью менее 3 млн руб. советы министров республик, министерства и ведомства СССР вправе утверждать непосредственно сами либо устанавливать порядок их утверждения. Они же по согласованию с Госпланом СССР утверждают титульные списки переходящих строек сметной стоимостью 5 млн руб. и выше, устанавливают порядок их утверждения при сметной стоимости строительства менее 5 млн руб.

Советы министров союзных республик устанавливают порядок утверждения титульных списков на строительство объектов коммунального хозяйства, культурно-бытового назначения, просвещения, здравоохранения, розничной торговли и общественного питания. Так, Совет Министров БССР непосредственно утверждает по представлению Госплана республики титульные списки таких строек сметной стоимостью 3 млн руб. и выше. Правительства республик вправе утверждать титульные списки на строительство административных зданий, соответствующих зрелищных учреждений и спортивных сооружений сметной стоимостью до 1 млн руб., а сметной стоимостью более 1 млн руб. – по согласованию с Госпланом СССР. Относительно высокая степень централизации решения вопросов включения в план строительства такого рода объектов по сравнению с другими обусловлена необходимостью достаточно жесткого контроля за расходованием на нынешнем этапе средств на эти цели. Следует иметь в виду, что в период с 1981 по 1985 г. вообще запрещено (за некоторым исключением) строить указанные объекты. Правительства союзных республик устанавливают порядок утверждения титульных списков на строительство жилых домов, объектов колхозов и межколхозных организаций, санаториев, пансионатов и др.

Совет Министров СССР закрепил, что титульные списки строек, осуществляемых за счет нецентрализованных источников финансирования, а также средств кооперативных (кроме колхозов) и общественных организаций, утверждаются в порядке, устанавливаемом соответственно советами министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР и центральными органами общественных формирований, за исключением титульных списков объектов, право утверждения которых он предоставил руководителям предприятий и объединений. Правительством СССР предусмотрен и порядок разработки и утверждения титульных списков на строительство объектов, общих для группы предприятий, а также наиболее важных строек сельскохозяйственного назначения – крупных животноводческих комплексов, птицефабрик и пр.[1] В решении вопросов о включении в план строительства последних из названных объектов желательно расширить компетенцию советов министров союзных республик как органов, призванных выполнять функции общего характера по руководству сельским хозяйством на своей территории.

В последние годы Советом Министров СССР и советами министров союзных республик принят ряд мер по совершенствованию действующих правил утверждения титульных списков строек. На наш взгляд, было бы оправданно принять союзный и республиканские консолидированные правовые акты, определяющие порядок и условия утверждения титульных списков на строительство всех объектов. При разработке таких актов важно продолжить тенденцию на сужение круга критериев, с учетом которых устанавливаются пределы компетенции органов и организаций в данной области. Так, поскольку начатые строительством объекты должны быть, как правило, и окончены, вряд ли следует ограничивать полномочия по утверждению титульных списков переходящих строек осуществляющих их органов и организаций. Однако при установлении компетенции органов по утверждению титульных списков строек желательно учитывать не только их ведомственную принадлежность и сметную стоимость[2]. Необходимо исходить, как пишет О.Н. Садиков, и из назначения объекта[3].

---

1 СП СССР. – 1967. – № 17. – Ст. 119; 1969. – № 15. – Ст. 82; 1970. – № 19. – Ст. 150; 1971. – № 3. – Ст. 19; 1973. – № 4. – Ст. 14; № 16. – Ст. 87; 1979. – № 18. – Ст. 118; СЗ БССР. – 1973. – № 24. – Ст. 402.

2 Ткач, А.П. Организационно-правовые основания капитального строительства (основные проблемы) / А.П. Ткач. – К., 1968. – С. 69.

3 Правовое регулирование капитального строительства в СССР. – М., 1972. – С. 103.

В условиях современной научно-технической революции особое значение имеет внедрение во все аспекты государственной плановой политики в строительстве принципа научности. Принцип научности объективируется и в привлечении, согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695, к разработке соответствующих программ и планов научно-исследовательских организаций; составлении плановых документов, в том числе по развитию строительства, на основе экономических и инженерных расчетов, системы научно обоснованных технико-экономических норм и нормативов. Установление плановых заданий, исходя только из сложившейся динамики показателей, не допускается. Предусмотрена и новая система устанавливаемых заказчикам и подрядчикам показателей и нормативов.

Первым утверждаемым в пятилетних и годовых планах министерств, ведомств и организаций-подрядчиков и заказчиков показателем, согласно указанному Постановлению, является ввод в действие производственных мощностей и объектов (а для заказчиков и основных фондов), в том числе прирост мощностей за счет технического перевооружения и реконструкции действующих предприятий. Министерствам, ведомствам и организациям-заказчикам по капитальному строительству в пятилетних планах утверждаются лимиты государственных капитальных вложений и строительно-монтажных работ. Министерствам, ведомствам и организациям, ведущим строительно-монтажные работы, утверждается в пятилетних планах с разбивкой заданий по годам общий и выполняемый собственными силами объем товарной строительной продукции с распределением общего объема по заказчикам. Министерства и ведомства-заказчики утверждают соответственно задания по объему товарной строительной продукции подведомственным организациям. Утверждение заданий по вводу в действие производственных мощностей и объектов должно производиться и организациям, ведущим по договорам монтаж основного энергетического и технологического оборудования.

Таким образом, ранее действовавшие основные показатели – освоение объемов капитальных вложений и строительно-монтажных работ, которые отражали, по сути, лишь стоимость произведенных затрат и не находились в прямой зависимости с получением конечного результата – строительной продукции, заменены на новые. Они, как и введенная ЦК КПСС и Советом Министров СССР более совершенная оценка деятельности осуществляющих строительство организаций, которая производится сейчас по результатам выполнения заданий по вводу в действие производственных

мощностей и объектов, товарной строительной продукции, росту производительности труда и прибыли нарастающим итогам с начала пятилетки или года, четко ориентируют на производство конечного народнохозяйственного результата.

Органам и организациям-подрядчикам утверждаются задания и по росту производительности труда, прибыли и другим показателям согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695. На всех уровнях государственного и хозяйственного управления строительством важно обеспечить доведение по этим показателям обоснованных плановых заданий. Лишь тогда правомерно ожидать надлежащего эффекта от новой системы плановых показателей, устанавливаемых по строительству. На уровне Правительства СССР предусмотрено установление в планах показателей и по объему незавершенного строительства, а также утверждение нормативов задела в строительстве[1]. Указанные нормативы утверждены постановлением Госстроя и Госплана СССР от 29 декабря 1979 г.

Актуально обеспечение разработки действительно прогрессивных норм удельных капитальных вложений. Осуществление значительных объемов непроизводственного строительства за счет отчислений от ассигнований, направляемых на развитие материального производства или других отраслей социально-культурной сферы, в конечном итоге неоправданно. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 было признано целесообразным ограничить целевые отчисления государственными предприятиями и хозяйственными организациями средств для образования нецентрализованных источников финансирования капитальных вложении. Поэтому в 1980 г. круг таких отчислений существенно сужен.

Так, на строительство жилых домов, детских дошкольных учреждений, больниц и коммунальных сооружений направляется часть сверхплановой прибыли предприятий и организаций, не переведенных на новую систему планирования и экономического стимулирования; на расширение больниц, поликлиник и домов-интернатов для престарелых и инвалидов – средства, предназначенные на их капитальный ремонт, а на пристройку классных комнат – также бюджетные ассигнования, высвобождающиеся при ликвидации мелких сельских школ; на строительство жилья – часть не израсходованных в предыдущем году органами вневедомственной охраны их средств. На строительство соответствующих

[1] СП СССР. – 1969. – № 15. – Ст. 82; 1979. – № 18. – Ст. 118.

объектов жилищно-гражданского назначения и на расширение собственной производственной базы может использоваться прибыль вузов, средних специальных учебных заведений, средних школ, детских домов и специальных школ-интернатов, получаемая от реализации продукции их мастерских и подсобных хозяйств; прибыль предприятий, цехов и участков, предназначенных для использования труда пенсионеров по старости и инвалидов и др.

Первое же место в действующем перечне нецентрализованных источников, средства которых направляются на финансирование капитальных вложений, отведено фонду развития производства, фонду социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, других аналогичных фондов. Это является гарантией обеспечения реальной продукцией и услугами формируемых в новых условиях хозяйствования предприятиями и организациями собственных средств. ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 установили, что затраты, осуществляемые за счет фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, а также части средств материального фонда, направляемых на такого рода цели, равно как и работы по техническому перевооружению и реконструкции действующих предприятий, выполняемые за счет фонда развития производства, в полном объеме включаются в план капитального строительства министерств и ведомств и обеспечиваются ими в первоочередном порядке необходимыми капиталовложениями, материальными ресурсами и объемами подрядных работ. Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР одновременно с проектами годовых планов разрабатывают расчеты намечаемых фонда развития производства и фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, а также расчеты требующихся для их использования материальных ресурсов и проектно-изыскательских работ[1]. Направлять из указанных в действующем перечне нецентрализованных источников средства на финансирование капитальных вложений сверх установленных в плане лимитов государственных капитальных вложений в меру изыскания материальных ресурсов советы министров союзных республик разрешили исполкомам местных Советов, министерствам и ведомствам.

На современном этапе развития Советского государства было бы оправданно принять меры по дальнейшему увеличению планируемых объемов жизненно важных подотраслей непроизводственного

[1] СП СССР. – 1967. – № 20. – Ст. 142; 1979. – № 18. – Ст. 118.

строительства, прежде всего жилищного, к осуществлению которого все более широко привлекаются средства трудящихся. Думается, что в свете ст. 44 Конституции СССР и Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик[1], закрепляющих право советских граждан на жилище, а также сложившейся обеспеченности населения жильем нет пока оснований для последовательного уменьшения численности ежегодно вводимых в эксплуатацию квартир, которое происходит с начала 1960-х гг.[2], и приостановления достигнутых объемов жилищного строительства. Увеличение средних размеров проектируемых квартир можно производить лишь за счет возрастания объемов данного строительства.

Источником такого увеличения может быть совершенствование общей народнохозяйственной структуры капиталовложений, которое возложено на Госплан и Госстрой СССР, и обеспечение последующего более рационального расходования инвестиций в материальном производстве. Так, на добывающие отрасли уже сегодня приходится львиная доля капиталовложений. Эффективность же их освоения, а также использования сырья и энергоносителей, спрос на которые будет все более расти, далеко не достаточны. Учитывая имеющиеся резервы общественного производства, в частности сельскохозяйственного, первый секретарь ЦК КПБ Т.Я. Киселев на XXIX съезде Компартии Белоруссии обращал внимание на необходимость почти двукратного увеличения ассигнований на сооружение на селе жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, в частности до 30 % общего лимита на сельское строительство против 16–17 % в настоящее время[3]. По стране капиталовложения на эти цели в одиннадцатой пятилетке по сравнению с предыдущей планируется увеличить на 39 %[4].

В компетенцию Совета Министров СССР и советов министров союзных республик, согласно законам о них, входит обеспечение сбалансированности планов экономического и социального развития. Правительством страны установлено, что планы капитального строительства должны быть увязаны с другими разделами планов экономического и социального развития и включенными в них программами, а также материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами и мощностями строительных организаций; планы проектно-изыскательских работ – с планами капитального

---

1 Правда. – 1981. – 26 июня.

2 Статистический ежегодник стран – членов СЭВ. – М., 1980. – С. 185.

3 Материалы XXIX съезда Коммунистической партии Белоруссии. – Минск, 1981. – С. 24.

4 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 168.

строительства. Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР разрабатывают балансы производственных мощностей и оборудования (в натуральном и стоимостном выражении), балансы материалов для нужд капитального строительства, а также составляют расчеты мощностей государственных и межколхозных строительно-монтажных организаций по союзным республикам, краям, областям и районам сосредоточения строительства. Материальные ресурсы для капитального строительства должны выделяться в балансах отдельной строкой[1], что обусловлено необходимостью полного обеспечения ими строительного производства.

Практика свидетельствует о том, что в последнее время произошел ряд позитивных изменений в обеспечении сбалансированности планов капитального строительства. Однако в целом данная проблема, несмотря на соответствующие требования Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695, не получает надлежащего разрешения. Так, из многочисленных данных периодической печати, выступлений руководителей строительных министерств и ведомств явствует, что план на 1981 г. был доведен по-прежнему завышенный, не сбалансированный с мощностями подрядных организаций. Его рост к уровню предшествующего года, например, по Министерству промышленного строительства СССР составил 16,7 %, по Министерству строительства СССР – 16,1 %, хотя он за последние годы в том же Минстрое СССР не превышал 3 %[2]. Разработанная после указанного Постановления методика расчета мощностей не позволила получить достаточные данные о возможностях подрядчиков, что и явилось одним из следствий подобного планирования. Другая причина заключается в стремлении заказчиков включить в план строительства максимально возможных объемов работ, что в определенной мере удается. Не обеспечена и сбалансированность планов капитального строительства с материальными ресурсами. Так, этим же министерствам СССР под строительную программу 1981 г. не было выделено соответственно 350 тыс. т и 214 тыс. т металлопроката, 1,3 млн т цемента и до 15 % лесоматериалов и пр. Таким образом, обеспечение сбалансированности планов капитального строительства, в том числе административными методами, остается важным направлением работы органов государственного управления.

---

1 СП СССР. – 1969. – № 15. – Ст. 82; 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 Правда. – 1980. – 1 и 11 нояб.

Не менее актуальна проблема сбалансированности планов капитального строительства в территориальном и отраслевом разрезах. Обеспечивая сочетание территориального и отраслевого планирования, ЦК КПСС и Совет Министров СССР Постановлением от 12 июля 1979 г. № 695 вменили в обязанность министерств и ведомств СССР сообщать советам министров союзных республик контрольные цифры, основные показатели проектов и утвержденных планов находящихся на территории республики организаций союзного подчинения в натуральном выражении. С этой же целью они обязаны улучшить разработку планов в территориальном разрезе и обеспечить их совместное рассмотрение с советами министров союзных республик. Последние наряду с проектами пятилетних и годовых планов представляют в Госплан, министерства и ведомства СССР предложения по проектам планов организации союзного подчинения, находящихся на их территории. Они включают основные показатели планов указанных организаций в государственные планы экономического и социального развития республик. На советы министров союзных и автономных республик, обл(край) исполкомы возложено составление и утверждение сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства и производства товаров народного потребления, а также контроль за их выполнением. При этом применительно к организациям союзного подчинения они исходят из заданий, установленных министерствами и ведомствами СССР.

Указанной цели – комплексному территориальному и отраслевому планированию служит разработка Госпланом СССР с участием советов министров союзных республик, министерств и ведомств СССР и Академии наук СССР программ по решению крупных региональных проблем, формированию и развитию важнейших территориально-производственных комплексов и составление по таким комплексам сводных планов капитального строительства. Должны разрабатываться также в территориальном разрезе балансы производства и распределения важнейших видов продукции, в том числе для строительства, расчеты мощностей строительных организаций и др.[1] Исходя из практики работы советов министров союзных республик, следовало бы отразить в законах о них реализуемые ими правомочия по участию в планировании всего народного хозяйства страны, а не только применительно к планам министерств и ведомств СССР и организаций союзного подчинения.

---

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

Совет Министров СССР предусматривает создание необходимых резервов по установленным нормативам, что является определенной гарантией выполнения планов и решения непредвиденных задач. Так, советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР разрешено при доведении плановых заданий на пятилетку до министерств и ведомств республик, подведомственных объединений, предприятий и организаций оставлять резерв капитальных вложений, строительно-монтажных и подрядных работ в размере до 5 % их общего лимита с соответствующими материальными и финансовыми ресурсами.

На советы министров возложено обеспечение стабильности планов экономического и социального развития, что является весьма важной народнохозяйственной проблемой[1]. Принцип стабильности планов проявляется в предусмотренной Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 пролонгированности долгосрочных форм планирования, в частности, путем внесения через каждые пять лет в комплексную программу научно-технического прогресса, а также в основные направления экономического и социального развития страны необходимых уточнений и составления их на новое пятилетие. Это превращает названные документы в формы, по сути, перманентного планирования. Стабильность обеспечивается и обусловленностью заданий и нормативов текущих планов перспективными, а последних – долгосрочными; разграничением содержащихся в них заданий по конкретным периодам.

Непосредственно для планирования строительства особое значение имеет установленное ЦК КПСС и Советом Министров СССР положение о том, что начиная с одиннадцатой пятилетки правительствам союзных республик, министерствам и ведомствам СССР утверждается стабильный пятилетний план капитального строительства с разбивкой заданий по годам. Изжившая себя практика годового планирования капиталовложений, таким образом, отменена. Для обеспечения непрерывности действия планов капитального строительства ими предусмотрена разработка и утверждение в составе пятилетних планов перечней соответствующих строек. Они определили правовое значение титульных списков строек как неизменных плановых документов на весь период строительства, обязательных для всех его участников[2].

---

[1] Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. – М., 1979. – С. 54.

[2] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

Правительство СССР предусматривает порядок и условия изменения утвержденных планов капитальных вложений и строительно-монтажных работ, которое может производиться по согласованию с генеральным подрядчиком до 15 февраля текущего года и только в связи с итогами выполнения плана прошлого года. Соответствующие изменения должны быть одновременно внесены и в другие взаимоувязанные показатели деятельности организаций с сообщением их исполнителям в течение месяца. Допущенное в текущем году отставание по пусковым и переходящим стройкам ЦК КПСС и Совет Министров СССР обязывают восполнять в последующем году за счет неиспользованных ранее ресурсов, а также резервов министерств и ведомств. Следовательно, такие имеющие место на практике изменения планов капитального строительства, которые не предусматривают ввода в эксплуатацию объектов в планируемом году, бывших пусковыми в прошедшем, незаконны. Практически нельзя избежать и внесения в план капитального строительства некоторых других уточнений. Они связаны с передачей организаций в систему иных органов, консервацией или прекращением строительства, выделением средств из резервных фондов советов министров и других органов на капитальное строительство. Видимо, указанные основания изменения планов капитального строительства нужно было бы отразить и в законодательстве.

Практика свидетельствует, что предусмотренные на правительственном уровне условия и сроки изменения утвержденных планов капитального строительства в ряде случаев не соблюдаются. Думается, было бы оправданно еще более ужесточить действующий порядок их изменения, обеспечив, естественно, его безусловное выполнение. В частности, каждое изменение таких планов, включая произведенное до 15 февраля текущего года в связи с итогами деятельности за прошедший год, должно, на наш взгляд, рассматриваться и санкционироваться вышестоящим органом с целью контроля за его обоснованностью. При этом необходимо принимать меры по устранению причин невыполнения плановых заданий, ужесточить требования к плановой дисциплине в целом и к качеству планов.

Одновременно было бы желательно дифференцировать в зависимости от уровня органов управления сроки, в течение которых они могут изменять утвержденные планы капитального строительства, поскольку внесение нижестоящим органом изменений в свои планы в предельно допустимый срок лишает вышестоящий орган возможности его соблюдения.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 запрещено корректировать планы, в том числе строительства, в сторону снижения под фактический уровень их выполнения. Подобные корректировки, подчеркивал Л.И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, дезорганизуют хозяйство, разлагают кадры, приучают их к безответственности[1]. При допущении таких корректировок руководители министерств, ведомств и других органов должны привлекаться к дисциплинарной и материальной ответственности, а руководящие работники организаций лишаться премий за основные результаты хозяйственной деятельности полностью пли частично, не менее чем на 50 %. Более последовательное проведение в жизнь данного положения способствовало бы существенному улучшению плановой дисциплины.

Стабильности планов капитального строительства содействует и своевременность их утверждения и доведения до исполнителей. ЦК КПСС и Советом Министров СССР установлено, что планы по всем показателям (включая материально-технические ресурсы) должны доводиться министерствами и ведомствами до организаций не позднее чем за полтора месяца до начала планового года[2]. В постановлениях советов министров, принимаемых по проектам годовых планов экономического и социального развития, устанавливаются сроки утверждения организациями-подрядчиками совместно с заказчиками комплексных графиков выполнения строительно-монтажных работ по пусковым стройкам и по согласованию с союзглавкомплектами и территориальными органами Госснаба СССР графиков поставки для этих строек технологического и комплектного оборудования; доведения титульных списков строек до организаций с учетом итогов выполнения плановых заданий за истекший год, а также сроки представления в учреждения банков документов, необходимых для открытия финансирования строительства. Соблюдение указанных сроков – одно из условий успешного выполнения строительных программ.

Видимо, в Законе о Совете Министров СССР, исходя из практики его работы, не лишним было бы закрепить, что он принимает меры по укреплению плановой дисциплины. Такие нормы обоснованно предусмотрены в законах о советах министров союзных республик.

Совет Министров СССР, согласно Закону о нем, руководит организацией единой системы учета и статистики. Он принимает

---

1 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 50.

2 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

меры по совершенствованию учета и отчетности в строительстве, в том числе по внедрению средств автоматизации и механизации в эту сферу, предотвращению приписок и других искажений отчетности в строительстве. Значительное внимание уделяется Советом Министров СССР и советами министров республик бухгалтерскому учету как важному средству отражения реального состояния строительного производства[1]. Правительства союзных республик, исходя из законов о них, способствуют осуществлению мер по организации системы учета и статистики в строительстве, что обусловлено централизацией управления данной сферой на общесоюзном уровне.

Таким образом, ряд основополагающих моментов деятельности советов министров в рассматриваемой области прямо вытекает из законов о них, в частности по разработке планов капитального строительства как составной части государственных планов экономического и социального развития, установлению и доведению до исполнителей плановых заданий и пр. Однако некоторые правомочия данных органов, специфические для отношений именно в капитальном строительстве, было бы также желательно отразить в основополагающих актах, определяющих их правовой статус. Это – установление Советом Министров СССР порядка распределения капиталовложений и определение приоритетов их использования, закрепление им порядка утверждения перечней и титульных списков строек, а также утверждение наиболее важных из них. Полномочиями такого рода советов министров союзных республик являются установление порядка утверждения и утверждение в пределах их компетенции перечней и титульных списков строек.

2. Полномочия и деятельность Совета Министров СССР и советов министров союзных республик по руководству строительством

Наряду с планированием в содержание деятельности высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти по руководству капитальным строительством входит обеспечение финансирования, материально-технического снабжения этой области народного хозяйства, организации строительного производства, а также приемки законченных строительством объектов в эксплуатацию. Ведению советов министров подлежит разработка

[1] СП СССР. – 1979. – № 19. – Ст. 121; 1980. – № 6. – Ст. 43; СП УССР. – 1980. – № 2. – Ст. 12.

и внесение в Верховный Совет Государственного бюджета Союза ССР или союзной республики, устанавливающего расходы на финансирование народного хозяйства, включая строительную индустрию, а также принятие мер по его осуществлению, предоставление Верховному Совету отчетов об исполнении бюджета. Совет Министров СССР, согласно Закону о нем, принимает меры к укреплению кредитной системы, обеспечивает проведение единой политики цен и определяет основные направления совершенствования их системы, в том числе в строительстве. Советы министров союзных республик способствуют осуществлению мер по укреплению кредитной, равно как и денежной, системы и участвуют в проведении единой политики цен и совершенствовании их системы. Обеспечение финансирования всех мероприятий, установленных в государственных пятилетних и годовых планах экономического и социального развития, а также образование необходимых финансовых резервов производится в соответствии с разрабатываемыми Госпланом СССР в составе этих планов сводными финансовыми балансами. Характерной тенденцией развития отношений в рассматриваемой сфере является переход от безвозвратного (бюджетного) финансирования строительства к его осуществлению за счет собственных средств организаций и кредитов. Так, если с 1965 г. строительство новых предприятий за счет кредита Стройбанка СССР и собственных средств предприятий предусматривалось при условии возмещения затрат в срок до пяти лет, то в 1979 г. ЦК КПСС и Советом Министров СССР установлено, что выделение ассигнований из бюджета, а также предоставление кредитов производится лишь при недостатке собственных средств[1]. В экономической литературе и на практике широко распространен взгляд на кредитование инвестиционных затрат как на более эффективный метод их финансового обеспечения по сравнению с бюджетным. Думается, что подобный подход несколько односторонен. В условиях сложившейся системы хозяйствования при осуществлении одних мероприятий необходимо бюджетное финансирование, а других – кредитование. Важно только определить оптимальные сферы и четкие границы применения соответствующего метода финансирования[2].

Совет Министров СССР в зависимости от характера кредитуемых мероприятий определяет виды – долгосрочный или краткосрочный – кредита, сроки и источники его погашения, а также размер оплаты за пользование кредитом, в том числе просроченным.

---

1 СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 153; 1969. – № 15. – Ст. 82; 1979. – № 18. – Ст. 118.

2 Экономические науки. – 1980. – № 2. – С. 56.

В принятых им многочисленных актах определены конкретные направления кредитования затрат на производственное и жилищно-гражданское строительство и другие мероприятия, установлена компетенция руководителей центральных банковских учреждений по предоставлению кредитов. Думается, что решение указанных вопросов следовало бы произвести в едином, консолидированном акте.

Широкое использование министерствами и организациями кредита в качестве источника финансирования капитальных вложений повышает актуальность правильного обоснования размеров выделяемых долгосрочных кредитов. Несомненно, что это обоснование должно исходить из презумпции гармоничного развития отраслей и отдельных производств, обеспечения приоритетов для наиболее важных из них. Важно также усилить на компетентных уровнях контроль за правильностью распределения кредитов, что способствовало бы уменьшению случаев субъективизма в решении данных вопросов.

Советы министров союзных республик, равно как министерства и ведомства СССР, обеспечивают замену бюджетных ассигнований в финансировании капитальных вложений собственными средствами организаций, а в недостающей части – кредитом банка. Важно, чтобы этот процесс не затягивался. Они распределяют выделенные им лимиты кредитов по подведомственному хозяйству. Правительства союзных республик вправе разрешать министерствам и ведомствам оставлять в своем распоряжении резерв в размере до 5 % сумм кредитов, установленных кредитными планами. В их компетенцию входит рассмотрение кредитных планов республиканских контор Стройбанка и Госбанка СССР, осуществление наряду с другими органами контроля за целевым и эффективным использованием кредитных вложений и возвратом в установленные сроки выданных ссуд[1].

Прерогативу Совета Министров СССР составляет установление порядка и определение условий кредитования кооперативного, а также индивидуального жилищного строительства[2]. Думается, что было бы целесообразно более дифференцировать размеры предоставляемых кредитов при строительстве кооперативного и индивидуального жилья по сравнению с нынешними и значительно увеличить срок их погашения аналогично ранее

---

[1] СП СССР. – 1959. – № 13. – Ст. 81; 1964. – № 2. – Ст. 10; 1965. – № 19–20. – Ст. 153–154; 1967. – № 17. – Ст. 118; № 20. – Ст. 147.

[2] Там же. – 1964. – № 25. – Ст. 147; 1977. – № 3. – Ст. 17; 1978. – № 17. – Ст. 102.

существовавшей практике[1]. Желательно также отменить взимание процентов с населения за пользование ссудами, выдаваемыми гражданам на кооперативное и индивидуальное строительство. Это значительно облегчило бы материальное положение трудящихся, участвующих личными средствами в решении жилищной проблемы. Важно провести и другие меры, способствующие выравниванию их материального благосостояния с гражданами, обеспеченными государственным жилым фондом за относительно низкую квартплату. В этом плане весьма своевременен ряд постановлений Совета Министров СССР, согласно которым для работников приоритетных отраслей, в частности сельского хозяйства, а также переселяющимся в специфические по условиям районы и сселяющимся с хуторов выдаются кредиты на индивидуальное или кооперативное жилищное строительство, погашаемые в значительной части – от 50 % и более, а в некоторых случаях и полностью – за счет организаций, в которых они работают, или Государственного бюджета. С 1980 г. погашается за счет соответствующих фондов промышленных предприятий и часть кредита, выданного их работникам на кооперативное строительство[2].

Распространение такого порядка на более широкий круг граждан, осуществляющих указанные виды жилищного строительства, особенно важно в свете соотношения получаемой «на руки» средней заработной платы и сложившейся стоимости сооружения жилищ. Трехкомнатная квартира, к примеру, жилой площадью 45 кв. м обходится не менее чем в 10–12 тыс. руб., а в 3–5 комнат, в частности в домах сельских ЖСК, – в 12–19 тыс. руб.[3] К последней сумме приближается и стоимость строительства подрядным способом современного индивидуального благоустроенного жилого дома. Поскольку индивидуальное и кооперативное жилищное строительство занимает около одной трети в общем его объеме, а в сельской местности первому принадлежит 70–80 %, следовательно, доля населения, несущего большие расходы в этой области, достаточно велика. В ближайшем будущем она, видимо, еще более возрастет. Так, кооперативное строительство жилья в БССР в текущей пятилетке намечено увеличить в 1,4 раза.

---

1 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 2. – С. 620–627.

2 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 3. – С. 43–47; СП СССР. – 1978. – № 17. – Ст. 102; 1980. – № 9. – Ст. 64.

3 Дергачев, Л.Ф. Организация и деятельность жилищно-строительных кооперативов в БССР / Л.Ф. Дергачев, Л.И. Власов. – Минск, 1979. – С. 204–205; Семин, С.Н. Социально-экономическое развитие советской деревни / С.Н. Семин. – М., 1978. – С. 43.

Независимо от выбора конкретных путей выравнивания чрезмерно больших различий в расходах населения на удовлетворение его потребностей в жилье, думается, что в условиях социалистического общенародного государства данная проблема вполне разрешима. При этом, чтобы лучше смотреть вперед, оглянемся назад. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г. «О жилищной политике» указывалось, что средние ежемесячные взносы на содержание дома, погашение ссуды и оплаты за пользование ею членами ЖСК не должны превышать средней квартирной платы в домах местных Советов. Одновременно предусматривалось повышение квартирной платы для тех, кто платит ниже себестоимости государственного жилища, которая, однако, не могла быть выше 10 % их бюджета[1]. С учетом стоимости коммунальных услуг такая квартплата допустима.

Правительством СССР определено, что средства на финансирование капиталовложений должны сосредоточиваться на специальных счетах в банковских учреждениях и расходоваться целевым назначением в установленном порядке. Им же предусмотрен специальный порядок финансирования некоторых объектов, например общих для промышленного узла, а также государственных сельскохозяйственных предприятий; установлен порядок финансирования капиталовложений с расчетных, текущих и бюджетных счетов. Советом Министров СССР утверждены Правила финансирования строительства[2]. Происшедшие в последнее время изменения в финансировании и кредитовании капитального строительства объективно требуют принятия новых правил.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 установили, что Стройбанк и Госбанк СССР обязаны вести финансирование государственных капиталовложений по стройкам производственного назначения непрерывно, на основе титульных списков на весь период строительства, в пределах сумм, предусмотренных в утвержденной смете. При перевыполнении плана капитального строительства в данном году финансирование указанных строек производится за счет кредита, выдаваемого в соответствии с планом кредитования. Таким образом, порядок непрерывного финансирования строительства, касавшийся ранее только имеющих особое значение для народного хозяйства объектов, а также строящихся при них зданий и сооружений жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения[3], существенно

---

1 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 1. – С. 696–703.

2 СП СССР. – 1965. – № 21. – Ст. 156.

3 Там же. – 1967. – № 17. – Ст. 118.

расширен. Новый порядок финансирования производственных строек требует отражения все более широкого использования министерствами, ведомствами и организациями кредита в качестве источника финансирования капитальных вложений в их пятилетних планах. Это обеспечит непрерывное финансирование осуществляемых ими затрат.

Советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР предоставлено право разрешать в случае исчерпания сметного лимита финансирование строительства предприятий (сооружений) в пределах капитальных вложений, утвержденных на соответствующий год союзной республике, министерству или ведомству на срок до утверждения и переутверждения в установленном порядке сводной сметы (сводного сметно-финансового расчета) на строительство данного объекта, но не более 3 месяцев. Они вправе разрешать производить расходы на содержание дирекции строящегося предприятия в пределах утвержденной сметы на его строительство в случае исчерпания установленных на текущий год ассигнований на эту цель[1]. К компетенции правительств союзных республик отнесено увеличивать в случае необходимости в течение года планы финансирования капитальных вложений по перевыполняющим плановые задания стройкам за счет их уменьшения невыполняющим планы[2]. Это позволяет им своевременно маневрировать средствами, что имеет важное значение для выполнения планов строительства.

Актуальным направлением деятельности правительств, министерств и ведомств продолжает оставаться обеспечение своевременности открытия финансирования строительства. Его задержка происходит из-за того, что банковским учреждениям не предоставляются утвержденные проекты и сметы, заключенные договоры с подрядными организациями и др.

Принимая меры по совершенствованию расчетов в строительстве, ЦК КПСС и Совет Министров СССР поручили советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР завершить в 1981 г. внедрение расчетов между заказчиками и подрядчиками за полностью законченные строительством и сданные в эксплуатацию предприятия, пусковые комплексы, очереди в объекты, подготовленные к выпуску продукции и оказанию услуг по сметной стоимости товарной строительной продукции[3]. Затраты подрядных организации на незавершенное производство

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118–119.

2 Там же. – 1967. – № 17. – Ст. 118; 1969. – № 15. – Ст. 82.

3 Там же. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

строительно-монтажных работ финансируются не за счет выдаваемых им заказчиками авансов, как было ранее, а за счет кредитов банков. В период между сроками регулирования кредитов установлен норматив на покрытие затрат по незавершенному производству. Подрядным организациям предусматривается предоставление в отдельных отраслях кредита в размере полной стоимости строительства предприятия со сдачей его заказчику «под ключ» в соответствии с Положением, утвержденным Стройбанком СССР 13 октября 1980 г. по согласованию с Госпланом, Госстроем, Минфином и Госснабом СССР[1]. Новый порядок расчетов стимулирует окончание подрядчиком строительства объектов в плановый срок. По истечении его кредитование подрядной организации продолжается со взиманием повышенных процентов, что также ориентирует ее на соблюдение этого срока. В условиях действующего порядка расчетов значительную актуальность приобретает своевременность оплаты заказчиком товарной продукции, для обеспечения которой целесообразно шире применять наряду с гражданско-правовыми санкциями и административные методы управления. Необходимо сбалансировать и ответственность за нарушение обязательств других участников строительства с ответственностью подрядной организации, размеры которой сейчас неадекватны.

Очень важно, что ЦК КПСС и Советом Министров СССР предусмотрен такой же порядок расчетов – за полностью законченную и принятую заказчиком продукцию – для проектных, научно-исследовательских, проектно-конструкторских и технологических организаций, а также в сфере снабжения. Так, при комплектной поставке оборудования заказчик рассчитывается с генеральным поставщиком за поставленный и смонтированный комплект этого оборудования в целом.

Совет Министров СССР решает вопросы наделения строительно-монтажных организаций собственными оборотными средствами и принимает меры по улучшению их нормирования, обеспечению сохранения и восполнения недостатка. Он определяет компетенцию соответствующих органов по формированию оборотных средств подчиненных организаций, включая строительные, а также устанавливает предельные нормы отчислений от их прибыли в резерв министерств и ведомств для оказания финансовой помощи этим организациям. На уровне Правительства страны предусмотрено утверждение в пятилетних планах

[1] Экономика строительства. – 1981. – № 2. – С. 59–63.

(с разбивкой по годам) организаций и министерств абсолютной суммы отчислений от прибыли, в том числе сверхплановой, в государственный бюджет; определены размер платы за производственные фонды и степень ее влияния на экономическое положение организаций. Его ведению подлежит утверждение норм амортизационных отчислений по основным фондам и установление порядка их использования.

Советы министров союзных республик вправе разрешать министерствам и ведомствам создавать резерв для оказания финансовой помощи подчиненным организациям в размере 1–4 % прибыли последних. Министерства и ведомства СССР образование такого резерва обязаны согласовывать с Министерством финансов СССР. Они в установленных пределах могут дифференцировать для отдельных организаций плату за основные фонды, а также амортизационные отчисления в фонд развития производства. Им предоставлено право разрешать подчиненным органам передавать в установленном порядке неподведомственным организациям и принимать от них незаконченные строительством здания и сооружения вместе с утвержденными для них планом финансирования и фондами на материалы и оборудование[1]. Правительства союзных республик устанавливают порядок списания с балансов организаций республиканского и местного подчинения затрат по прекращенным работам, связанным со строительством и проектированием[2].

Таким образом, ряд полномочий советов министров в области финансов и кредита, которые нельзя не квалифицировать в качестве основных, было бы оправданно, на наш взгляд, закрепить в основополагающих актах, определяющих им компетенцию в данной области. К такого рода полномочиям Совета Министров СССР относится определение им источников финансирования капитальных вложений и основных начал его осуществления; установление видов, порядка и условий кредитования, порядка расчетов; решение вопросов создания финансовых резервов, наделения организаций основными и оборотными средствами, образования и использования ими соответствующих фондов. Советы министров союзных республик выполняют такие основные функции, как распределение выделенных им лимитов кредитов; описание в пределах своей компетенции безнадежных к взысканию ссуд; внедрение прогрессивных форм финансирования и расчетов;

---

1 СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 153–155; 1967. – № 2–3. – Ст. 9; № 10 – Ст. 55–56; 1979. – № 18. – Ст. 118; 1980. – № 13. – Ст. 90.

2 Ведомости Верховного Совета и Правительства ЭССР. – 1980. – № 45. – Ст. 695.

дифференциация, исходя из предоставленных им прав, платы за производственные фонды и размеров образуемых подчиненными органами и организациями финансовых резервов.

В плане установления основных начал организации материально-технического снабжения ЦК КПСС и Советом Министров в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 предусмотрена разработка в основных направлениях экономического и социального развития страны балансов по важнейшим видам продукции с определением главных каналов их использования по конечным годам пятилетки; в пятилетних планах – балансов по укрупненной номенклатуре продукции и планов ее распределения по основным фондодержателям по годам пятилетки; в годовых планах – балансов по развернутой номенклатуре продукции и планов распределения по фондодержателям. Закрепляя распределение продукции по номенклатуре соответственно Госплана, Госснаба, министерств и ведомств СССР и советов министров союзных республик, ЦК КПСС и Совет Министров СССР установили, что балансы и планы распределения продукции номенклатуры того или иного из названных органов разрабатываются и утверждаются этим же органом, а наиболее важных видов продукции межотраслевого применения – непосредственно Советом Министров СССР по представлению Госплана СССР. Такой порядок имеет целью обеспечить сбалансированность плановых заданий с материальными ресурсами, строгий государственный контроль за их распределением. Должны создаваться необходимые резервы материалов.

Плановые основания, порядок и сроки заключения договоров на поставку продукции материально-технического назначения, в том числе строительства, вопросы определения ее количества и качества, а также комплектности, организации расчетов и установления имущественной ответственности в данной сфере разрешены Советом Министров СССР в новом Положении о поставках такой продукции[1]. В нем закреплен и гарантийный срок на поставленную продукцию, который повышает ответственность поставщика за ее качество. Он исчисляется со дня ввода изделий в эксплуатацию, но не позднее 6 месяцев для действующих и 9 месяцев для строящихся предприятий.

Совет Министров СССР определяет исходные положения организации материально-технического снабжения и непосредственно строительства. Им утверждено Положение о порядке обеспечения капитального строительства материалами, изделиями

[1] СП СССР. – 1981. – № 9–10. – Ст. 62.

и оборудованием[1]. Видимо, проведенные в последние годы мероприятия по совершенствованию организации снабжения строительства материальными ресурсами повлекут принятие нового такого рода положения. На уровне Правительства страны предусмотрена сбалансированность планов строительства с материальными ресурсами, предоставление их для строек в соответствии с потребностью, определяемой проектами, и поставка на объекты по комплексным сетевым графикам[2].

Поскольку в составе проектов нередко не разрабатывалась документация, определяющая потребность необходимых для строительства объекта материалов и оборудования, а также в связи с несогласованностью сроков выдачи этой документации проектировщиками со сроками ее представления поставщикам ЦК КПСС и Советом Министров СССР в последнее время принят ряд мер, направленных на устранение просчетов в обеспечении реальных нужд строек. Так, ими предложено Госснабу СССР подготовить и представить до 1 апреля 1982 г. в Госстрой СССР предложения о включении в состав разрабатываемых проектов документации по вопросам организации материально-технического снабжения строек. Последние наряду с другими компетентными органами обязаны пересмотреть состав документации, разрабатываемой на основе проектов и представляемой органам Госснаба, сократить ее объем, уточнить сроки представления и упростить порядок согласования[3]. В этом плане представляют интерес высказываемые практическими работниками предложения о привлечении органов Госснаба к согласованию вопросов обеспечения строек материальными ресурсами на стадии их проектирования.

Важно принять меры по дальнейшему улучшению работы союзглавснабсбытов и союзглавкомплектов при Госснабе СССР, а также его территориальных управлений. Это связано с тем, что роль их в бесперебойном снабжении объектов сейчас очень большая. Так, комплексное снабжение материалами через территориальные органы Госснаба строек в соответствии с их потребностью, определяемой проектами и сметами, в 1980 г. применялось в 27 строительных организациях с годовым объемом работ в 5,3 млрд руб. Намеченное завершение внедрения такой системы означает увеличение ее масштабов в 12 раз[4]. Союзглавкомплекты Госснаба СССР, действующие

---

1 СП СССР. – 1970. – № 11. – Ст. 141.

2 Там же. – 1966. – № 18. – Ст. 161; 1969. – № 12. – Ст. 66; 1970. – № 2. – Ст. 11; 1979. – № 18. – Ст. 118; 1981. – № 19. – Ст. 113.

3 Там же. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

4 Экономика строительства. – 1981. – № 2. – С. 28.

на основании соответствующего Положения о комплектных поставках технологического и иного оборудования, утвержденного Госснабом, Госпланом и Госкомценом СССР, привлекают на договорных началах комплектующие организации министерств и ведомств и территориальные органы Госснаба к комплектации строек оборудованием в полном объеме согласно выделенным фондам[1]. Таким образом к концу 70-х гг. поставлялось около 70 % данной продукции[2]. Широкое использование специальной системы органов для комплектования строек, как и привлечение заводов-изготовителей к монтажу поставляемого ими оборудования, является одним из путей освобождения заказчика от такого рода функций и усиления его внимания к осуществлению технического надзора.

Практика свидетельствует о необходимости принятия мер по обеспечению стабильности утверждаемых, в частности Госстроем и Госпланом СССР, норм расхода материалов на 1 млн руб. сметной стоимости строительно-монтажных работ для отраслей народного хозяйства и на 1000 кв. м приведенной общей площади для жилищного строительства, применяемых при определении потребности в материальных ресурсах. Достаточно сказать, что только за период 1961–1979 гг. эти нормы для жилищного строительства пересматривались 6 раз[3]. Нужно решить вопрос о согласовании указанного порядка выделения материальных ресурсов для строительства с предусмотренным законодательством обеспечением его в соответствии с проектами и сметами. Ведь выделение материалов по таким нормам отнюдь не обеспечивает сбалансированной потребности в них конкретных строек.

Совет Министров СССР решает основные вопросы материально-технического снабжения строительства, осуществляемого хозяйственным способом. Так, Госплану и Госснабу СССР предложено предусматривать для указанных целей выделение в планах материальных ресурсов советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР, которые в свою очередь распределяют их по подчиненным органам и организациям. Правительство СССР определяет особенности снабжения строек некоторых отраслей, например легкой, пищевой, мясной и молочной промышленности, а также отдельных объектов, в частности сооружаемых на базе комплектного импортного оборудования.

---

[1] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1980. – № 9. – С. 9–15.

[2] Организация и планирование материально-технического снабжения и комплектации строительства. – М., 1979. – С. 294.

[3] Бюллетень строительной техники. – 1979. – № 8. – С. 5–7.

Обширные функции в данной сфере выполняют советы министров союзных республик. Они определяют номенклатуру выделяемых материальных ресурсов для строительства, в частности по Госплану, министерствам, ведомствам республики и исполкомам Советов. Непосредственно правительства республик утверждают балансы и планы распределения относящейся к их номенклатуре продукции. Они совместно с министерствами и ведомствами СССР участвуют в определении Госснабом СССР в соответствии с утвержденными планами материально-технического снабжения специфицированной потребности в продукции производственно-технического назначения по союзной республике, в том числе используемой в строительстве, а также в разработке Госснабом СССР порядка оформления изменений фондов, выделяемых министерствами и ведомствами организациям[1].

Правительства союзных республик утверждают комплексные нормативные акты о порядке комплектования республиканских строек[2]. В ряде республик, например в БССР, ЛитССР и ЭССР, они утверждают особые условия поставки местных строительных материалов. Обширны полномочия советов министров союзных республик и исполкомов краевых, областных Советов по распределению местных стройматериалов. Они составляют и утверждают сводные пятилетние и годовые планы производства таких материалов, а также ведут контроль за их выполнением[3]. Правительства союзных республик утверждают планы снабжения потребителей независимо от их ведомственной подчиненности данными стройматериалами, произведенными в республике, кроме части материалов местной промышленности, оставляемых в распоряжении исполкомов районных и городских Советов. При производстве указанных материалов предприятиями министерств и ведомств СССР потребности их строек подлежат удовлетворению в первоочередном порядке.

Совет Министров СССР принимает меры по организации оптовой торговли оборудованием, материалами и полуфабрикатами, а также определяет порядок установления цен на машины и оборудование, используемые в строительстве. Правительства союзных республик, заинтересованные министерства СССР имеют право участвовать в разработке Госкомценом, Госстроем и Минпромстройматериалами СССР и представлении в Правительство СССР

---

1 СП СССР. – 1969. – № 12. – Ст. 66.

2 СП РСФСР. – 1966. – № 10. – Ст. 44; СЗ БССР. – 1959. – № 3. – Ст. 82; 1966. – № 13. – Ст. 152; 1969. – № 20. – Ст. 314.

3 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

предложений по упорядочению оптовых цен на сборные железобетонные конструкции и некоторые другие стройматериалы[1].

Советом Министров СССР устанавливается порядок использования продукции, вырабатываемой сверх плана и распределяемой по балансам и планам, утверждаемым непосредственно им или Госпланом СССР. Правительства республик нередко связывают оставление в распоряжении исполкомов местных Советов сверхплановой продукции, и том числе строительной, с выполнением дополнительных заданий, что вряд ли правильно, поскольку снижает эффективность влияния местных органов на увеличение производства сверхплановой продукции. Они вправе при досрочном вводе в действие промышленных предприятий или цехов использовать для нужд республики всю продукцию, произведенную на этих объектах за время работы до наступления установленного Правительством СССР срока ввода их в действие[2].

Совет Министров СССР принимает меры по организации нормирования, перераспределения и реализации излишних, неиспользуемых материалов и оборудования в строительстве. Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР привлекаются Госпланом и Госснабом СССР к разработке нормативов материально-технических ресурсов на базах и складах территориальных органов снабжения и у потребителей[3]. Важно обеспечить сокращение сверхплановых остатков строительных материалов и оборудования, имеющихся на базах п складах, более полное и быстрое их использование.

Правительством СССР определены основные направления развития строительной индустрии. Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР наряду с обеспечением рационального использования строительных материалов и оборудования принимают меры по увеличению их производства. Особенно необходимо увеличить выпуск новой и высокоэффективной продукции. Однако критерием эффективности строительных материалов должна быть степень ее соответствия запросам заказчика, а не только строительно-монтажной организации, как нередко бывает на практике. Видимо, нужно еще более развивать мощности по увеличению производства для данной области алюминия, легких металлических и других конструкций. При лесных богатствах, особенно Сибири и Дальнего Востока, неоправданным представляется ограничение деревянного жилищного

---

1 СП СССР. – 1967. – № 4. – Ст. 13; 1969. – № 12. – Ст. 66; 1977. – № 5. – Ст. 25.

2 Там же. – 1959. – № 20. – Ст. 160; 1965. – № 19–20. – Ст. 154.

3 Там же. – 1969. – № 12. – Ст. 66.

строительства в стране. В городах и райцентрах, например БССР, оно юридически может осуществляться лишь с разрешения облисполкома[1]. Доля деревянных зданий в жилищном строительстве в СССР на начало десятой пятилетки составила всего 30 %[2].

Актуальным направлением работы советов министров, министерств и ведомств является повышение уровня индустриализации строительного производства и степени заводской готовности строительных деталей и конструкций. Важно расширить полносборное строительство, в том числе увеличение производства блок-комнат.

На рост объемов производства строительных материалов, деталей и конструкций, как и всей народнохозяйственной продукции, повышение ее качества, внедрение достижений в практику позитивно сказывается установленная ЦК КПСС и Советом Министров СССР в 1979 г. система поощрительных надбавок к оптовым ценам на новую высокоэффективную продукцию, имеющую государственный Знак качества, а также производимую на основе использования открытий или изобретений. Этому же способствует и новый порядок распределения дополнительной прибыли от реализации такой продукции[3]. Думается, что народнохозяйственный эффект от применения названных, равно как и других аналогичных мер, мог бы быть выше, если бы на правительственном уровне был усилен контроль за соблюдением законодательства о порядке аттестации продукции, включая потребляемую в строительстве[4], который нередко нарушается. Не удовлетворяет потребностям практики деятельность специальных органов по обеспечению безусловного соответствия строительных и иных материалов, изделий и конструкций государственным стандартам.

Таким образом, в основополагающих актах, определяющих компетенцию советов министров, следовало бы закрепить правомочия Правительства СССР по установлению основных положений, а также, как и правительств союзных республик, по организации планирования, распределения, нормирования, обеспечения поставок материалов и оборудования. Желательно отразить их компетенцию и в сфере производства стройматериалов, а также по установлению порядка комплектации строек.

Наряду с принятием мер по совершенствованию генеральных схем и организационных форм управления строительством Совет

---

1 СЗ БССР. – 1965. – № 14. – Ст. 133.

2 Вопросы экономики. – 1980. – № 1. – С. 88.

3 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

4 Там же. – 1980. – № 2. – Ст. 11.

Министров СССР выполняет и ряд других функций по организации строительного производства. Законом о Совете Министров СССР на него возложена организация управления объединениями и организациями союзного подчинения. Советы министров союзных республик, согласно законам о них, организуют управление организациями и объединениями республиканского и местного подчинения, в том числе действующими в области строительства. Думается, что конституционное закрепление за Союзом ССР руководства объединениями и предприятиями союзного подчинения, а за союзной республикой – республиканского подчинения и общего руководства такого рода структурами местного подчинения отнюдь не означает возложения указанных функций на их высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти. Организация управления первичными звеньями в системе производства должна осуществляться специальными органами – министерствами и ведомствами и подчиненными им подразделениями.

Правительство СССР на основе соответствующего Указа Президиума Верховного Совета СССР утверждает Положение о порядке передачи организаций, в том числе строительных[1]. Правительства союзных республик решают вопросы о передаче организаций из республиканского подчинения в местное и из местного в республиканское и др.[2] Прерогативу последних составляет установление порядка образования, реорганизации и ликвидации организаций системы республиканских и местных органов государственного управления. В компетенцию советов министров союзных республик входит и утверждение типовой структуры и типовых штатов организаций, подчиненных министерствам (ведомствам) республики и исполкомам местных Советов, а также штатов отдельных организаций, к которым не могут быть применены типовые штаты. Соответствующими полномочиями наделены министерства и ведомства СССР.

Советы министров союзных республик вправе относить в порядке, предусмотренном Советом Министров СССР, вновь создаваемые организации республиканских министерств и ведомств, в том числе выполняющие строительные работы, к определенной группе по оплате труда руководящих и инженерно-технических работников и переводить действующие организации из одной

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 24. – Ст. 382; № 28. – Ст. 442; СП СССР. – 1979. – № 26. – Ст. 172.

[2] СП УзССР. – 1980. –№ 5. – Ст. 18; Ведомости Верховного Совета и Правительства ЭССР. – 1980. – № 34. – Ст. 531.

группы в другую в связи с изменением объема их производства[1]. Правительства некоторых союзных республик сосредоточили указанные правомочия в ведении министерств финансов. Думается, что решение в установленном порядке таких вопросов целесообразнее возложить на министерства или ведомства, в систему которых входят данные организации.

Совет Министров СССР устанавливает основные начала хозяйственного расчета в строительстве. Важно, чтобы хозрасчет применялся не только на низовых, но и на средних и даже высших уровнях управления. Однако проведение в жизнь этого эффективного метода социалистического хозяйствования министерствами и ведомствами СССР, правомочными принимать решения о переводе подчиненных организаций на новую систему планирования и экономического стимулирования, осуществляется, на наш взгляд, недостаточно последовательно. Правительством СССР утверждены Правила о договорах подряда на капитальное строительство, регламентирующие взаимоотношения между подрядчиком и заказчиком[2]. Им же предусмотрено утверждение Госстроем и Стройбанком СССР типовых генерального и годового договоров подряда на капитальное строительство и Типового дополнительного соглашения к названному генеральному договору; закреплена обязательность утверждаемых генеральными подрядчиками по согласованию с субподрядчиками годовых графиков выполнения работ по объектам.

Важным направлением деятельности советов министров, равно как министерств и ведомств, является обеспечение дальнейшего развития мощностей строительных организаций, укрепление их материально-технической базы. Однако особое значение на современном этапе имеет обеспечение более полного и эффективного использования основных производственных фондов. Это – ключевая проблема одиннадцатой пятилетки. Правительства обеспечивают внедрение в строительное производство научной организации труда, повышение уровня механизации и автоматизации строительных процессов. Следует отметить, что одним из слабо используемых резервов решения исключительно актуальной проблемы – повышения производительности труда, темпы роста которой в текущей пятилетке в строительстве должны составить всего 12–15 %, является медленное снижение удельного веса ручных работ. Даже работы, сравнительно легко поддающиеся

---

[1] СП СССР. – 1957. – № 10. – Ст. 105; 1967. – № 17. – Ст. 118; 1969. – № 15. – Ст. 82; 1979. – № 18. – Ст. 119; СП РСФСР. – 1980. – № 11. – Ст. 85.

[2] Там же. – 1970. – № 2. – Ст. 11 с посл. доп. и изм.

механизации, например земляные, в огромных масштабах в строительстве выполняются вручную. Более того, как свидетельствует практика, на некоторых стройках, например РСФСР, ЛатвССР, АрмССР, ТССР, объемы ручных работ, в частности штукатурных, в 1980 г. по сравнению с 1979 г. выросли, что совсем недопустимо. На XXVI съезде КПСС указывалось на необходимость улучшения отделочных работ[1], которые во многом предопределяют конечные результаты строительного процесса. Важно, что советами министров в последнее время приняты меры по расширению производства средств малой механизации для строительства.

Советы министров союзных республик правомочны размещать по согласованию с общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами СССР по их подрядным организациям, имеющим незагруженные мощности, заказы на выполнение строительно-монтажных работ с соответствующей передачей лимитов фонда заработной платы. В том же порядке они вправе временно использовать не полностью загруженные механизмы, оборудование и транспортные средства строительных организаций министерств и ведомств СССР.

Совет Министров СССР принимает меры по организации нормирования труда в строительстве. Определение советами министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР численности инженерно-технических работников и расходов на их содержание, производимое на основе соответствующих нормативов, должно вести к некоторому сокращению аппарата управления в строительстве. Это связано с тем, что численность управленческого персонала в данной области особенно велика. Правительства осуществляют мероприятия по охране и улучшению условий труда в строительстве, что является важным направлением их работы[2].

К ведению Совета Министров СССР относится проведение единой политики в области использования трудовых ресурсов. Ему Госплан СССР обязан, в частности, в составе проектов основных направлений и пятилетних и годовых планов представлять балансы трудовых ресурсов по СССР и союзным республикам, разрабатываемые с учетом предложений и расчетов к ним в территориальном разрезе Госкомтруда СССР. Рациональному расходованию трудовых ресурсов, прирост которых на нынешнем этапе ограничен, служит возложение на советы министров союзных

---

1 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 42.

2 Семенков, В.И. Охрана труда в СССР (правовые проблемы) / В.И. Семенков. – Минск, 1976.

и автономных республик. исполкомы областных (краевых) и городских Советов обязанности разрабатывать перспективные и годовые балансы этих ресурсов, а на министерства и ведомства совместно с местными плановыми органами, органами по труду и подчиненными организациями – планы обеспечения их рабочей силой. Установление плана набора рабочей силы для министерств республики относится к компетенции ее правительства.

Советы министров выполняют важные функции по обеспечению подготовки кадров для строительства, в том числе руководящих, по улучшению их распределения и использования на производстве[1]. Думается, есть необходимость на уровне центральных органов управления решить вопрос о перераспределении трудовых ресурсов, в том числе путем дальнейшего регулирования заработной платы, улучшения условий труда в строительстве. Это наряду с повышением производительности труда явилось бы объективным основанием для устранения негативной практики периодического привлечения к работе на строительных объектах рабочих и служащих других областей экономики и культуры.

Совет Министров СССР осуществляет государственное регулирование заработной платы в строительстве и проектировании. Им определены и особые условия оплаты труда в строительстве, в частности имеющем передвижной характер работы; совместно с ВЦСПС повышаются тарифные ставки и должностные оклады работающим в данной области и предусматривается пересмотр компетентными органами действующих норм выработки и обслуживания; устанавливаются пределы зарплаты при совмещении профессий и выплачиваемой за высокое профессиональное мастерство. Правительство СССР определяет размеры и основные положения выплаты премий строительно-монтажным организациям, заказчикам и проектировщикам.

Советы министров союзных республик осуществляют в установленном порядке нормирование заработной платы. Они утверждают план по фонду зарплаты строительным и проектным организациям республики; устанавливают дополнительно к действующим временные системы (до одного года) премирования за выполнение отдельных и наиболее важных заданий, а также тарифные ставки, сетки и схемы должностных окладов и утверждают положения о премировании работников вновь создаваемых организаций (для которых их нет) применительно к действующим в аналогичных по объему

[1] СП СССР. – 1962. – № 21. – Ст. 181; 1967. – № 14. – Ст. 95; 1969. – № 9. – Ст. 54; 1973. – № 18. – Ст. 105; 1979. – № 18. – Ст. 118.

и характеру производства организациях. Дальнейшее усиление стимулирующей роли оплаты груда, особенно премиальных систем в повышении эффективности и качества работы в строительстве, обеспечение оптимального соотношения темпов роста производительности труда и заработной платы составляют актуальное направление деятельности высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти.

Важным средством повышения эффективности строительного производства является деятельность советов министров совместно с другими органами по развитию социалистического соревнования. Так, постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ, аналогичных республиканских органов одобряется инициатива соответствующих коллективов по развертыванию соревнования за досрочное и качественное выполнение заданий, учреждаются переходящие Красные знамена, денежные премии, определяются условия их присуждения. Правительства союзных республик вправе разрешать министерствам и ведомствам республики, исполкомам местных Советов совместно с профсоюзными органами учреждать переходящие Красные знамена и утверждать условия социалистического соревнования по подчиненным им организациям, включая строительные, в том числе их материального и морального поощрения[1].

Назначение государственных комиссий по приемке объектов в целом характеризуется достаточно высокой степенью централизации, что обусловлено важностью тех вопросов, которые они призваны решать. Так, Совет Министров СССР назначает по представлению советов министров союзных республик либо министерств (ведомств) СССР государственные комиссии по приемке в эксплуатацию уникальных, особо важных объектов производственного и жилищно-гражданского назначения Правительства союзных республик назначают комиссии по приемке производственных объектов сметной стоимостью 3 млн руб. и выше, осуществляемых республиканскими и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами республик и исполкомами местных Советов, а также устанавливают порядок их назначения при стоимости строительства до 3 млн руб. Ими же назначаются комиссии по приемке экспериментальных объектов независимо от их сметной стоимости. Аналогичны правомочия министерств и ведомств СССР по назначению комиссий по приемке зданий и сооружений

[1] СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 83; СП УССР. – 1979. – № 9. – Ст. 63; Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛатвССР. – 1981. – № 12. – С. 325–326.

производственного назначения, осуществляемых за счет выделяемых им ассигнований.

Советы министров союзных республик устанавливают порядок назначения комиссии по приемке объектов межхозяйственных предприятий (организаций) в сельском хозяйстве, а также колхозов. Они назначают по представлению правительств автономных республик, обл(край)исполкомов или министерств (ведомств) республик государственные комиссии по приемке в эксплуатацию уникальных и особо важных объектов жилищно-гражданского назначения. Им, как министерствам и ведомствам СССР, предоставлено право устанавливать порядок назначения комиссий по приемке других жилищно-гражданских объектов, за исключением зданий и сооружений, комиссии по приемке которых назначаются, как установил Совет Министров СССР, гор- и райисполкомами.

Определение компетенции указанных органов, сроков назначения государственных приемочных комиссии, их состава, как и состава рабочих комиссий, произведено в постановлении Совета Министров СССР «О приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов» от 23 января 1981 г.[1] В нем закреплено, что законченные строительством здания и сооружения могут предъявляться заказчиком (при сдаче «под ключ» – подрядчиком совместно с заказчиком) к приемке государственной комиссией только после проверки их рабочей комиссией. Ввод в эксплуатацию объектов производственного назначения допускается при условии, если они подготовлены к эксплуатации, на них устранены недоделки и на установленном оборудовании начат выпуск продукции, предусмотренной проектом, а жилищно-гражданского назначения – после выполнения всех работ согласно проекту и сметам, в том числе обеспечения одновременного ввода встроенных в жилые дома помещений, включая магазины, и устранения недоделок. Важно, что запрещено исключать из состава пусковых комплексов здания и сооружения, предназначенные для обеспечения здоровых и безопасных условий труда, охраны окружающей среды и нормального функционирования основного производства.

В названном постановлении Советом Министров СССР разграничивается и ответственность между заказчиками, проектными, научно-исследовательскими и строительно-монтажными организациями за своевременный и качественный ввод в действие объектов, достижение ими эксплуатационных показателей, предусмотренных проектом, а также соответствие их требованиям

[1] СП СССР. – 1981. – № 7. – Ст. 43.

научно-технического прогресса. Предусмотрев порядок подписания членами комиссии актов о приемке объектов в эксплуатацию и сроки их утверждения органом, назначавшим комиссию, Совет Министров СССР установил, что только утверждение указанных актов является правовым основанием для включения объектов в отчетность о выполнении плана ввода в действие мощностей и основных фондов. В постановлении закреплено, что советы министров союзных республик, министерства и ведомства, руководители других органов и организаций в случае нарушения правил приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов привлекают председателей и членов комиссий, а также лиц, понуждающих к таким действиям, к административной, дисциплинарной и иной ответственности.

Обеспечение надлежащего выполнения данной нормы могло бы привести к устранению негативных явлений сложившейся практики приемки объектов с нарушением требований законодательства. Этим наносится огромный ущерб народному хозяйству. Степень общественной необходимости детерминирует характер реакции государства на отступления от его предписаний. Действия по подписанию и утверждению актов о сдаче строек в эксплуатацию, не отвечающих требованиям законодательства о степени их готовности, следует квалифицировать, на наш взгляд, как преступление, совершаемое в форме приписок. Их масштабность, значительность вызываемых ими негативных последствий свидетельствуют о недостаточном уровне работы в данной области правоохранительных органов. Значение дисциплины и личной ответственности руководителей партийных, советских и хозяйственных органов в условиях развитого социализма многократно возрастает. Мере свободы их поведения должна соответствовать и «мера ответственности за свои поступки»[1].

Вместе с тем необходимо создавать и объективные предпосылки для соблюдения участниками правоотношений по вводу в действие объектов установленных законом правил. В частности, важно обеспечить соответствие строительных программ мощностям осуществляющих их организаций, что выведет заказчика из зависимости от подрядной организации. Целесообразно последовательнее добиваться сокращения штурмовщины в организации строительного производства и равномерной в течение года сдачи объектов, очередей и комплексов. Думается, следовало бы усилить среди членов приемочных комиссий разъяснительную работу

[1] Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М., 1978. – С. 108.

о необходимости надлежащей защиты ими общегосударственных интересов. Неправильное понимание долга является одним из факторов нарушения членами названных комиссий требований законодательства[1].

Таким образом, в основополагающем законодательном акте, определяющем компетенцию Совета Министров СССР, целесообразно закрепить, что он предусматривает основные положения ввода в эксплуатацию законченных строительством зданий и сооружений, устанавливает полномочия советов министров союзных республик, министерств и ведомств СССР по назначению государственных приемочных комиссий, а также назначает государственные комиссии по приемке уникальных и особо важных строек. Советы министров союзных республик в пределах своей компетенции назначают комиссии по приемке объектов в эксплуатацию и устанавливают порядок их назначения нижестоящими органами, что было бы желательно предусмотреть в соответствующих актах, определяющих основополагающие моменты их деятельности по руководству строительством.

3. Правовое положение Совета Министров СССР, советов министров союзных республик в области градостроительства и проектирования

Совет Министров СССР в соответствии с Законом о нем обеспечивает рациональное размещение производительных сил по союзным республикам и экономическим районам страны. Законы о советах министров союзных республик возлагают на них принятие мер по рациональному размещению производительных сил на их территории.

Практические решения данной задачи содержатся в генеральной схеме развития и размещения производительных сил СССР. Действовавшая до настоящего времени генеральная схема была одобрена Госпланом СССР в начале 1971 г. Думается, что правовой формой придания ей юридической силы должно быть утверждение. Поскольку генеральная схема имеет принципиальное значение для экономического и социального развития страны, утверждение ее основных положений целесообразно производить на уровне Совета Министров СССР. XXVI съезд КПСС, признав необходимым разработать новую генеральную схему, указал

[1] Ремнев, В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / В.И. Ремнев. – М., 1979. – С. 163–166.

и основные направления оптимального распределения народнохозяйственных сил в перспективе. В соответствии с решениями съезда намечается ускоренное развитие восточных районов и сосредоточение в них энергоемких производств, более полное вовлечение в оборот ресурсов Средней Азии и повышение эффективности использования производственного потенциала европейской части страны и Урала[1].

В генеральную схему наряду с другими документами входят схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства и схемы развития и размещения производительных сил по экономическим районам и союзным республикам. ЦК КПСС и Советом Министров СССР установлено, что указанные схемы разрабатываются министерствами и ведомствами СССР и правительствами союзных республик на срок не менее 15 лет. Через каждые пять лет они уточняются и составляются на новое пятилетие. Состав, порядок разработки, согласования и утверждения данных схем должен быть предусмотрен в утвержденных к 1982 г. Госпланом СССР методических указаниях, разработать которые он обязан с участием Госстроя, заинтересованных министерств и ведомств СССР и советов министров союзных республик[2]. Думается, что утверждение основных положений такого рода документов было бы правильным сосредоточить в ведении советов министров республик, министерств и ведомств СССР по причине их определяющего значения для развития отраслей народного хозяйства. При этом, исходя из того, что союзно-республиканские отрасли составляют предмет совместного ведения Союза ССР и союзных республик, следовало бы предусмотреть утверждение союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР названных схем по согласованию с правительствами республик.

Советы министров союзных республик в дополнение к ранее предоставленным им полномочиям по рассмотрению разрабатываемых и утверждаемых министерствами и ведомствами СССР схем развития и размещения отраслей народного хозяйства (а также заданий на проектирование предприятий союзного подчинения) и внесению по ним предложений в вышестоящие органы в 1979 г. получили право участвовать в разработке указанных схем. Это усиливает юридические гарантии обеспечения комплексного экономического и социального развития подведомственной им территории, т.к. на основании указанных схем принимаются

---

1 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 138, 185.

2 СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

решения о проектировании и строительстве, в частности утверждаются перечни вновь начинаемых и реконструируемых объектов и перечни разрабатываемых проектов. Они имеют право участвовать в рассмотрении Госпланом СССР предложений по размещению и развитию производительных сил в союзных республиках и, наряду с Госстроем, министерствами и ведомствами СССР, в определении Госпланом СССР порядка и методики выбора районов и пунктов строительства новых промышленных предприятий, городов и поселков[1]. С ними министерства и ведомства СССР обязаны при выборе площадок строительства новых предприятий согласовывать их размещение.

Совет Министров СССР устанавливает порядок утверждения схем районной планировки и предусматривает основные начала составления схем и проектов сельскохозяйственных районов. Им совместно с ЦК КПСС утверждены основные показатели схемы районной планировки Московской области, что обусловлено ее особой ролью столичной области. В то же время утверждение схем районных планировок, содержащих решения по размещению основных объектов народного хозяйства и расселению населения, сосредоточено в ведении советов министров союзных республик. Это связано с тем, что указанные документы разрабатываются, как правило, лишь на территории области, края, автономной или союзной республики, не имеющей областного деления. Следовательно, выносить решение вопросов об их утверждении на более высокий уровень нецелесообразно. На часть указанной территории, обладающей единством проблем планировочной организации и общностью хозяйственных связей, разрабатываются проекты районной планировки. Они утверждаются в порядке, устанавливаемом советами министров республик[2].

Важно обеспечить, чтобы при разработке и утверждении названных документов предпланового обоснования строительства полнее учитывались географические, экономические и иные условия региона, перспективы его развития, а также не допускалось чрезмерного техногенного воздействия и демографического давления на микроэкосистему. При учете инфраструктуры как фактора размещения производительных сил одним из основных показателей нужно считать нагруженность ее элементов.

Практика свидетельствует, что разрабатываемые и осуществляемые схемы и проекты районной планировки нередко не отвечают

---

[1] СП СССР. – 1968. – № 17. – Ст. 113; 1979. – № 18. – Ст. 118.

[2] Там же. – № 18. – Ст. 118; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 9. – С. 536–539 и др.

такого рода требованиям. Проекты районной планировки, например, сельскохозяйственных районов зачастую не увязывают решение хозяйственных и социальных программ и практически не могут быть использованы. Комплексные же проекты районной планировки к началу 80-х гг. имели лишь 311 административных районов РСФСР из 1793, один из пяти – в Белоруссии, немногим более – в Узбекистане. Это является следствием как отсутствия достаточно квалифицированных кадров для подготовки указанных документов, так и того, что их разработчикам не предоставляется необходимых плановых материалов и расчетов. Решению данной проблемы способствовало бы более широкое привлечение плановых органов к составлению названных, а также других документов предпланового обоснования строительства.

Актуально усиление взаимосвязи между схемами и проектами районной планировки, другими документами предпланового обоснования строительства и существующими долгосрочными формами планирования. В частности, заслуживают внимания предложения практических работников о сокращении до 20 лет расчетного срока такого рода документов и разработки, с одной стороны, прогнозов на более длительный срок, а с другой – решений на промежуточные этапы – пятилетний и десятилетний.

Советы министров обеспечивают комплексность размещения отраслей народного хозяйства и формирования населенных мест, являющуюся основной концепцией их современной территориальной организации. Строительство новых предприятий независимо от их ведомственной принадлежности, намечаемое в одном городе или населенном пункте, согласно законодательству, должно осуществляться не обособленно, а в составе групп предприятий с общими объектами вспомогательных производств, которые необходимо размещать, как отмечается в специальной литературе, с учетом возможности расширения основного производства[1]. Реализация, например, в УССР 62 схем промузлов, в которых сосредоточено 800 предприятий с общей сметной стоимостью 7,8 млрд руб., позволила снизить затраты на их строительство на 3–4 %, сэкономить территорию застройки и уменьшить на 6–7 % эксплуатационные расходы. Практический интерес в этом плане представляет формирование Набережно-Челнинского, Донского, Витебского и многих других промышленных узлов. Значительное их количество органично вписывается в архитектурные ансамбли

[1] Architects, J. – 1978. – VI. – Vol. 167. – № 23. – P. 1117–1131.

городов и создает в натуре законченную архитектурно-планировочную композицию промышленных зон.

Соответствующими актами Госстроя и Госплана СССР установлено, что включение в состав промышленных узлов вновь строящихся, расширяемых и реконструируемых предприятий различных отраслей промышленности производится по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик, на территории которых намечается разместить промышленный узел. Ими же предусмотрено, что утверждение заданий на разработку схем генеральных планов промышленных узлов возложено на госстрои союзных республик, а включающих крупные предприятия – на Госстрой СССР. Они же утверждают и схемы генеральных планов промышленных узлов, в частности Госстрой СССР – схемы, включающие предприятия сметной стоимостью строительства 3 млн руб. и выше[1]. На наш взгляд, утверждение заданий на разработку указанных схем, а также утверждение самих схем должно осуществляться в силу комплексного – производственного и социального характера последствий их реализации Советом Министров СССР и советами министров союзных республик по представлению соответственно Госстроя СССР и госстроев союзных республик после согласования их в установленном ныне порядке, в том числе с исполкомом местного Совета.

Необходимость индустриального освоения новых регионов выдвинула такую эффективную форму комплексной территориальной организации общественного производства, как территориально-производственные комплексы. Рациональное использование территорий обеспечивается созданием крупных сельскохозяйственных комплексов, в том числе животноводческих. В жилищно-гражданском строительстве концепция комплексности застройки городов обеспечивает компактность их параметров, экономию расхода земель. Вместе с тем не следует допускать чрезмерно уплотненной застройки городских территорий, что наблюдается в ряде крупных городов.

Города, по выражению К. Маркса, являются своего рода самостоятельными организмами[2]. Их большое значение как центров экономической, политической и духовной жизни народа отмечалось В.И. Лениным[3]. Развитие архитектуры и градостроительства

---

1 Бюллетень строительной техники. – 1976. – № 7. – С. 13–18; Законодательство о капитальном строительстве. – М., 1979. – Вып. 5. – С. 703–729.

2 Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. – Т. 46. – Ч. I. – С. 470.

3 Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 40. – С. 5.

как важного фактора социально-экономического прогресса, роста культуры и благосостояния советского народа определяет содержание деятельности в этой сфере Совета Министров СССР и советов министров союзных республик.

Правительство СССР устанавливает основные положения градостроительства, в частности осуществление строительства в городах лишь при наличии генеральных планов или проектов размещения первой очереди строительства и проектов детальной планировки, увязанных с разрабатываемыми генеральными планами[1]. Непосредственно Советом Министров СССР утверждаются генеральные планы Москвы и Ленинграда (по представлению Госгражданстроя совместно с Госпланом и Госстроем СССР). Правительством СССР установлен порядок утверждения генеральных планов ряда других городов, в частности столиц союзных республик, а также городов, указанных в его специальном перечне, всех новых городов, которые утверждаются советами министров союзных республик по согласованию с Госгражданстроем, а городов с населением более 500 тыс. человек – и по согласованию с Госстроем и Госпланом СССР.

Установить же порядок утверждения генеральных планов остальных городов Совет Министров СССР поручил Госгражданстрою по согласованию с советами министров союзных республик[2]. Хотя Госгражданстрой и предоставил советам министров союзных республик, а также облисполкомам (райисполкомам в республиках, не имеющих областного деления) право утверждать генеральные планы этих городов[3], думается, что установление порядка их утверждения должно составлять сферу ведения советов министров республик. Нецелесообразно без особой необходимости ограничивать компетенцию высших органов управления союзной республики. Обеспечить же необходимое единство в градостроительной политике можно в порядке согласования ими указанных планов с Госгражданстроем.

Совет Министров СССР утвердил основные принципы генерального плана Ташкента, предусмотрел осуществление соответствующих градостроительных мероприятий в целом ряде городов страны – Калининграде, Караганде, Тольятти, Архангельске, Мурманске, Набережных Челнах, Чебоксарах, что обусловлено их особой важностью в развитии определенных регионов либо отраслей. Он установил специальный порядок утверждения генеральных

---

1 СП СССР. – 1969. – № 15. – Ст. 84.

2 Там же. – 1963. – № 16. – Ст. 170.

3 Законодательство о капитальном строительстве. – М., 1978. – Вып. 4. – С. 71–76.

планов курортов. По курортам общесоюзного значения генеральные планы, как и схемы их размещения, утверждаются советами министров союзных республик по согласованию с ВЦСПС и Госгражданстроем, Госпланом и Министерством здравоохранения СССР. По курортам республиканского и местного значения они утверждаются советами министров союзных республик по представлениям их госстроев, согласованным с республиканскими Советами профсоюзов и министерствами здравоохранения[1]. Так, основные положения генеральной схемы развития и размещения курортов и зон отдыха БССР утверждены Советом Министров республики в марте 1981 г.

Практика показывает, что в силу тех же причин, которые обусловливают недостаточно качественную разработку схем и проектов районной планировки, не на должном уровне разрабатываются и генеральные планы городов. В них неполно учитываются сложившаяся планировка и застройка городов, уровень обеспечения их объектами социальной инфраструктуры, размещение основных мест приложения труда и массового отдыха, развитие транспортных коммуникаций. Эти факторы, прежде всего несоответствие численности фактического роста населения городов показателям, предусмотренным их генеральными планами, приводят к периодической, через каждые 5–6 лет, переработке указанных документов многих городов, например Казани, Красноярска, Перми, Ярославля. Не снимая ответственности за допущение подобных просчетов с разработчиков названных планов и утверждающих их инстанций, нельзя не отметить, что превышение расчетной численности населения в крупных городах происходит вследствие продолжающегося преимущественного размещения в них промышленности.

Такое положение является следствием, с одной стороны, стремления министерств размещать предприятия в городах, располагающих кадрами высокой квалификации и необходимой инфраструктурой. С другой стороны, оно свидетельствует об отсутствии надлежащего государственного контроля за ограничением роста крупных городских формирований и обеспечением опережающего развития малых и средних городов. Однако одними административными методами данную проблему не решить. Необходимо и выравнивание социально-культурных, бытовых и иных условий жизни населения больших и малых городов. Следовало бы также в нормативном порядке установить, что создание новых

[1] СП СССР. – 1970. – № 4. – Ст. 25.

и расширение действующих предприятий и организаций в крупных и средних городах министерствами и ведомствами производится только с согласия горисполкомов. Это было бы эффективной гарантией обеспечения последними комплексного экономического и социального развития городов.

Совет Министров СССР устанавливает исходные положения определения этажности строящихся в городах зданий. Этажность жилых домов должна предусматриваться в соответствии с генеральными планами, проектами детальной планировки и застройки жилых районов и микрорайонов на основе технико-экономических расчетов с учетом местных условий, развития строительной базы и уровня инженерного оборудования населенных мест. Предоставив право советам министров союзных республик устанавливать порядок решения вопросов об этажности жилых домов независимо от их ведомственной принадлежности, Правительство СССР предусмотрело строительство зданий повышенной этажности в Москве, Ленинграде, Киеве[1].

Тенденция к возведению высотных зданий, безусловно, позитивна. Это, думается, обязаны полнее учитывать в своей деятельности исполкомы областных Советов, к компетенции которых относится решение вопросов об этажности строящихся жилых домов, независимо от их ведомственной принадлежности (высотой более 5 этажей – по согласованию с Госстроем союзной республики). Вместе с тем вряд ли оправданно ограничение Указаниями о рациональной структуре строительства и этажности жилых домов и общественных зданий, утвержденными постановлением Госстроя и Госплана СССР от 15 апреля 1980 г., возведения зданий в 9 и выше этажей, как имеющих несколько – на 5–7 % – большую стоимость по сравнению с 5-этажными[2]. Следует учитывать, что высотное строительство в городах хотя и обходится несколько дороже, однако позволяет экономить средства на создание коммуникаций и земельный фонд.

Исключительную актуальность приобретает обеспечение более рационального использования в городах вертикального пространства, особенно строительства подземных гаражей, складов и других аналогичных объектов, устройства необходимых сооружений на крышах зданий, что позволяет экономить большие территории и вместе с тем приближает указанные объекты к потребителю. Учитывая данное обстоятельство, ЦК КПБ и Совет

---

1 СП СССР. – 1965. – № 17. – Ст. 130; Правда. – 1971. – 10 июня.

2 Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1981. – № 1. – С. 25–30.

Министров БССР обязали соответствующие органы наряду с научными прогнозами формирования областных центров и рядом других документов разрабатывать и основные положения по использованию их подземного пространства[1].

В свете улучшения руководства деятельностью органов, ответственных за развитие градостроительства и архитектуры, важной задачей советов министров является обеспечение внедрения современного дизайна в городах, в частности возведения высокохудожественных ансамблей общественных центров, жилых районов, площадей, главных магистралей и набережных, более широкого художественного оформления не только отдельных зданий и сооружений, но и объектов массового строительства, а также создание завершенных пространственно-планировочных композиций. Практический интерес в этом плане наряду с Москвой и Ленинградом представляют новые районы Алма-Аты, Минска, Киева, Ташкента, Еревана, Вильнюса и др. Необходимо, чтобы архитектурные формы были детерминированы общекультурным контекстом. «Важно, – подчеркивалось на XXVI съезде КПСС, – чтобы все окружающее нас несло на себе печать красоты, хорошего вкуса»[2].

Современные градостроительные концепции предусматривают создание систем концентрических агломераций или полосовой урбанизации. В результате образуется сплошная полоса интенсивного развития промышленно-городского региона. В этот процесс вовлекаются малые города и поселки, что сказывается на их развитии как элементов соответствующей городской агломерации и связующих центров в сельском расселении. Таким образом складывается единая система, интегрирующая позитивные черты города и деревни. Советы министров обеспечивают формирование единой системы городского и сельского расселения. Основные задания и политика в данной области закреплены в первой генеральной схеме расселения на территории СССР на 1976–1990 гг., подготовленной Госстроем СССР, схемах формирования сети городских и сельских поселений союзных республик, разработанных, в частности, в БССР, МССР, ЛатвССР до 2000 г. Региональная схема расселения на территории, например, УССР предусматривает создание 17 крупных и 24 средних групповых систем, на территории ЭССР – крупных, 2 средних и 1 малой групповых систем и т.д. Экономическую основу их формирования составляет система

---

1 СЗ БССР. – 1976. – № 26. – Ст. 410.

2 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 62.

сельскохозяйственных и промышленных единиц и комплексов, социальную – система предприятий, организаций и учреждений, обслуживающих население с их взаимосвязями. В региональной схеме расселения ЭССР к населенным пунктам первоочередного (перспективным) и ограниченного развития отнесено соответственно 233 и 250 поселений, к неперспективным – около 20 % от их общей численности по республике, составляющей более 3 тыс. населенных мест. Остальные же определены как малоперспективные, необходимые пока для освоения сельскохозяйственных ресурсов.

Следует отметить, что оптимизация размещения сельских населенных пунктов с учетом их экономических, административно-политических, социально-культурных взаимосвязей и влияния на окружающую среду как условия формирования сельских поселений нового типа – исключительно сложная проблема, которая должна решаться в общем контексте объективных закономерностей развития села специалистами многих отраслей науки и практики. Между тем медленное и нескоординированное развитие научных исследований по данной проблематике обусловило ряд существенных упущений в данной области.

Так, в соответствии с разработанными и утвержденными в 60-х гг. схемами районной планировки расселение сельских жителей Белоруссии намечалось осуществить в 5,8 тыс. перспективных поселениях. В 1977 г. количество таких поселений ЦК КПБ и Советом Министров БССР было уменьшено более чем вдвое – до 2745, или до 10 % их общей численности по республике. Предусмотренная при этом численность опорных пунктов системы сельского расселения, примерно 500 поселков, через несколько лет уменьшилась до 433[1]. Отсутствие стабильных решений формирования сельских населенных мест влечет непроизводительные затраты. Достаточно отметить, что определение в установленном порядке населенного пункта в качестве перспективного является юридическим основанием строительства в них капитальных зданий жилищно-гражданского назначения[2].

Наряду с такими критериями отнесения сел и деревень к перспективным, как численность и структура населения по возрасту и занятости, наличие соответствующих элементов социальной и производственной инфраструктуры, степень их нагруженности и износа, а также пригодных для застройки земель, особое

---

1 Советская Белоруссия. – 1977. – 8 марта; Известия. – 1979. – 24 марта.

2 СЗ БССР. – 1961. – № 20. – Ст. 211.

значение имеет уровень и перспективы развития основного производства, в частности сельскохозяйственного[1]. Уровень концентрации жителей в них детерминирован географическими и климатическими условиями, а также исторически сложившейся системой расселения[2].

Правительства союзных республик устанавливают порядок утверждения схем размещения сельских региональных центров. В частности, разработать и утвердить указанные схемы ЦК КПБ и Совет Министров БССР в феврале 1977 г. поручили исполкомам областных Советов, Госстрою, Госплану, Министерству сельского хозяйства республики и Главполесьеводстрою. Думается, что утверждение данных схем целесообразнее сосредоточить в ведении облисполкомов как органов, ответственных за комплексное экономическое и социальное развитие территории, а следовательно, и за размещение на них поселений местного значения.

Совет Министров СССР определяет основные положения строительства на селе, в том числе осуществление его в соответствии с проектами районной планировки и проектами планировки и застройки населенных пунктов. Он предусматривает главные направления работы в данной сфере советов министров союзных республик, дает им в ряде случаев конкретные указания, в частности о разработке соответствующих документов предпланового обоснования строительства[3]. Правительства союзных республик утверждают правила застройки сельских населенных пунктов. Так, утвержденные постановлением Совета Министров БССР от 29 декабря 1980 г. Правила устанавливают основные требования и принципы организации территории сельских населенных мест, застройки их жилой и производственной зон, инженерного оборудования, порядок выдачи разрешений на производство строительных работ. Названными Правилами предусмотрено, что строительство в сельских населенных пунктах осуществляется в соответствии с проектами их планировки и застройки[4]. Актуально обеспечение разработки новых генеральных планов сельских населенных пунктов взамен устаревших, не отвечающих потребностям их развития.

---

1 Абрамович, А.М. Исполкомы областных Советов: планировка и застройка населенных мест / А.М. Абрамович. – Минск, 1979. – С. 30.

2 Круталевич, В.А. Формирование сельского поселения нового типа / В.А. Круталевич. – Минск, 1977.

3 СП СССР. – 1968. – № 18. – Ст. 121; 1980. – № 7. – Ст. 50.

4 СЗ БССР. – 1981. – № 3. – Ст. 60.

Система государственного управления формированием сельских поселений нового типа призвана полнее отражать обоснованные потребности сельского населения в структуре и этажности жилых домов, материалах для их изготовления, наличие и размеры приусадебных участков. Разделявшаяся ранее многими авторами точка зрения о возможности применения сложившейся городской застройки как эталона для сельской оказалась неприемлемой для практики. Поэтому на июльском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС указывалось, что «сельское строительство следует ориентировать на обеспечение семей, как правило, отдельными благоустроенными домами с приусадебными участками и надворными постройками для домашнего скота, птицы и личных транспортных средств»[1]. Эта линия отражена и в нормотворчестве Совета Министров СССР[2].

Вопросам обновления сел и деревень советы министров союзных республик уделяют большое внимание. Это связано с тем, что без переустройства сел, создания хороших жилищных и бытовых условий для тружеников колхозов и совхозов невозможно эффективно использовать созданный в сельском хозяйстве производственный потенциал. Решению задачи постепенного преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки способствовала бы, на наш взгляд, разработка и утверждение советами министров республик соответствующей комплексной целевой программы их формирования на ближайшие 20 лет.

Совет Министров СССР предусматривает осуществление экспериментально-показательного строительства в городах; создание, в частности, Госгражданстроем, заинтересованными министерствами и ведомствами СССР производственно-экспериментальных баз жилищно-гражданского строительства; разработку Положения об организации и проведении экспериментального строительства жилых домов и гражданских зданий и порядок его утверждения Госстроем СССР. Им возложена на советы министров союзных республик, Минсельхоз и Минсельстрой СССР организация комплексного экспериментально-показательного строительства одного-двух поселков в каждой области, крае и автономной республике[3]. Думается, что в свете происходящего увеличения ассигнований на преобразование села целесообразно расширить объем работ по формированию сельских поселений нового типа. Видимо, следует

---

1 Правда. – 1978. – 4 июля.

2 СП СССР. – 1978. – № 17. – Ст. 102.

3 Там же. – 1963. – № 16. – Ст. 170; 1968. – № 18. – Ст. 121; 1969. – Ст. 84.

обеспечить строительство одного-двух образцово-показательных поселков в каждом районе.

Советы министров союзных республик принимают решения о проведении экспериментально-показательного строительства, определяют задачи, устанавливают сроки его начала и окончания, утверждают перечень городских районов или хозяйств, в которых оно проводится, а также возлагают обязанности по осуществлению этого строительства на соответствующие органы и организации. Они решают и вопросы об организации экспериментального строительства индивидуальных жилых домов. Большое внимание ими уделяется экспериментально-показательному строительству на селе, в результате чего возведено несколько сотен образцовых поселков.

Советы министров союзных республик в рассматриваемой области реализуют и ряд других функций. В некоторых республиках, например в ЛитССР, Советом Министров утверждены положения об индивидуальном строительстве в городах и сельской местности; в других, к примеру в ЛатвССР, – положение о минимальном инженерном обеспечении строящихся в сельских поселках объектов для республиканских и союзных организаций[1]. Думается, что указанные вопросы целесообразнее было бы урегулировать в правилах застройки городов или сельских населенных пунктов.

Таким образом, при определении компетенции советов министров в области градостроительства в соответствующих основополагающих законодательных актах следовало бы отразить их основные полномочия в решении вопросов размещения производительных сил, городского и сельского расселения, организации разработки, утверждения и исполнения схем и проектов районной планировки, генеральных планов городов и других населенных пунктов, а также осуществления экспериментально-показательного строительства.

Основные положения организации строительного проектирования предусмотрены ЦК КПСС и Советом Министров СССР в постановлении «О мерах по дальнейшему улучшению проектно-сметного дела» от 30 марта 1981 г. № 312[2]. Согласно постановлению, лимиты проектно-изыскательских работ на планируемый период устанавливаются в процентах от утверждаемых лимитов капиталовложений, дифференцированных по отраслям народного хозяйства. На Госплан СССР возложена разработка с участием

---

[1] Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛитССР. – 1975. – № 20. – С. 177. – Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛатвССР. – 1981. – № 11. – С. 305.

[2] СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

Госстроя СССР по министерствам и ведомствам СССР и советам министров союзных республик на основе их предложений пятилетних (с распределением заданий по годам) и годовых планов проектно-изыскательских работ, а также развития сети и материально-технической базы проектных и изыскательских организаций. Госплану СССР поручено утверждать указанные планы. В составе пятилетних планов проектно-изыскательских работ должны утверждаться перечни разрабатываемых проектов, что направлено на обеспечение стабильности этих планов.

Советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР, согласно названному постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР, утверждают титульные списки проектно-изыскательских работ по стройкам сметной стоимостью 3 млн руб. и выше и устанавливают порядок их утверждения при стоимости строительства менее 3 млн руб. Их прерогативу составляет установление порядка утверждения титульных списков проектно-изыскательских работ по объектам колхозов и межколхозных организаций, а также по объектам животноводства и птицеводства[1].

В компетенцию советов министров союзных республик входит утверждение или установление порядка утверждения проектно-изыскательским организациям планов работ в денежном выражении и по тематике, фонду заработной платы. Они утверждают планы проектно-изыскательских работ по составлению схем и других материалов по развитию и размещению отраслей народного хозяйства. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 марта 1981 г. № 312 им, а также министерствам и ведомствам СССР разрешено передавать другим республикам, министерствам или ведомствам и принимать от них объемы проектно-изыскательских работ и объемы работ проектных организаций с лимитами по труду с сообщением Госплану СССР.

Правительством СССР запрещено строительство без утвержденной проектно-сметной документации. Без проектов могут строиться лишь объекты сметной стоимостью до 10 тыс. руб., а также восстанавливаться независимо от их сметной стоимости здания и сооружения, поврежденные в результате стихийных бедствий в течение года после них[2]. Тем не менее в стране ежегодно финансируется большое количество строек, в том числе крупных, без проектов и смет. Стоимость строительства таких «льготных»

---

[1] СЗ БССР. – 1973. – № 24. – Ст. 402; СП УССР. – 1980. – № 2. – Ст. 9.

[2] СП СССР. – 1966. – № 12. – Ст. 115; 1967. – № 17. – Ст. 118; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 2. – С. 488–490.

объектов, по данным некоторых авторов, во много раз превышает стоимость «рядовой» стройки[1].

В связи с этим ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 предусмотрели увеличение – до 1 июля года, предшествующего планируемому, предельного срока, к которому на объекты, включаемые в титульные списки строек, должна быть утвержденная проектно-сметная документация, а также рабочие чертежи на годовой объем работ. Думается, однако, что увеличение данного срока, если не соблюдался ранее действовавший более поздний – 1 сентября, вряд ли обеспечит само по себе своевременную разработку проектов и смет для планируемого строительства. Видимо, надо шире применять надлежащие административные методы достижения поставленных целей. В то же время нельзя не отметить, что объекты, для которых составлены проекты, в план строительства нередко не включаются. Это, а также низкий уровень разработки некоторых проектов приводит к парадоксальной ситуации: при нехватке проектно-сметной документации значительная ее часть – на сотни миллионов рублей – не используется. Так, по состоянию на 1 января 1980 г. только в БССР такой документации было более чем на 69 млн руб.

С целью устранения подобного положения ЦК КПСС и Совет Министров СССР установили, что наличие разработанной и не используемой в строительстве проектно-сметной документации должно рассматриваться советами министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР как нарушение плановой дисциплины и бесхозяйственность. ЦСУ СССР предложено дополнить отчетность данными о наличии разработанной документации[2], что позволит усилить контроль за ее использованием. Соответствующие меры приняли и советы министров союзных республик. Думается, что следовало бы обеспечить согласование хозяйственного года проектных организаций с новым сроком выдачи годового объема проектных работ – 1 июля. Поэтому и задания на проектирование, а также исходные данные они должны получать в июне, а не в конце года, предшествующего выдаче проектов и смет. Предлагавшийся ранее в научной литературе[3] и принятый ныне порядок разработки пятилетних планов проектно-изыскательских работ будет содействовать своевременной выдаче

---

[1] Мазурин, Л.И. Совершенствование проектно-сметного дела / Л.И. Мазурин. – М., 1977. – С. 9, 28.

[2] СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

[3] Кабатов, В.Л. Правовые проблемы планирования и экономического стимулирования капитального строительства в СССР : автореф. докт. дис. / В.Л. Кабатов. – М., 1970. – С. 11.

проектными институтами более качественной проектно-сметной документации.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 30 марта 1981 г. № 312 предусмотрели, что советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР разрабатывают и утверждают по соответствующим отраслям на планируемые и следующее за планируемым пятилетие основные направления проектирования предприятий, зданий и сооружений, а также прогрессивные удельные показатели стоимости и материалоемкости по объектам строительства. Здесь же они определили и основные задачи, которые должны решаться при разработке проектов. На уровне Правительства страны установлены главные направления проектирования объектов промышленности, сельского хозяйства[1] и особенно социальной сферы, что обусловлено их ролью в обеспечении благосостояния советского народа.

Так, при проектировании жилых домов Советом Министров СССР предусмотрено создание разнообразных по размерам квартир с удобной планировкой, рассчитанных на заселение отдельными семьями, а также устройство необходимых подсобных помещений и инженерного оборудования. В сельской местности они должны возводиться исходя из потребностей населения в различных типах домов и квартир, а также наличия подсобного хозяйства[2]. Практика свидетельствует о необходимости повышения качества архитектурно-композиционных решений в жилищно-гражданском строительстве, более полного учета социальных и национальных особенностей, а также санитарно-гигиенических и природно-климатических условий жизни населения. Обширность зон высокой сейсмичности и вечной мерзлоты требует максимального учета их разнохарактерных явлений и использования достижений отечественной и зарубежной науки и практики при проектировании и строительстве в таких районах.

Важнейшими направлениями в проектировании должны быть, как предусмотрено ЦК КПСС и Советом Министров СССР в Постановлении от 30 марта 1981 г. № 312, типизация проектных решений на базе унификации объемно-планировочных, конструктивных и технологических решений, узлов, конструкций и изделий, а также широкое применение типовых проектов. На Госстрой СССР совместно с министерствами и ведомствами возложена обязанность пересмотреть к 1982 г. и общесоюзный строительный

---

[1] СП СССР. – 1960. – № 5. – Ст. 27, 29; 1963. – № 18. – Ст. 185; 1971. – № 8. – Ст. 66; 1973. – № 22. – Ст. 123; 1975. – № 4. – Ст. 18.

[2] Там же. – 1963. – № 16. – Ст. 170; 1969. – № 15. – Ст. 84; 1978. – № 17. – Ст. 102.

каталог соответствующих типовых конструкций и изделий, а также разработать и утвердить на его основе территориальные каталоги. Проведение в жизнь этих мер обусловлено назревшими потребностями улучшения типового проектирования.

Практический интерес представляет разработанный коллективом ведущих специалистов ГлавАПУ г. Москвы и Главмосстроя «Каталог унифицированных индустриальных изделий», за который они удостоены в 1980 г. Ленинской премии. Он основан на четкой системе взаимоувязанных и унифицированных на единой модульной основе сборных элементов, узлов и деталей. Применение указанного метода проектирования и строительства зданий различного назначения обеспечивает комплексность застройки города на высоком индустриальном и градостроительном уровнях.

В нынешней пятилетке намечено завершить переход на строительство жилых домов по новым типовым проектам. Практика показывает, что на всех уровнях государственного управления необходимо усилить внимание к разработке и применению более совершенных проектов с улучшенной отделкой и планировкой квартир. Не в полной мере отвечают современным требованиям и имеющиеся типовые проекты для индивидуального жилищного строительства. Видимо, в РСФСР, БССР и некоторых других республиках следовало бы повысить предельные размеры домов, которые могут иметь граждане на праве личной собственности, в частности с 60 кв. м жилой площади как минимум до 90 кв. м жилой и не менее 130 кв. м общей площади. Такие нормы, учитывающие будущие потребности советских граждан, обоснованно установлены, например, в ЛитССР[1].

Совет Министров СССР утверждает и отдельные нормы проектирования технологического характера. Так, он определил основные условия проектирования типовых механизированных складов для хранения минеральных удобрений, типоразмеры животноводческих комплексов, пределы мощности птицефабрик и др.[2] Ранее им утверждались и комплексные акты такого рода, в частности санитарные нормы проектирования промышленных предприятий, инструкция по составлению проектов и смет по промышленному строительству[3]. Их утверждение сейчас передано в ведение специальных органов, что вполне правомерно. Правительство СССР лишь обеспечивает разработку другими органами общесоюзных норм технологического проектирования

---

1 Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛитССР. – 1981. – № 3. – С. 127.

2 СП СССР. – 1962. – № 18. – Ст. 150; 1975. – № 4. – Ст. 18; 1976. – № 12. – Ст. 59.

3 Там же. – № 14. – Ст. 115.

и технико-экономических показателей по отраслям народного хозяйства, а также предусматривает порядок их утверждения. В то же время оправданным, на наш взгляд, было утверждение СНК СССР в 1934 г. высоты строящихся жилых помещений в 3,2 м против ранее принятой в 2,8 м[1]. Это связано с тем, что такие нормы имеют не только технологический, но и четко выраженный социальный контекст.

Важные функции выполняют и советы министров союзных республик. Они утверждают прейскуранты на строительство жилых домов и объектов культурно-бытового назначения. Им предоставлено право утверждать нормы технологического проектирования и технико-экономические показатели по строительству и эксплуатации объектов, по которым отсутствуют общесоюзные нормы, а также сметные справочники и ценники на строительные и монтажные работы, не предусмотренные в общесоюзных справочниках и ценниках[2]. Правительства республик вправе разрешать проектным организациям вносить в типовые проекты изменения в связи с применением более прогрессивных решений.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 12 июля 1979 г. № 695 установили, что при продолжительности строительства предприятий свыше двух лет проекты и сметы разрабатываются только на его первую очередь на основе схемы генерального плана предприятия. В период строительства первой очереди должна проектироваться следующая очередь с тем, чтобы документация была изготовлена к началу ее сооружения. В необходимых случаях после принятия решении о строительстве и при наличии генерального плана разрешается разработка по крупным стройкам рабочих чертежей и смет на объем первого года строительства до утверждения проекта. Таким образом, созданы определенные предпосылки для сокращения сроков проектирования. На решение этой же задачи направлено и ограничение ЦК КПСС и Советом Министров СССР сроков – до 15, а в отдельных случаях до 30 дней – согласования проектно-сметной документации с органами государственного надзора и заинтересованными организациями. Указанное ограничение произведено ими в Постановлении от 30 марта 1981 г. № 312, которое разрешает и другие основные вопросы разработки проектов и смет на строительство объектов.

Так, в данном Постановлении закреплено, что договоры на разработку проектов должны заключаться начиная с 1982 г. на весь

---

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 2. – С. 471–473; 633–638.

[2] СП СССР. – 1957. – № 10. – Ст. 105.

период проектирования. Предусмотрено и его непрерывное финансирование. С этого же года состав, порядок разработки и согласования проектов и смет будет регулироваться новой инструкцией, которую поручено разработать Госстрою СССР с участием советов министров союзных республик, министерств и ведомств СССР. Он же и утвердит ее. Важно обеспечить, чтобы разрабатываемая проектная документация без излишней детализации содержала основные технические решения, данные для организации материально-технического снабжения и строительного производства, а также сведения о стоимости строительства и его эффективности. Улучшению качества типовых и индивидуальных проектов способствовало бы расширение практики их разработки на конкурсной основе.

Среди требований, предъявляемых к проектам, Ю.Г. Басин выделил качество, полноту, краткость, экономичность, прогрессивность, осуществимость, максимальную типизацию и стандартизацию, а также достоверность[1]. В условиях, когда за последние 15 лет стоимость одного места на молочных фермах выросла более чем втрое, на свинооткормочных – вчетверо, а 1 кв. м общей площади жилых домов – в полтора раза, одной из узловых проблем, решить которую без активного участия советов министров не представляется возможным, является приостановление роста себестоимости строительной продукции. При этом если значительное превышение фактической стоимости строительства многих объектов над проектной объясняется в определенной мере некачественной проработкой проектов, недостаточным учетом в них ценообразующих факторов, то систематический и весьма существенный рост себестоимости строительной продукции обусловлен иными причинами.

Среди них необходимо отметить прежде всего недостаточный уровень организации строительства, в том числе непомерно большие его сроки, невысокую производительность труда, неоправданное применение дорогих материалов, других неэкономичных проектных и строительных решений, переделку многих некачественно выполненных работ и пр. Устранение указанных причин, расширение применения мер материальной заинтересованности всех участников строительства в снижении себестоимости строительной продукции являются теми направлениями, которые могут привести к решению данной проблемы. Тому же должны служить

[1] Правовое регулирование капитального строительства в СССР. – С. 130–131; Басин, Ю.Г. Проект. Строительство. Закон / Ю.Г. Басин. – М., 1978. – С. 41.

и новые сметные нормы и цены в строительстве, переход на которые предусмотрен Советом Министров СССР в одиннадцатой пятилетке[1]. Важно, что ЦК КПСС и Советом Министров СССР в Постановлении от 30 марта 1981 г. № 312 закреплена юридическая природа утвержденной сметной стоимости как лимита на весь период строительства, а также установлены основные положения ее определения. Подробнее этот вопрос поручено урегулировать Госстрою СССР в новых методических указаниях по определению стоимости строительства предприятий, зданий и сооружений.

Советы министров союзных республик имеют право поручать одновременную разработку нескольких вариантов проектов или их отдельных частей со сложными технологическими процессами и строительными конструкциями различным проектным организациям. Они в пределах своей компетенции утверждают или устанавливают порядок утверждения заданий на проектирование объектов, в том числе по отдельным из них – по согласованию с министерствами СССР.

Эффективным средством улучшения закладываемых в проектах и сметах решений, а также снижения сметной стоимости строительства является их экспертиза. Так, по проектам и технико-экономическим обоснованиям, рассмотренным Главгосэкспертизой Госстроя СССР в 1979 г., стоимость строительства была снижена на 2,9 млрд руб. Одновременно учтены невключенные затраты на 1,5 млрд руб. Важные функции выполняют и экспертные подразделения, имеющиеся в министерствах н ведомствах, а также при исполкомах местных Советов, которые образованы согласно соответствующим постановлениям Совета Министров СССР. Они обязаны обеспечивать, чтобы по прошедшим у них экспертизу проектам объекты по времени ввода их в действие были технически передовыми[2]. ЦК КПСС и Совет Министров СССР в Постановлении от 30 марта 1981 г. № 312 указали на необходимость принятия мер по улучшению деятельности органов, занимающихся планированием проектно-изыскательских работ и экспертизой проектов и смет. Они установили и порядок экспертизы и утверждения проектно-сметной документации.

Так, проекты наиболее крупных и важных объектов утверждаются Советом Министров СССР по представлению советов министров союзных республик, министерств и ведомств СССР. Их перечни ежегодно представляются Правительству СССР Госпланом,

---

[1] СП СССР. – 1981. – № 4. – Ст. 14; СП КазССР. – 1981. – № 6. – Ст. 12.

[2] СП СССР. – 1966. – № 19. – Ст. 93; 1969. – № 15. – Ст. 83; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1974. – № 7. – С. 16–24; 1979. – № 10. – С. 10.

Госстроем и Госкомнаукой СССР. Сводное экспертное заключение по таким проектам дает Госстрой СССР по согласованию с Госкомнаукой и Госкомценом СССР. Другие проекты подвергаются экспертизе и утверждаются при сметной стоимости строительства 3 млн руб. и выше министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик (экспертиза осуществляется госстроями республик). Решение вопросов об утверждении проектов наиболее дорогих строек сосредоточено на высших уровнях управления в связи с тем, что только таким образом можно обеспечить их наиболее всестороннюю объективную оценку. Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР устанавливают порядок экспертизы и утверждения проектов на строительство объектов стоимостью менее 3 млн руб. Советы министров союзных республик устанавливают и порядок экспертизы и утверждения проектов по стройкам колхозов.

По объектам, включенным в план капитального строительства, советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР по согласованию с Госпланом и Госстроем СССР, а также с генеральным подрядчиком (в части организации строительства) могут вносить в проектные решения, если проекты утверждались ими, изменения, связанные с увеличением мощности и номенклатуры продукции.

Советы министров принимают меры по укреплению материально-технической базы проектных и изыскательских организаций, совершенствованию организационных форм и методов управления ими. Так, ЦК КПСС и Совет Министров СССР в целях сокращения трудоемкости и сроков проектирования поручили Госстрою, Госплану, министерствам и ведомствам СССР и советам министров союзных республик разработать и утвердить до 1982 г. комплексную программу по автоматизации проектных работ. Предусмотрено и увеличение производства средств их механизации и автоматизации, улучшение информационного обеспечения проектных организаций[1]. Это позволит повысить качество продукции и производительность труда проектировщиков. Важно также, что на советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР возложена обязанность завершить к 1982 г. перевод проектно-изыскательских организаций на новую систему планирования и экономического стимулирования.

Наряду с указанными ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли и некоторые другие меры по стимулированию положительных

[1] СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

результатов деятельности проектных организаций, в том числе установили показатели ее оценки. Она производится по результатам выполнения заданий по сдаче законченных и принятых заказчиками проектов, другой проектной продукции и по прибыли.

Взаимоотношения проектно-изыскательских организаций с заказчиками проектно-сметной документации регулируются Правилами о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, утвержденными Госстроем, Госпланом и Министерством финансов СССР[1]. Утверждение названных Правил, справедливо полагает М.И. Брагинский, должно осуществляться Советом Министров СССР[2]. Повышение уровня утверждения указанного акта будет содействовать улучшению качества регламентирования отношений в области проектно-сметного дела, а также возрастанию его авторитета. Госстрой СССР при решении данных вопросов может исходить из интересов не заказчика, а проектных организаций, поскольку значительное число последних входит в его систему. Совет Министров СССР выполняет и другие функции. Так, совершенствуя систему проектных организаций, он предусмотрел создание ряда специализированных центральных научно-исследовательских и проектных институтов Госстроя СССР и Госгражданстроя, а также комплексных зональных институтов типового и экспериментального проектирования.

К компетенции советов министров союзных республик относится утверждение по согласованию с Госстроем СССР перечня городов, в которых создаются проектные институты, в том числе по планировке и застройке городов, а также их образование. Города, в которых такие институты должны быть созданы в первую очередь, определены Советом Министров СССР. Он же установил, что указанные институты подчиняются главным архитекторам городов[3]. Советы министров принимают меры по улучшению подготовки для проектных организаций и органов архитектуры необходимых специалистов. Практическое значение имеет обеспечение подготовки инженеров по районной планировке, которых на начало 80-х гг. ни один из вузов страны специально не готовил. К полномочиям Совета Министров СССР в области проектно-сметного дела, которые следовало бы закрепить в соответствующем основополагающем законодательном акте, относится установление основных начал проектирования, порядка экспертизы проектов,

---

1 Рассудовский, В.Д. Договор на выполнение проектных и изыскательских работ в капитальном строительстве / В.Д. Рассудовский. – М., 1969.

2 Система советского законодательства. – М., 1980. – С. 193.

3 СП СССР. – 1963. – № 16. – Ст. 170; 1981. – № 14. – Ст. 84.

а также утверждение проектов уникальных и особо важных строек, предусмотренных в планах экономического и социального развития СССР. Среди такого рода правомочий советов министров союзных республик находятся организация разработки, экспертизы и утверждение проектов, а также установление порядка утверждения проектно-сметной документации.

ЦК КПСС и Советом Министров СССР установлено, что проектирование и строительство объектов должно осуществляться на основе новейших достижений науки и техники. Правительством СССР утвержден перечень основных направлений научно-технического прогресса в капитальном строительстве, предусмотрено составление прогнозов по важнейшим проблемам развития строительства и архитектуры[1]. Советы министров союзных республик совместно с другими органами разрабатывают предложения по основным направлениям развития науки и техники, перечни основных научно-технических проблем, подлежащих решению в планируемом периоде. Они, как министерства и ведомства СССР, обеспечивают разработку и утверждение планов повышения технического уровня отраслей, предусматривающих программы по решению отраслевых научно-технических проблем, в том числе в области строительства. При подготовке указанных документов важно обеспечить их направленность на достижение высокого технического и организационного уровня строительства. Большое внимание уделяется советами министров организации научно-исследовательских работ в строительстве и внедрению их результатов в практику[2].

На всех стадиях проектирования и строительства объектов исключительно важное значение имеет обеспечение рационального использования земельных и других природных ресурсов, а также охраны жизненной среды. Принимаемые советами министров в этой области меры многогранны. Их реализация содействует решению как глобальных, так и региональных экологических проблем[3].

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118; 1981. – № 14. – Ст. 84 и др.

2 Там же. – 1978. – № 20. – Ст. 123; СЗ БССР. – 1979. – № 3. – Ст. 64.

3 Колбасов, О.С. Экология: политика – право / О.С. Колбасов. – М., 1976; Казанник, А.И. Административно-правовая охрана природы озера Байкал / А.И. Казанник. – Иркутск, 1977. – Ч. I; Шемшученко, Ю.С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю.С. Шемшученко [и др.]. – К., 1978.

Заключение

Совокупный анализ правового регулирования отношений по капитальному строительству и прежде всего формирующихся в сфере деятельности органов государственного управления свидетельствует о необходимости существенного повышения его уровня. Одним из первоочередных мероприятий такого рода должны быть, как уже предлагалось многими учеными-юристами и практическими работниками, подготовка и принятие закона о капитальном строительстве[1]. Это связано с тем, что основополагающие отношения, складывающиеся в данной области, как единый объект правового регулирования своего полного отражения в комплексных локальных нормативных актах, например в Правилах о договорах подряда на капитальное строительство, Правилах финансирования строительства, получить не могут. Следовательно, названные и другие аналогичные консолидированные акты не призваны и не в состоянии заменить, как полагают некоторые авторы, единый законодательный акт о капитальном строительстве. Кроме того, поскольку юридическая сила правовых норм, регламентирующих основополагающие моменты организации строительства, сейчас различна, придание им высшей юридической силы путем закрепления в законе повысит их продуктивность.

В этой связи большое значение имеет разработка основных положений, которые следует отразить в будущем законе. Отношения по капитальному строительству регулируются нормами многих отраслей советского права. Конкретное сочетание данных норм в Законе о капитальном строительстве предопределено, во-первых, удельным весом государственно-правовых, административно-правовых, финансово-правовых, гражданско-правовых и иных отношений, складывающихся в общей их системе в данной области; во-вторых, степенью урегулированности или реальной возможности правового урегулирования такого рода отношений в других законодательных либо подзаконных актах; в-третьих, степенью их специфичности для строительства.

Поскольку законов ни об одной из областей материального производства нет, с большой точностью обосновать конкретную структуру Закона о капитальном строительстве трудно. Однако необходимым является наличие общего раздела данного закона, устанавливающего общие положения организации строительства, определяющего цели и принципы, способы его осуществления,

---

[1] По данному вопросу имеются и другие мнения. См.: Система советского законодательства. – С. 188.

формы собственности в этой области. Здесь желательно определить компетенцию Союза ССР и союзных республик с учетом общих принципов ее разграничения между ними и специфики этой области народного хозяйства.

В частности, ведению Союза ССР подлежит установление Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Основные положения организации и управления строительством целесообразно закрепить, как отмечалось, в Законе СССР о капитальном строительстве. К компетенции Союза ССР в законе необходимо, на наш взгляд, отнести утверждение правил о договорах подряда на капитальное строительство, правил о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, а также общесоюзных строительных норм, технических и экономических нормативов и условий, государственных стандартов; организацию проведения единой технической политики, контроля и надзора в строительстве и проектировании; установление основных положений по размещению строительных объектов, по градостроительству, организации проектирования зданий и сооружений и экспертизы проектов и смет, а также приемки законченных строительством объектов в эксплуатацию. К ведению Союза ССР в законе будет, думается, отнесено осуществление и других основополагающих функций, как-то: организация управления отраслями строительства и действующими в данной области организациями союзного подчинения, общее руководство отраслями союзно-республиканского значения, а также определение правового статуса соответствующих строительных органов и организаций, решение других вопросов, отнесенных к его компетенции Конституцией СССР и законом о капитальном строительстве.

К ведению же союзной республики в названном законе целесообразно отнести законодательство о капитальном строительстве; утверждение соответствующих республиканских норм, нормативов и условий осуществления проектирования и строительства; утверждение правил застройки городов и сельских населенных пунктов; установление особенностей капитального строительства в колхозах; руководство союзно-республиканскими и республиканскими отраслями строительства и функционирующими в этой области организациями республиканского подчинения, а также решение других вопросов, составляющих, согласно Конституции СССР и конституции союзной республики, ее прерогативу.

В законе о капитальном строительстве будет, несомненно, показана система органов управления строительством. Важно также

в концентрированном виде определить основные направления деятельности в области капитального строительства Совета Министров СССР, советов министров союзных и автономных республик, строительных министерств и ведомств, местных Советов, их исполкомов, отделов и управлений.

Вопрос о специальных разделах закона о капитальном строительстве тесно связан с тем, будет принят или нет закон о планировании, а также закон о финансировании народного хозяйства и культуры и закон о материально-техническом снабжении. При издании Закона о планировании в нем применительно к строительству следовало бы предусмотреть формы и состав плана капитального строительства, указать на необходимость обеспечения его сбалансированности, а также определить показатели, утверждаемые для органов и организаций-подрядчиков и заказчиков. Здесь желательно закрепить принципиальные положения распределения капитальных вложений, в частности комплексность их планирования, направление на развитие приоритетных отраслей и районов, выделение по отраслям материального производства исходя из запланированного прироста объема продукции и услуг. Вопросы территориального планирования могут быть решены и в специальном акте, как это сделано в отдельных странах[1].

В законе о финансировании народного хозяйства применительно к капитальному строительству должны быть указаны источники финансирования капитальных вложений, предусмотрены рассматривавшиеся выше принципы их распределения и использования, порядок открытия финансирования, утверждения и изменения планов финансирования капитальных вложении. Закон будет, видимо, определять виды кредитования и мероприятия, кредитуемые в капитальном строительстве. Он, надо полагать, укажет критерии распределения кредитов, закрепит прогрессивные формы расчетов в строительстве.

В законе о материально-техническом снабжении желательно отразить основные положения выделения и изменения фондов на материалы и оборудование для строительства, а также порядка их реализации. В нем следует предусмотреть выделение для строительства материальных ресурсов в соответствии с потребностью строек, определяемой проектами и сметами. Здесь же можно зафиксировать основные моменты организации нормирования, перераспределения и реализации излишних и неиспользуемых материалов и оборудования в строительстве.

---

[1] Бюллетень чехословацкого права. – 1975. – № 1–2. – С. 220.

Вопросы обеспечения основных качественных параметров строительной продукции могут быть урегулированы в специальном законе о качестве народнохозяйственной продукции и услуг, который целесообразно принять. Его издание способствовало бы решению одной из узловых проблем экономики – повышению качества производимой продукции, усилению работы в этой области компетентных органов и организаций.

Безусловно, некоторые принципиальные положения планирования, финансирования и материально-технического снабжения, специфические для строительства, целесообразнее закрепить в Законе о капитальном строительстве. К ним, например, относятся исходные начала разработки и утверждения перечней титульных списков строек, определение их значения в качестве неизменных плановых документов на весь период строительства.

Поскольку закона о капитальном строительстве нет, ряд отношений, формирующихся в этой области, в силу их особой важности были урегулированы в других основополагающих законодательных актах. Так, Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении установлено, что при проектировании и строительстве населенных пунктов, жилых массивов, предприятий и иных объектов должно предусматриваться строительство учреждений здравоохранения, детских дошкольных и внешкольных учреждений, школ, спортивных зданий и сооружений. Ими запрещен ввод новых и реконструируемых объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных выбросов, отходов и отбросов и пр.[1] Соответствующие положения содержатся и в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, Основах водного законодательства и в других актах[2]. Поскольку такие нормы имеют значение для проектирования и строительства объектов во всех или во многих отраслях, с принятием закона о капитальном строительстве целесообразнее было бы закрепить эти предписания именно в нем, исключив их из других актов.

В специальной части закона о капитальном строительстве желательно отразить исходные начала разработки, утверждения и исполнения Генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР, других документов предпланового обоснования строительства, в том числе генеральных планов городов, генеральной и региональных схем расселения. Конструктивно

---

1 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1969. – № 52. – Ст. 466.

2 Там же. – 1970. – № 29. – Ст. 265; № 50. – Ст. 566.

закрепление в нем и таких принципиальных положений градостроительства, как комплексность; недопустимость чрезмерной концентрации промышленности в крупных городах, обеспечение развития средних и малых городов в тесной кооперации с индустриальными центрами и агропромышленными комплексами; сохранение при реконструкции городов памятников истории, культуры и архитектуры; рациональная организация территории городов, а также транспортного, культурно-бытового и иного обслуживания их населения. Важно установить и исходные начала организации экспериментально-показательного строительства. Подробнее основные моменты градостроительства могут быть отражены в специальном комплексном акте о градостроительстве в СССР.

В следующем разделе закона о капитальном строительстве надлежит, на наш взгляд, изложить такие положения, как осуществление проектирования на основе новейших достижений науки и техники и передового опыта; принятие решений о проектировании и строительстве исходя из схем развития и размещения производительных сил по экономическим районам и союзным республикам, а по крупным и сложным объектам – технико-экономических обоснований необходимости и целесообразности их возведения; разработка проектов преимущественно в одну, а в ряде случаев – в две стадии. В нем следует закрепить и основные требования к проектированию объектов, а также предусмотреть специфические основы планирования проектно-изыскательских работ, в том числе составление плана этих работ в форме титульных списков. Желательно отразить принципиальные положения организации и производства экспертизы проектов и смет; основы общего и специального порядков утверждения и переутверждения проектов и смет на строительство объектов государственных и колхозно-кооперативных организаций. Формулируя общие требования, которым должны отвечать проекты, важно учесть тенденцию на расширение применения типовых проектов, а также проектов, разработанных на конкурсной основе. Закон будет содержать, надо полагать, указания о разработке и утверждении соответствующих норм, нормативов и условий проектирования и строительства.

В разделе закона, регулирующем вопросы организации строительного производства, необходимо предусмотреть внедрение наиболее рациональных генеральных схем и организационных форм управления строительным производством. Целесообразно закрепить и положение о том, что производство в данной области

осуществляется в строгом соответствии со строительными нормами и правилами преимущественно подрядным способом, на основе проектов организации строительства и проектов производства работ. Закон должен ориентировать на повышение производительности труда, внедрение эффективных форм и методов его организации, а также хозяйственного расчета в деятельность строительных и проектных организаций. В нем же следует установить правило о том, что самостоятельно осуществлять в строительстве технические функции могут лишь лица, имеющие профессиональную подготовку. Это способствовало бы замещению инженерно-технических должностей квалифицированными специалистами и исключило бы занятие их лицами, не имеющими специального образования. В законе желательно отразить и специфические для данной области условия оплаты труда и премирования, которые при современном состоянии экономики и организации строительства должны иметь строго однозначную направленность – производство конечной высококачественной строительной продукции.

В разделе закона о капитальном строительстве, посвященном сдаче-приемке законченных строительством зданий и сооружений в эксплуатацию, необходимо прежде всего предусмотреть основные положения, при которых заказчик имеет право предъявлять к сдаче, а государственная комиссия принимать в эксплуатацию объекты жилищно-гражданского и производственного назначения. При этом перечень условий, при наличии которых объекты запрещается вводить в действие, должен быть достаточно полным. Предметом закона явится, видимо, и установление критериев разграничения компетенции между органами по назначению государственных комиссий по приемке объектов как производственного, так и жилищно-гражданского назначения; определение состава данных комиссий, а также основных положений организации их работы.

Специальный раздел в законе о капитальном строительстве целесообразно отвести вопросам контроля и надзора в строительстве, включая осуществление технического и авторского надзора, архитектурно-строительного контроля. Важно установить круг субъектов указанных видов контроля и надзора и определить их специфические цели и задачи, предусмотреть расширение и обогащение функций, а соответственно и полномочий органов и инспекторов архитектурно-строительного контроля. Поскольку авторский надзор и архитектурно-строительный контроль носят надведомственный характер, в законе было бы желательно

закрепить и основные надведомственные полномочия ведущих его органов.

Более подробное регламентирование вопросы организации строительства должны получать в так называемых консолидированных локальных актах, развивающих отдельные разделы и положения будущего закона о капитальном строительстве. Главное при совершенствовании законодательства о капитальном строительстве, как и других областях, состоит в том, чтобы «учитывать запросы не только сегодняшнего дня, но и обязательно сопоставлять их с реальной перспективой»[1].

Однако издание в соответствии с требованиями юридической культуры как основополагающих, так и других правовых норм является не завершающей, а лишь начальной стадией процесса действия права. «Любой закон, – как отмечал на XXVI съезде КПСС Л.П. Брежнев, – живет только тогда, когда он выполняется»[2]. Какие бы меры по совершенствованию законодательства о капитальном строительстве ни принимались, если на всех уровнях государственного и хозяйственного механизма не будет обеспечено неукоснительное соблюдение действующих правовых предписаний, достигнуть намеченных результатов вряд ли окажется возможным. Следовательно, обеспечение исполнения норм советского законодательства о капитальном строительстве, активное претворение их в жизнь является важнейшей обязанностью всех функционирующих в данной области государственных и хозяйственных органов и организаций. Это – одно из непременных условий более успешного решения сложных и обширных задач, стоящих перед строительством в СССР.

---

1 Дробязко, С.Г. Право и коммунизм / С.Г. Дробязко. – Минск, 1975. – С. 47.

2 Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 64.

Территориальный хозрасчет: экономические и политико-правовые аспекты

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Территориальный хозрасчет: экономические и политико-правовые аспекты / А.М. Абрамович // Актуальные проблемы перестройки в промышленности (на уровне производственного объединения). – Минск : Интеграл, 1988. – С. 1–6.

Резкое повышение эффективности общественного производства обоснованно связывается с осуществлением коренных реформ функционирующей в стране экономической системы в направлении всемерного развития товарно-денежных, хозрасчетных отношений. Это развитие, обеспечивая, с одной стороны, преодоление отчуждения человека труда от средств производства, тем не менее не должно, с другой стороны, повести к возрождению частной собственности на основные средства производства, а следовательно, и к эксплуатации человека человеком, т.е. к социальному регрессу. Указанная исходная посылка составляет непременное условие теоретических обоснований и практических мер по коренной перестройке управления экономикой СССР в целом и такой ее важнейшей отраслью, как промышленность, в частности.

В настоящее время концепция хозяйственного расчета в экономике СССР нуждается в дополнении положениями, связанными с реализацией так называемого территориального хозрасчета. Эти положения, направленные на обеспечение оптимального

соотношения национального и интернационального в экономическом строительстве в стране, а следовательно, и на проведение подлинно демократической, гуманистической, справедливой национальной политики, основанной на началах равенства, взаимного уважения и сотрудничества всех наций и народностей СССР. Так, если рассматривать территориальный хозрасчет в масштабах той или иной республики либо региона сугубо с экономико-организационных позиций лишь как такой способ ведения хозяйства, при котором будет обеспечена его высокая эффективность, рентабельность на всей территории этой республики (региона), то постановка вопроса о подобном хозрасчете безусловно своевременна и оправданна. Имеет территориальный хозрасчет позитивное значение, несомненно и в политическом плане, в частности, как одно из средств проведения подлинно социалистической национальной политики, выражающейся в стремлении каждой союзной республики, каждого региона с одной стороны, увеличивать свой вклад в общесоюзный фонд, в развитие всей страны, при одновременном расширении, росте вклада всех остальных республик (регионов) в развитие каждой конкретной республики (региона), с другой стороны.

Для проведения рациональной территориальной политики в сфере экономики и социально-культурного строительства необходимо осуществить целый ряд коренных мер по улучшению размещения производительных сил, выравниванию заметно (вплоть до двукратного отклонения) различающихся по некоторым республикам и регионам уровней их развития в этих сферах. Следует также значительно расширить в решении указанных вопросов право союзных республик и местных органов власти, дать им реальную самостоятельность в распоряжении республиканским и местным хозяйством. Необходимо, конечно, и многократное, беспрецедентное до сих пор укрепление материально-технической и особенно финансовой базы структур, отвечающих за комплексность, сбалансированность и рациональность развития на территории, т.е. базы органов собственно союзных республик.

Значение последнего положения следует рассматривать также в контексте происходивших недавно преобразований многих союзно-республиканских хозяйственных систем союзных республик в общесоюзные, в результате чего материальная база хозяйства республик фактически уменьшилась. Следовательно, для того, чтобы успешно решать задачи регионального хозрасчета и развития в целом, необходимо, на наш взгляд, в законодательном порядке предусмотреть существенное возрастание вклада предприятий

союзного значения – финансового, материального, технического и иного – в обеспечение развития территорий. Нужно усилить ответственность таких предприятий, в том числе материальную, за невыполнение их обязанностей перед местными органами власти и управления по обеспечению комплексного экономического и социального развития территорий, охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов. Потребуются обоснованные долговременные стабильные нормативы финансовых взаимоотношений между союзными предприятиями и республиками, между местными Советами и предприятиями, расположенными на их территории.

Успешное внедрение территориального хозрасчета обусловлено формированием более прочных других его предпосылок. В частности, ему способствовало бы дальнейшее укрепление научно-технического потенциала союзных республик. Развитие территориального хозрасчета предполагает совершенствование структуры отраслей хозяйства республик и регионов, улучшение коренным образом его кадровой, технической и технологической оснащенности. Оно требует принятия мер по существенному повышению качества продукции. Ведение территориального хозрасчета с учетом современных подходов потребует значительного повышения уровня экономического сотрудничества республик на международной арене, что возможно лишь при условии развития экспорта их продукции, прежде всего в ведущие капиталистические страны. Это, в свою очередь, обусловлено радикальными изменениями, перестройкой экономики каждого региона, каждой республики и страны в целом, позволяющими получать высококачественную продукцию с минимальными затратами трудовых, природных и энергетических ресурсов. В общем, наряду с расширением самостоятельности предприятий союзных республик и просто региональных центров в решении вопросов своего собственного экономического и социального развития следует иметь в виду, что надлежащий уровень этого развития может быть обеспечен лишь при условии всемерной интенсификации промышленного и иного материального производства, перехода на принципиально новые методы хозяйствования. Это – главное как в отраслевом, так и в территориальном хозрасчете.

Подобный подход не исключает, а наоборот, предполагает внедрение экономически сбалансированных взаимоотношений между центром и регионами при условии, разумеется, внесения последними в твердо установленных размерах платежей в государственный бюджет для финансирования общегосударственных

мероприятий. Административно-командный, волюнтаристский метод регулирования взаимоотношений между центром и регионами в сфере экономики, основанный на произвольном установлении центром заданий по поставкам продукции и товаров, бесперспективен в новых условиях хозяйствования. В свою очередь, не могут сохраняться иждивенческие тенденции органов управления развитием территориями, выражающиеся в «выбивании» средств из государственного бюджета. При развитии хозрасчетных отношений между центром и регионами, без которых немыслим территориальный хозрасчет, вряд ли следует применять такие экономические рычаги и средства, которые могут стать тормозом на пути развития единого народнохозяйственного комплекса СССР. На наш взгляд, предложения, поступающие из некоторых республик, о введении так называемой национальной валюты республик, неприемлемы. В настоящее время, когда экономическое сотрудничество развитых стран все более выходит на межгосударственный уровень, включая достаточно реальную постановку вопроса о создании единой межгосударственной валюты, предложение о введении соответственных денежных систем в советских республиках есть, по меньшей мере, экономически ошибочное. В противном же случае это попытка легального осуществления концепции экономического размежевания советских республик и на этой основе развала политического и государственного единства страны. Последнее так называемой концепцией национальной валюты республик не только не исключается, а скорее предполагается.

Совершенно недопустима реализация и предложений, опять же даваемых под лозунгом территориального хозрасчета, об ограничении так называемой неконтролируемой миграции населения, а фактически об ограничении свободы передвижения граждан внутри страны из республики в республику. Надо понимать, что сущность такого рода предложений в конечном итоге сводится к попытке насильственно остановить процессы интернационализации в стране (причем не только и не столько в области экономики), возродить рациональную замкнутость и национализм как политику под прикрытием нуждающихся в более последовательной реализации идей защиты и развития национальной культуры.

В целом же вполне очевидно, что проблема территориального хозрасчета в ряде республик явилась для определенных политических сил одним из тех катализаторов, которые позволяют им организовывать проявления сугубо националистических устремлений со всеми вытекающими крайне опасными тенденциями развития

внутриполитической обстановки в стране. В частности, используя статистические данные о более высоких темпах развития тех или иных отраслей экономики в конкретных республиках по сравнению с другими республиками, отдельные представители таких течений делают ошибочные, с научной точки зрения, выводы о том, что народы первых республик якобы должны иметь несравнимо более высокий уровень жизни по сравнению с народами других республик, однако при этом совершенно не принимаются во внимание специализация производства в других республиках, их участие в решении иных программ общегосударственного значения, например оборонных, топливно-энергетических, сырьевых. При подобной методологии сравнения не берутся в расчет и поставки, осуществляемые в данную республику из других регионов страны, без чего не может функционировать нормально экономика практически ни одной республики, даже с относительно высоким уровнем развития многих отраслей ее хозяйства. При этом во многие республики нередко завозится значительное количество продукции, которая в силу их специализации могла и должна была бы производиться на местах.

Для обоснования права на приоритетные условия жизни народов отдельных республик и регионов, по сравнению с народами других республик в некоторых случаях используются также доводы о том, что на их территориях находятся те или иные, имеющие большую ценность, полезные ископаемые, иные ресурсы и т.д. Конечно, особой ценности, значимости этих ресурсов для современного экономического и культурного развития отрицать нельзя. Но следует иметь в виду, что конкретные этапы развития человеческой цивилизации предъявляют спрос на различные виды природных ресурсов и то, что сегодня не имеет спроса и соответствующей цены в будущем может стать одним из первостепенных, жизненно важных ресурсов, что предопределит и его цену, а значит, и доходы от реализации. Следовательно, роль тех или иных республик как поставщиков соответствующих видов сырья народнохозяйственному комплексу может меняться, причем в исторически достаточно короткие сроки. Разумеется, в бюджеты соответствующих республик и регионов должна отчисляться определенная доля из тех поступлений, которые получают в результате тех или иных форм эксплуатации находящихся на их территории природных ресурсов. Тем не менее в общегосударственном масштабе следует неуклонно проводить политику сбалансированного экономического и социального развития всех союзных республик и их административно-территориальных единиц, учитывающую

многие факторы, обусловливающие данное развитие. Это не исключает, а предполагает учет собственного трудового вклада их населения в формирование национального дохода как республики, так и страны в целом.

Вообще, опасность использования идеи территориального хозрасчета как одного из проявлений современной экономической перестройки в негативных политических целях недостаточно учитывается, на наш взгляд, и на уровне высшего руководства страны. Это вряд ли правильно, поскольку речь идет по существу о вопросе первостепенной важности, о государственном единстве Союза ССР как федерации. Всякие попытки, направленные фактически против этого единства, не отвечают интересам народов всех советских республик всей страны. Можно и, как показал исторический опыт СССР, нужно добиваться коренных изменений реально существующей политической и экономической системы в направлении создания прогрессивного общества. Таким обществом является общество, исключающее всякие попытки и любые возможности отчуждения политической власти от народа, узурпации этой власти отдельными «управителями», бюрократией. Это общество, предотвращающее излишнее огосударствление в интересах фактически господствующей бюрократии общенародной собственности, устраняющее отчуждение человека труда от основных средств производства. Добиваться таких изменений в обществе – обязанность всех советских людей. Но вместе с тем неприемлемы как возрождение регрессивной общественной формации, основанной на частной собственности на основные средства производства, так и тенденции, направленные на разрушение одной из наиболее значительных ценностей всех советских народов – их государственного единства в рамках федеративного устройства страны.

Территориальный и отраслевой принципы в советском государственном управлении (теоретические вопросы)

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Территориальный и отраслевой принципы в советском государственном управлении (теоретические вопросы) / А.М. Абрамович // Правовые аспекты управления народным хозяйством / Ин-т философии, социологии и права АН ЛитССР. – Вильнюс, 1979. – С. 138–155.

В соответствии со ст. 16 Конституции СССР руководство экономикой страны осуществляется с учетом отраслевого и территориального принципов. Отраслевое и территориальное управление обусловлено соответственно отраслевой и территориальной организацией общественного производства как двумя формами его проявления.

Под отраслевым управлением понимают деятельность конкретных отраслевых министерств по управлению предприятиями, относящимися преимущественно к данной отрасли[1]. Такая интерпретация отраслевого управления хотя и требует значительного дополнения, не может вызывать, на наш взгляд, принципиальных

[1] Совершенствование механизма хозяйствования в условиях развитого социализма. – М.: Экономика, 1975. – С. 47–48.

возражений. Территориальное управление обычно рассматривают только как исполнительно-распорядительную деятельность органов общей компетенции, которая носит комплексный характер и направлена на реализацию наиболее общих задач всей системы государственного управления[1].

Однако в народном хозяйстве СССР имелось и имеется целый ряд отраслей, управляемых по территориальному принципу органами специальной, а не общей компетенции. Причем, при наименовании системы управления какой-либо отраслью или областью народного хозяйства, как отраслевой или территориальной, принимается во внимание управление органов не общей, а специальной компетенции – министерств и ведомств. Если, например, промышленные министерства в СССР образованы по отраслевому принципу, то и управление промышленностью характеризуется как отраслевое. Управление же капитальным строительством в СССР – территориально-отраслевое. Это связано с тем, что министерства, управляющие некоторыми отраслями строительства, а также ряд крупнейших строительных организаций, не входящих в системы каких-либо министерств либо ведомств, образованы по территориальному принципу.

Факт осуществления территориального управления специальными органами, действовавшими наряду с органами общей компетенции – исполкомами местных Советов, Советами Министров, подтверждается и исторически. Общеизвестно, что в период функционирования совнархозов практически все народное хозяйство страны управлялось по территориальному принципу. В то же время определенные функции территориального управления выполняли исполкомы местных Советов, Советы Министров, функции, вытекающие из их государственно-правовой природы как исполнительно-распорядительных органов Советов народных депутатов.

Происходящие усиление интеграционных процессов в экономике СССР при одновременной дальнейшей дифференциации ее отраслей, возникновение территориально-производственных комплексов, крупных промышленных узлов придало исключительную остроту проблеме эффективного обеспечения скоординированного развития структурных подразделений различных министерств и ведомств как единого социально-экономического организма.

---

[1] Юсупов, В.А. Сочетание отраслевого и территориального управления промышленностью в СССР / В.А. Юсупов. – Изд-во Казан. ун-та, 1973. – С. 49.

Обусловленные общественным разделением труда особенности характера производства, конкретных целей функционирования этих подразделений, необходимость предотвращения либо пресечения конфликтных ситуаций между человеком и окружающей средой выдвинули в ряд центральных проблему комплексного социально-экономического развития территории – общего атрибута деятельности как всех организаций в целом, так и отдельного индивида в частности.

Оптимальное разрушение этой проблемы связано с поисками в различных направлениях. Одно из них – рационализация системы органов, осуществляющих функции территориального управления. В этом плане в научной литературе выдвигалось, например, предложение о создании специальных органов, которые управляли бы входящими в территориально-промышленный комплекс предприятиями и действовали параллельно о облисполкомами[1]. Для выполнения функций территориального управления такими предприятиями в периодической печати рекомендовалось также создать специальные органы при Госплане СССР.

Таким образом, не только прошлое, но и настоящее советского государственного управления свидетельствует о том, что территориальное управление осуществлялось и осуществляется органами специальной компетенции. Создание таких органов, функционирующих наряду с органами общей компетенции, не исключается и в будущем, по крайней мере, для группы отраслей народного хозяйства.

Следовательно, положение о том, что территориальное управление осуществляется не только органами общей, но и специальной компетенции, является бесспорным. Отсюда логичным будет вывод, что термин «территориальное управление» не тождествен всей исполнительно-распорядительной деятельности органов общей компетенции (которая в юридической литературе определяется как «общее управление»), поскольку он охватывает и деятельность специальных органов. В то же время нет оснований утверждать, что вся исполнительно-распорядительная деятельность исполкомов местных Советов, Советов Министров направлена на реализацию функций территориального управления. Очевидно, что понятия «общее управление» и «территориальное управление» находятся в определенном соотношении между собой.

---

[1] Немцев, В.И. Правовые и организационные проблемы административно-территориального деления союзной республики / В.И. Немцев. – Иркутск, 1974.

В юридической литературе уже предпринималась попытка показать их соотношение[1]. Однако выявление действительного соотношения указанных двух понятий обусловлено, на наш взгляд, прежде всего определением содержания каждого либо хотя бы одного из них. Вопрос этот исключительно сложный, т.к. управление – единый, неразрывный процесс реализации множества взаимосвязанных функций на основе сочетания, взаимопроникновения различных принципов их осуществления, включая территориальный и отраслевой.

Определение какого-либо понятия предполагает выявление общих критериев с другим понятием, исходя из которых можно было бы установить имеющиеся между ними различия, составляющие их неотъемлемые свойства, основные характеристики. Отграничивать территориальное управление от отраслевого необходимо, на наш взгляд, по следующим основаниям управления: 1) субъектам управления, 2) объектам управления, 3) целям управления, 4) пространственным пределам управления.

Субъектами отраслевого управления выступают органы специальной компетенции. Субъектами территориального управления являются органы как общей, так и специальной компетенции. Объектами отраслевого управления являются органы или организации (в зависимости от уровня управления) преимущественно одной или нескольких отраслей.

Непосредственной целью отраслевого управления является обеспечение соответствующего стоящим перед отраслевой системой органов задачам развития организаций, входящих в эту систему. Конечная же цель отраслевого управления заключается в обеспечении производства продукции, удовлетворяющей общественным потребностям, главным образом однопрофильного назначения.

Непосредственные цели территориального управления, осуществляемого органами общей и органами специальной компетенции, состоят в обеспечении адекватного стоящим перед территориальными системами органов задачам развития организаций, охватываемых управленческой деятельностью этих систем. В принципе правильным будет определение непосредственной цели территориального управления органов общей компетенции и как обеспечение комплексного социально-экономического развития подведомственной им территории. Однако такое развитие

---

[1] Шабайлов, В.И. Сочетание отраслевого и общего управления – XXV съезд КПСС и дальнейшее развитие Советского государства, демократии и права / В.И. Шабайлов. – М., 1977. – С. 50–55.

территории возможно только при условии соответствующего воздействия на нее через конкретные организации, входящие в систему территориального управления, воздействии, возможности которого предопределены уровнем их развития. Конечная цель территориального управления направлена на обеспечение производства продукции многопрофильного назначения как материальной, так и духовной, отвечающей потребностям социалистического общества.

Отраслевое управление в СССР не ограничено пространственными пределами. Центральные органы отраслевого управления решают многие основные вопросы работы организаций своей системы, независимо от места их дислокации, министерство энергетики и электрификации СССР, например, управляет соответствующими строительными подразделениями, расположенными на территории всей страны[1]. Территориальное же управление всегда ограничено пространственными пределами. Это ограничение обусловлено для органов управления общей компетенции уровнем территориального управления; для органов управления специальной компетенции – соответствующим критерием подразделения территории, например, степенью концентрации определенных отраслей, необходимости создания единого экономического региона.

Степень значимости каждого из указанных признаков, отграничивающих отраслевое управление от территориального, неодинакова в тех или иных конкретно-исторических условиях. Субъектами территориального управления, например, в настоящее время выступают преимущественно органы общей, а не специальной компетенции. Причем полномочия исполнительно-распорядительных органов по осуществлению функций территориального управления законодателем постоянно усиливаются.

Полагаем, что в новых законах об областных Советах, которые в соответствии с решениями XXV съезда КПСС намечается принять, их функции территориального управления будут еще более расширены и усилены правовые гарантии реализации этих функций. Речь идет прежде всего о планировании комплексного социально-экономического развития подведомственной областным Советам и их исполкомам территории, особенно размещения предприятий общесоюзного и республиканского подчинения, контроля за выполнением такими организациями

[1] СП СССР. – 1969. – № 7. – Ст. 41.

государственных плановых заданий, в том числе по основному производству.

Динамика конкретно-исторического развития специфических признаков территориального и отраслевого управления также неодинакова. Так, отдельные признаки исторически изменяются преимущественно по отношению к органам специальной компетенции, осуществляющим отраслевое или территориальное управление. Применительно же к органам общей компетенции их изменение менее четко выражено. Характерно в этом плане развитие признаков, указывающих, что объектами отраслевого управления являются организации одной либо нескольких отраслей и производимая продукция в отраслевой системе управления имеет, главным образом, однопрофильное назначение, а объектами территориального управления – организации многих или всех отраслей народного хозяйства, производящие продукцию многопрофильного назначения. Если существовавшие до 1957 г. отраслевые министерства, ведомства управляли узкоспециализированными организационными структурами, производство в которых имело узкий профиль, что препятствовало развитию интеграции и кооперации в народном хозяйстве и в конечном счете обусловило переход к территориальному принципу управления, то в настоящее время, наоборот, в системах отраслевых министерств относительно широко развита практика привлечения организаций данной отрасли к производству продукции других отраслей. Например, на Минтрансстрой СССР возложено строительство леспромхозов и перевалочных баз, включая жилые поселки и объекты культурно-бытового назначения[1]. Другой пример. Функционировавшие ранее специальные территориальные органы – республиканские министерства строительства, управляя организациями почти всех основных отраслей капитального строительства, производили продукцию – здания и сооружения для большинства отраслей народного хозяйства. Сейчас организации только одной отрасли капитального строительства – промышленно-территориального рассредоточены между несколькими министерствами, а продукция, производимая ими, предназначена в основном для нужд развития и технического перевооружения лишь одной области народного хозяйства – промышленности (хотя в ней значительный объем занимает и продукция жилищно-гражданского назначения).

---

[1] СП СССР. – 1967. – № 5. – Ст. 19.

Таким образом, изменение значимости, различная динамика развития тех или иных признаков, характеризующих отраслевое или территориальное управление, обусловлены изменениями, происходящими в самом управлении – единой и в конечном итоге единственной основы проявления отраслевого и территориального начал, отвечающее двум формам организации общественного производства. В идеальном виде отраслевого управления, как справедливо отмечается в юридической литературе, нет[1]. Точно так же и территориальное управление не может существовать как таковое вне связи с отраслевым управлением, ибо это противоречило бы территориальной и отраслевой организации общественного производства как двум неразрывным формам его проявления.

Поэтому как территориальные, так и отраслевые системы органов управления народным хозяйством для обеспечения своего нормального функционирования вынуждены образовывать и образуют противоположные им – отраслевые либо территориальные системы органов – и привлекают к осуществлению таких же противоположных функций органы других систем. Это обусловлено тем, что в любом территориальном или отраслевом управлении, так или иначе должно проявиться и проявляется другое – противоположное ему начало управления как единство диалектических противоположностей.

Территориальное управление проявляется в отраслевом, во-первых, в деятельности органов общей компетенции по осуществлению функций территориального управления организациями, входящими в соответствующие системы органов отраслевого управления. Так, исполком областного Совета через управление капитального строительства контролирует комплексное строительство объектов жилищного, коммунального, социально-культурного и бытового назначения в городах и комплексную застройку в сельской местности, осуществляемых наряду с организациями местного и вышестоящего – республиканского и союзного подчинения, составляющими структурные подразделения определенной отраслевой системы.

Во-вторых, территориальное управление проявляется в отраслевом в организационной структуре соответствующей системы отраслевого управления, предполагающей функционирование на определенной единице территории только одного звена (ступени) данной

[1] Лунев, А.Е. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР / А.Е. Лунев. – М., 1973. – С. 9.

системы. Министерство сельского строительства БССР, например, имеет передвижные механизированные колонны, которые ведут сельскохозяйственное и культурно-бытовое строительство на территории определенных районов. Эти передвижные механизированные колонны входят в состав трестов сельского строительства, которые действуют также на определенной территории, как правило, 7–10 районов. В этой связи требует на наш взгляд, уточнения высказанное в юридической литературе положение о том, что отраслевой принцип выражен в лице министерств, а территориальный – в лице их территориальных управлений строительства[1]. Территориальный принцип выражен в лице территориальных управлений строительства не вследствие их названия «территориальные», а потому что они являются единственным самостоятельным структурным подразделением соответствующей системы на определенной территории. В этом плане такими же территориальными органами следует считать и все другие организационно-самостоятельные единицы, представлявшие интересы своей отрасли на данной территории. Отраслевой же принцип далеко не всегда, как уже отмечалось, находит свое проявление в лице министерств. Министерства могут быть и воплощением территориального принципа управления отраслью, например, тем же промышленным строительством.

Отраслевое управление, в свою очередь, проявляется в территориальном, во-первых, также в деятельности органов общей компетенции по осуществлению функций управления организациями, входящими в соответствующие отраслевые системы управления. Облисполком, например, выполняя возложенные на него функции территориального управления организациями конкретной отрасли, тем самым оказывает влияние на развитие территории. Другими словами, реализации органом функций территориального управления создает условия и вызывает соответствующие процессы в системе отраслевого управления. И, наоборот, управляющие воздействия отраслевых органов в значительной мере предопределяют параметры осуществления программ территориального развития.

Во-первых, отраслевое управление в территориальном проявляется в организационной структуре территориальных органов, создающих в своей системе специальные органы для выполнения функций отраслевого управления, оказывающего непосредственное влияние на развитие территории. По отношению к Советам

---

[1] Джомарджидзе, Л.С. Правовое положение государственных строительных организаций в СССР / Л.С. Джомарджидзе. – Изд-во Тбилис. ун-та, 1968. – С. 100.

Министров, исполкомам местных Советов такими органами являются соответственно министерства и ведомства, отделы и управления исполнительных комитетов. В органах территориального управления специальной компетенции также образуются управленческие структуры для реализации функций отраслевого управления.

Следовательно, и в территориальных органах управления внутриотраслевая специализация объективно предполагает функционирование органов отраслевого управления.

Хотя в любой – территориальной или отраслевой системе управления – соответствующим образом проявляется противоположная ей система, система управления той или иной отраслью народного хозяйства страны всегда имеет наименование либо отраслевой, либо территориальной. Определение системы управления как отраслевой или территориальной происходит, на наш взгляд, исходя из принципа построения высшей ступени органов управления специальной компетенции. Уже отмечалось, например, что если промышленные министерства образованы по отраслевому принципу, то система управления промышленностью именуется как отраслевая. Министерства же, ведущие промышленное строительство, образованы по территориальному принципу. Поэтому и управление промышленным строительством характеризуется как территориальное (а капитальным строительством в целом – территориально-отраслевое).

Однако территориальное и отраслевое начало получает свое выражение не только в структуре органов определенной системы управления. Оно определяется прежде всего в деятельности органов по управлению, в том числе в правовых основаниях ее существования – нормативно закрепленных их целях и задачах, функциях, полномочиях и ответственности. Следовательно, «территориальное» и «отраслевое» проявляется, во-первых, в структуре органов, во-вторых, в их деятельности.

В обоих случаях территориальное и отраслевое выступает как исходное начало, основное положение в организации управления, т.е. его принцип. Таким образом, «территориальное» или «отраслевое» вообще есть принцип управления, проявляющийся в своем двустороннем соотношении единого целого в структуре органов управления и в организации их деятельности по управлению. Соответственно этот принцип проявляется во всех функциях управления как процесса и во всех элементах правового статуса органов, его осуществляющих, – их целях и задачах, функциях и полномочиях, ответственности.

Возьмем, например, одну из важнейших функций управления – планирование. Реализация материального выражения этой функции – отраслевых и территориальных планов, как верно отмечается в научной литературе, при любом принципе планирования происходит на конкретных объектах, привязанных к способу производства, технологии и виду продукции (отраслевые планы) и конкретной территории, среде и условиях производства (территориальный аспект планирования)[1]. Таким образом, любой план, отраслевой или территориальный, имеет два аспекта – территориальный и отраслевой. В то же время сами планы подразделяются на отраслевые и планы развития народного хозяйства, принимаемые Советами народных депутатов и именуемые нередко планами территориального развития. Однако такое их название не более чем условное, поскольку эти планы развития непосредственно не территории, а подведомственного органу общей компетенции хозяйства и культуры, т.е. по сути дела, сводные отраслевые планы подчиненных им организаций.

Видимо, в практике государственного планирования народного хозяйства и культуры не следует стремиться к разработке каких-либо единых всеохватывающих планов развития, всех отраслей на данной территории и ее самой как среды обитания человека, части биосферы в целом. Возможно, целесообразнее было бы при составлении органами специальной компетенции отраслевых планов, а функциональными (плановыми) органами, по сути дела, сводных отраслевых планов подчиненного исполкомам местных Советов, Советам Министров союзных и автономных республик хозяйства с включением ряда главных показателей деятельности организаций вышестоящего подчинения одновременно разрабатывать и специальные территориальные планы. Эти планы, учитывая потребности развития отраслей, в то же время имели бы своей целью этих отраслей на территории и обеспечивали ее прогрессивное социально-экономическое и биологическое развитие. Разработка таких в буквальном смысле слова территориальных планов была бы полезной прежде всего с точки зрения определения действительно необходимых мер для рационального решения проблем конкретной территории, а также проведения эффективного контроля за их выполнением.

Одним из основных путей коренного улучшения организации территориального планирования является существенное

[1] Еременко, И.В. Принципы нормативного микрорайонирования и их применение в системах территориального управления / И.В. Еременко [и др.] // Совершенствование систем управления городским хозяйством. – М., 1976. – С. 5.

совершенствование его правовой регламентации. На наш взгляд, необходим специальный основополагающий нормативный акт, который регулировал бы отношения, связанные с разработкой, утверждением и реализацией территориальных планов. Такого акта сейчас нет, хотя практическая надобность в нем велика. Этот акт может быть принят в форме закона о территориальном планировании, как это сделано, например, в ЧССР[1], или специального раздела нового закона о планировании в целом, который намечается принять.

Законодательное урегулирование организации территориального планирования особое значение имеет в связи с развитием территориально-производственных комплексов, новых промышленно-городских регионов. Гармоничность решения задач, возникавших в связи с развитием новых регионов, справедливо отмечается польскими административистами, «является условием надлежащего осуществления ими своих функций»[2]. Решению указанных проблем, несомненно, способствовало бы наличие планов организации этих регионов, т.е. планов территориального развития.

Таким образом, отраслевое управление – это деятельность органов специальной компетенции по управлению организационными структурами преимущественно одной или нескольких отраслей, осуществляемая независимо от их территориального расположения и направления на производство продукции, главным образом, однопрофильного назначения. Территориальное управление – это деятельность органов общей, а также органов специальной компетенции по осуществлению функций управления организационными структурами преимущественно многих отраслей, имеющая конкретную территориальную определенность и направленная на производство продукции многопрофильного назначения.

Разработка концепций соотношения территориального и отраслевого в советском государственном управлении имеет весьма важное практическое значение. Исходя, например, из аксиоматического положения о появлении в любом управлении территориальных и отраслевых начал как неразрывного единства этих противоположностей, можно сделать вывод

---

[1] Гегенбарт, М. Правовое регулирование территориального планирования и производства по делам строек с учетом среды жизни / М. Гегенбарт // Бюллетень чехословацкого права. – 1975. – № 1–2. – С. 220.

[2] Грабовски, Я. Новые города в Польше (административно-правовые вопросы) / Я. Грабовски, К. Собчак // Современное польское право. – 1976. – № 3/4. – С. 32.

о взаимообусловленности развития одного из начал управления – территориального или отраслевого – другим началом. Совершенствование, к примеру, территориального управления требует проведения соответствующих мероприятий и по улучшению отраслевого управления.

В этом контексте достаточно ясно, что абсолютизация в теоретическом плане одного из принципов управления, которая в настоящее время, на наш взгляд, в значительной степени проявляется по отношению к территориальному началу управления, может послужить ложной предпосылкой для осуществления конкретных изменений в практике управления. Подобный «фетишизм» одного из принципов управления не только не обеспечит ожидаемого эффекта, но и может в ряде случаев привести к ухудшению состояния управляемых систем.

Поэтому в вопросе о рационализации территориального управления и территориальной организации народного хозяйства в целом особое значение для выполнения крупных целевых территориальных программ, создания системы территориально-производственных комплексов, особенно, как справедливо отмечается в научной литературе, в исключительно богатых природными ресурсами восточных районах[1], для дальнейшего повышения производительности труда и эффективности общественного производства, ускорения научно-технического прогресса имеет всемерное совершенствование и организация отраслевого управления в СССР. При этом объективные закономерности развития общественного производства предопределяют конкретные соотношения отраслевых и территориальных начал в структуре и деятельности органов советского государственного управления.

Можно выделить и другие многочисленные аспекты практического применения теоретических разработок сочетания территориального и отраслевого принципов в советском государственном управлении. В частности, они важны и при определении доли эффекта, получаемого той или иной отраслью народного хозяйства за счет доминирования в организации общественного производства, обеспечивает получение им положительного эффекта прежде всего за счет приближения непосредственно к производству, знания конкретных условий, кооперации этого производства и снижения издержек его осуществления, связанных с развитием производственной и социальной инфраструктуры. Отраслевое

---

[1] Адамеску, А.А. Развитие и размещение производительных сил СССР в десятой пятилетке / А.А. Адамеску, Д.В. Белоусов. – М.: Мысль, 1977. – С. 9.

управление, обусловленное общественным разделением труда, достигает позитивных эффектов вследствие проведения единой технической политики в отрасли, основывающейся на новых научных результатах и передовом опыте, специализации производств на изготовлении определенных видов продукции и т.д.

Превалирование отраслевого или территориального принципов в организации управления той или иной системой предполагает и получение положительного эффекта главным образом за счет его действия. Между тем управление производством в ряде отраслей народного хозяйства вообще не может рассматриваться как отраслевое или территориальное. Примером такой отрасли является жилищно-гражданское строительство. В настоящее время оно рассредоточено практически между всеми строительными министерствами и ведомствами (основное функциональное назначение которых состоит в производстве строительной продукции для экономики) и многими нестроительными министерствами и ведомствами, ведущими жилищно-гражданское строительство с целью создания дополнительных условий развития подведомственных им организаций.

Таким образом, эта важная отрасль капитального строительства, не имея соответствующей системы специальных отраслевых или территориальных органов управления, не получает и тех преимуществ для своего развития, которые являлись бы следствием управленческой деятельности этих органов. Названная причина обусловливает недостаточно высокий по сравнению с современными требованиями уровень развития производства в жилищно-гражданском строительстве. Поэтому, наряду с другими мерами по улучшению организации и укреплению материальной базы жилищно-гражданского строительства, следовало бы выделить его в самостоятельную отрасль государственного управления и образовать союзно-республиканское министерство жилищно-гражданского строительства[1].

Поскольку функции территориального управления возложены на органы как общей, так и специальной компетенции, рассмотрим в общих чертах, в чем же отличие управления, осуществляемого этими органами? Во-первых, если непосредственная цель территориального управления органов общей компетенции состоит в обеспечении комплексного социально-экономического развития подведомственной им территории, то цель территориального

[1] О дополнительных обоснованиях этого предложения см. издание: Исполкомы областных Советов: руководство капитальным строительством. – Минск: Наука и техника, 1978. – С. 35–41.

управления органов специальной компетенции – обеспечение развития организационных структур группы отраслей или даже одной отрасли народного хозяйства, управляемых по территориальному принципу. Причем непосредственные, ближайшие цели территориального управления исполкомов местных Советов, Советов Министров союзных и автономных республик с целями территориального управления органов специальной компетенции не только не совпадают, но в экстремальных условиях могут находиться в противоречии, которое, однако, не носит антагонистического характера и устраняется в процессе государственного и хозяйственного строительства.

Во-вторых, органы общей компетенции реализуют функции территориального управления применительно как к подчиненным, так и к не подчиненным им организациям. Органы же территориального управления специальной компетенции, как правило, осуществляют функции управления только по отношению к подчиненным организациям[1].

В-третьих, характер функций управления, присущих органам территориального управления общей и специальной компетенции, различный. Так, если органы управления общей компетенции осуществляют по отношению к подчиненным им организациям, как правило, функции, присущие общему управлению, – постановка целей и задач, указание наиболее общих путей и средств их выполнения, контроль за ходом их претворения в жизнь, а по отношению к неподчиненным организациям преимущественно функции координации, контроля и надзора, то органы территориального управления применительно к подчиненным организациям выполняют функции непосредственного управления во всем их объеме. Соответствующим образом различаются и полномочия органов общей и органов специальной компетенции, которыми они наделены для реализации этих функций.

В-четвертых, органы общей компетенции выполняют отдельные функции территориального управления по отношению

---

[1] Вместе с тем органы специальной компетенции – министерства и ведомства – иногда выполняют функции, которые распространяются и на неподведомственные им организации. См.: Коренев, А.П. Кодификация советского административного права / А.П. Коренев. – М., 1970; Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М., 1972; Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л., 1972; Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М., 1972; Козлов, Ю.М. Горизонтальные управленческие отношения / Ю.М. Козлов // Советское государство и право. – 1973. – № 12; и др. Однако выполнение таких функций этими органами не входит, в отличие от органов общей компетенции, в основное содержание их деятельности.

к неподведомственным организациям преимущественно через свои органы специальной компетенции – министерства и ведомства, отделы и управления[1]. Органы же территориального управления специальной компетенции сами управляют непосредственно подчиненными им организациями.

И наконец, в-пятых, органы общей компетенции реализуют функции территориального управления по отношению к организационным структурам практически всех отраслей народного хозяйства и культуры. Численность же объектов территориального управления органов специальной компетенции всегда остается значительно меньше, – она охватывает отрасль, группу отраслей, область или группу областей народного хозяйства.

Поскольку термин «территориальное управление» не тождествен термину «общее управление», рассмотрим, в чем же их отличие.

Во-первых, территориальное управление осуществляется, как уже отмечалось, наряду с органами общей компетенции, и органами специальной компетенции. Общее же управление возлагается лишь на органы общей компетенции – исполкомы местных Советов, Советы Министров.

Во-вторых, объектами управленческих воздействий органов общей компетенции при осуществлении ими функций территориального управления на низовом уровне являются неподчиненные и подчиненные организации, а при выполнении функций общего управления – только подчиненные организационные структуры.

В-третьих, различны и непосредственные цели общего управления и территориального управления. Непосредственной целью общего управления является обеспечение развития всех подчиненных организационных структур. Непосредственная же цель территориального управления органов общей компетенции, как

[1] Однако бывают и исключения. Так, тресты (управления) сельского строительства Министерства сельского строительства БССР переданы в подчинение наряду с Министерством и облисполкомам (СЗ БССР. – 1971. – № 16. – Ст. 228). Поскольку в облисполкомах нет соответствующих отделов и управлений для руководства данными хозяйственными организациями, управление ими практически осуществляет один из заместителей председателя облисполкома. Не имея для этой цели специального аппарата, он вынужден привлекать для выполнения отдельных управленческих функций другие отделы и управления облисполкома – плановый, финансовый и др., что не входит в обязанности этих органов и, безусловно, не способствует повышению эффективности их деятельности. Облисполком, являясь органом общей компетенции, может осуществлять достаточно эффективное руководство различными отраслями сложного областного хозяйства, а тем более отдельными организационными структурами, функционирующими в этих отраслях, на наш взгляд, только через свои органы специальной компетенции – отделы и управления.

уже отмечалось, – обеспечение комплексного социально-экономического развития подведомственной территории. Соответственно различаются функции и полномочия органов общей компетенции по достижению целей территориального либо общего управления.

Таким образом, общее управление исполкомов местных Советов, Советов Министров не охватывает всего многообразия осуществляемого ими территориального управления. В то же время территориальное управление органов общей компетенции далеко не всегда исходит и может исходить из их целей, задач и функций как органов, осуществляющих общее управление. Поэтому для гармоничного и всестороннего развития подведомственной этим органам территории и подчиненных им организаций исключительно важно выдерживать оптимальное соотношение в их управленческой деятельности общих и территориальных начал.

Экологизация государственного управления советской экономикой

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Экологизация государственного управления советской экономикой / А.М. Абрамович // Эффективность реализации законов по охране природы / Ин-т философии, социологии и права АН ЛитССР. – Вильнюс, 1983. – С. 26–30.

Концептуальным положением экологической политики СССР является планомерное преобразование природы человеком и обществом в своих интересах и в полном соответствии с объективными законами ее развития. Теоретически и практически проблема гармонизации взаимоотношений общества и государства в опосредующих их организационных структурах, а также личности с окружающей средой включает в себя, во-первых, сохранение ее нынешнего статус кво, во-вторых, рациональное использование природных ресурсов и, в-третьих, улучшение состояния биосферы.

Решение указанной проблемы обусловлено прежде всего экологизацией государственного и хозяйственного механизма, обеспечивающего преодоление противоречий между возрастающими потребностями современной цивилизации и относительной стабильностью одних природных ресурсов и уменьшением или полным истощением запасов других. В этом плане за последние годы достигнут определенный прогресс, который свидетельствует о выходе экологической политики в СССР, на наш взгляд, на качественно новый уровень. В частности, проблематика охраны окружающей среды и рационального использования природных

ресурсов, получившая значительную разработку в самых различных отраслях наук, включена в сферу экономического планирования. Только за годы десятой пятилетки на природоохранные мероприятия в стране израсходовано 9,3 млрд рублей. За это время выброс вредных веществ в атмосферу городов сократился на 13 %, сброс неочищенных сточных вод уменьшился на 20 %. Отвод земель для несельскохозяйственных нужд сократился в два раза и пр.[1]

Повышение экологической культуры в деятельности государственных и хозяйственных органов в значительной сфере обусловлено совершенствованием советской правовой системы, ее отдельных отраслей, институтов и норм. Соответствующие нормы действующих Конституций Союза ССР и союзных республик, комплексные законодательные акты об охране природы и использовании объектов окружающей среды, а также о полномочиях органов государственной власти и управления определили их правовой режим в анализируемой сфере. Это способствовало определенной экологизации хозяйственной политики. Вместе с тем было бы преждевременно утверждать, что правовая модель реализации государственным и хозяйственным аппаратом экологических функций достаточно отработана. В нормативном регламентировании деятельности органов государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов имеется, с одной стороны, немало пробелов. С другой стороны, значительное число норм правовых актов как с одинаковой, так и различной юридической силой дублируются.

Рассматривая данную проблему, условно говоря, в вертикальном срезе, очевидна целесообразность обращения советской правовой мысли к изданию в перспективе консолидированного нормативного акта об охране окружающей среды в форме закона. Его научные основы в юридической литературе сформулированы, в частности, О.С. Колбасовым[2]. Этот закон, регулируя основополагающие моменты экологизации всей общественной, и прежде всего хозяйственной жизни, должен включить в себя и некоторые локальные акты, в том числе недавно изданные, в частности, Закон об охране атмосферного воздуха (1980 г.) и Закон об охране и использовании животного мира (1980 г.). Издание на одном и том же уровне отдельных законодательных актов применительно ко всем объектам охраняемой среды, на наш взгляд, неоправданно.

---

[1] Новиков, И. Окружающей среде – социалистическое отношение / И. Новиков // Коммунист. – 1982. – № 14. – С. 33–34.

[2] Окружающая среда и право. – М., 1977. – С. 7–18.

Исключительное значение имеет экологизация правового режима работы министерств и ведомств как органов, осуществляющих отраслевое и межотраслевое управление, особенно в производственной сфере. Между тем действующие комплексные нормативные акты, в частности, о промышленных и строительных министерствах и ведомствах, о центральных органах надведомственной компетенции крайне недостаточно, чаще всего только косвенным образом определяют их функции и вытекающие из них обязанности в данной сфере. В связи с тем, что на современном этапе проблема охраны а улучшения окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, во-первых, приобрела исключительную остроту и превратилась в один из наиболее существенных факторов, детерминирующих развитие цивилизации, и, во-вторых, исходя из создания научно-техническим прогрессом и развитием производительных сил все бóльших возможностей для успешного решения этой проблемы, имеются объективные предпосылки для значительного усиления экологизации правовой организации министерств, ведомств, других органов и организаций Союза ССР и союзных республик.

Актуальным представляется дальнейшее расширение правомочий местных органов государственной власти и управления, реализуемых ими по отношению к организациям вышестоящего подчинения в области охраны природы, как и в ряде других областей, предусмотренных ст. 147 Конституции СССР. Совокупный анализ проблем территориальной организации на современном этапе свидетельствует, что повышение ее эффективности требует в будущем осуществления местными Советами в отношении неподчиненных организаций в указанных областях функций более широкого плана, чем координация и контроль, в частности, регулирования их деятельности, в том числе по охране и улучшению среды жизни.

Экологизация хозяйственной и социальной политики, осуществляемой государственным и хозяйственным аппаратом, неразрывно связана с устранением в процессе правового регулирования коллизии интересов субъектов правоотношений. Так, действующее законодательство запрещает размещение, проектирование, строительство, приемку в эксплуатацию объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, микроэкосистемы, условия жизни и здоровье граждан. Тем не менее введение в эксплуатацию предприятий и других объектов с нарушением указанных правовых установлений – явление достаточно распространенное. Не отрицая необходимости усиления уголовного и иного преследования лиц, виновных в подписании и утверждении актов о вводе в действие объектов с грубыми отступлениями от предписаний

действующего законодательства, правомерно поставить вопрос об усовершенствовании системы позитивного стимулирования заказчиков и подрядчиков.

Вполне очевидно, что невыполнение надлежащих природоохранительных мероприятий, нерациональное использование природных ресурсов должно постоянно ухудшать финансово-экономическое положение не только предприятий, но и отраслей и прежде всего влиять на размеры заработной платы их руководителей. Практический интерес представляет установление Законом об охране и устроении окружающей среды, принятым 31 января 1960 г. в ПНР, оплаты за сброс загрязнений в водоемы, за выброс загрязняющих веществ в атмосферу, за складирование отходов, удаление деревьев и пр. Важно, чтобы размеры такой оплаты возрастали прогрессивно по отношению к увеличению объема негативного воздействия хозяйственной системы на биосферу.

Наряду с экологизацией правовой системы существенное значение имеет улучшение в этом плане организационной работы органов государственного и хозяйственного управления. Заслуживает, на наш взгляд, дальнейшего распространения практика образования в составе центрального аппарата хозяйственных министерств и ведомств отделов (управлений) по охране природы. Экологизация государственного управления экономикой неразрывно связана, на наш взгляд, и с повышением роли института анализа состояния окружающей среды, более широкой информацией о нем общественности, в том числе органами, принимающими решения о размещении и строительстве объектов в части их реального влияния на среду.

Большое значение для экологизации государственного управления имеет совершенствование контрольной деятельности природоохранительных органов. При этом, учитывая специфику объекта контрольной деятельности, особо важно активизировать предварительный контроль указанных органов. Последующий контроль за соответствием деятельности хозяйственных и других органов и организации, а также отдельных граждан правовым предписаниям об охране природы во многих случаях малоэффективен.

Экологизация хозяйственного и социального управления в целом во многом детерминирована формированием в общественном сознании четкого представления об обусловленности дальнейшего развития цивилизации состоянием окружающей среды, являющейся источником материальных и энергетических ресурсов, условием восстановления физических и психических свойств личности, ее социальной активности.

Раздел II
Проблемы федерализма и межгосударственной интеграции

Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики / А.М. Абрамович ; ред. В.А. Круталевич ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1986. – 79 с.

Предисловие

С октября 1977 г. демонстрирует свою великую созидательную силу в борьбе за построение коммунизма в нашей стране, за мир и социальный прогресс во всем мире новая Конституция (Основной Закон) СССР. Принятая Верховным Советом СССР после всенародного обсуждения, она зафиксировала выдающиеся достижения советского строя. Концентрированное выражение этих достижений – построение в СССР развитого социалистического общества.

Характеризуя основные черты развитого социалистического общества, Конституция СССР определяет, что это общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность людей – советский народ. Среди других черт развитого

социалистического общества действующая Конституция называет и такие черты, как высокая организованность, идейность и сознательность трудящихся – патриотов и интернационалистов. В Основном Законе закреплена и высшая цель Советского государства, стоящая перед ним на современном этапе – закономерном этапе на пути к коммунизму. Эта цель состоит, как гласит преамбула Конституции СССР, в построении бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Основной Закон определяет и главные задачи социалистического общенародного государства.

Конституция СССР 1977 г. закрепила ленинские принципы равноправия и суверенности советских народов. Отражая главные закономерности и тенденции развития национальных отношений в условиях зрелого социализма, Конституция успешно служит делу национального строительства в СССР, претворению в жизнь заветов В.И. Ленина по национальному вопросу. Она – юридическая форма воплощения ленинской национальной политики КПСС, предусматривающей самоопределение и равноправие наций; интернациональное сплочение трудящихся разных национальностей в борьбе за демократию и социализм; тесный союз всех народов, вступивших на социалистический путь развития. Пролетариат, писал В.И. Ленин в работе «Тезисы по национальному вопросу», «не может вести борьбы за социализм и отстаивать свои повседневные экономические интересы без самого тесного и полного союза рабочих всех наций» (Полн. собр. соч. Т. 23. С. 316).

Ярким свидетельством торжества ленинской национальной политики явилось решение национального вопроса в Стране Советов. Объединение советских республик в единое союзное многонациональное государство – Союз ССР преумножило, как сказано в Конституции СССР (с. 3), «силы и возможности народов страны в строительстве социализма». И ныне, на рубеже грядущего XXI столетия, Советский Союз предстает перед всем миром, говорится в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик» от 19 февраля 1982 г., как дружная семья равноправных республик, совместно строящих коммунизм. Важнейшие гарантии ленинской национальной политики в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве устанавливает Конституция СССР, являющаяся действенным средством проведения этой политики в жизнь.

1. Исторический опыт КПСС решения национального вопроса и развития национальных отношений. Ленинская национальная политика в первых советских конституциях

Национальный вопрос – один из острых, драматичных вопросов истории человечества. Он возник в период формирования и утверждения капитализма, который при своем зарождении обусловил пробуждение национального самосознания и консолидацию буржуазных наций. На первом этапе национальные движения имели своей целью главным образом обеспечить ликвидацию феодально-абсолютистских препон на пути становления нации и создания буржуазных государств. Впоследствии национальные движения стали четко выражать в качестве основной тенденцию угнетенных народов к своему национальному и социальному освобождению от угнетения. Такая тенденция явилась объективным следствием развития капитализма, разделившего нации и народности на угнетателей и угнетенных. Эксплуатация человека человеком неизбежно распространяется и на область национальной политики.

Таким образом, основная причина возникновения национального вопроса связана не с самим фактом появления и развития наций и народностей как таковых. Это результат тех конкретных социально-экономических и политических условий эксплуататорского общества, в которых формировались нации и народности. Решение национального вопроса предполагает ликвидацию национального и колониального порабощения народов, уничтожение национального неравенства во всех областях общественной жизни, налаживание не только равноправных, но и дружественных отношений между народами. Подлинное решение национального вопроса возможно только в условиях социализма. Именно социализм обеспечивает ликвидацию национального гнета и неравноправия и утверждение национальных отношений нового типа, базирующихся на интернационалистских принципах взаимоотношений между нациями. Это отношения действительного, а не мнимого равенства, взаимного сотрудничества и братской взаимопомощи.

В то же время решение национального вопроса в СССР и других странах социализма в том виде, в каком он достался им от прошлого, не снимает ряда задач, стоящих перед обществом и государством в области национальных отношений. В такой стране, как СССР, отмечалось на апрельском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС,

задачи совершенствования межнациональных отношений не могут быть сняты с повестки дня. Решение этих задач обеспечивает дальнейшее продвижение страны на пути постепенного сближения, а затем и слияния всех наций и народностей СССР.

В царской России проживало свыше 100 больших и малых народов. Тяжелое социально-экономическое положение трудовых масс Российской империи, дополнявшееся национальным гнетом многочисленных, как тогда называли, инородцев, поставило перед передовыми людьми России задачу освобождения ее народов от социального и национального угнетения. Нигде в мире нет такого угнетения большинства населения страны, как в царской России, отмечал В.И. Ленин (Полн. собр. соч. Т. 26. С. 318). Основателю Коммунистической партии и Советского государства В.И. Ленину в решении этой задачи принадлежит выдающаяся роль. Вождь первого в мире государства рабочих и крестьян творчески, на основе всестороннего анализа новой эпохи, развил взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса по национальному вопросу. Магистральный путь его решения он видел в классовой борьбе пролетариата за завоевание политической власти, за создание общества, свободного от угнетения, в том числе национального. В.И. Ленин научно доказал, что лишь свободное и равноправное развитие народов ведет к постепенному отмиранию национальной замкнутости, к экономическому, культурному и духовному их сближению и единению.

Так, уже на страницах «Искры» В.И. Ленин начал разработку теории национального вопроса, которая проходила в острой борьбе с национализмом не только самодержавия и буржуазии, но и различного рода оппортунистических течений. Именно благодаря курсу, проводившемуся В.И. Лениным и его последователями на II съезде РСДРП, уже в первом Уставе партии был закреплен принцип интернационализма в построении партии, что обеспечивало монолитное единство авангардной части трудящихся России. В принятой II съездом первой Программе партии содержалось требование права наций на самоопределение. Необходимо было решить задачу исторической важности – ликвидировать громадную отчужденность «рабочих классов разных народностей, угнетаемых... – писал В.И. Ленин, – самодержавием» (Т. 7. С. 242). А под самоопределением наций, указывал В.И. Ленин, разумеется государственное отделение их от чуженациональных коллективов, разумеется образование самостоятельного национального государства (Т. 25. С. 259). При этом имелось в виду право на создание народами своей национальной государственности.

Осуществление же этого права В.И. Ленин и партия рассматривали и решали в контексте конкретно-исторической обстановки.

Особое значение приобрел национальный вопрос в России после Февральской буржуазно-демократической революции, когда Временное правительство на словах провозгласило национальные свободы, а в действительности продолжало политику угнетения народов. Большую роль в последующем решении этого вопроса сыграла VII (Апрельская) Всероссийская конференция РСДРП(б). В резолюции, принятой конференцией, устанавливалось, что за всеми нациями, входящими в состав России, должно быть признано право на свободное отделение и на образование самостоятельного государства.

С победой Великой Октябрьской социалистической революции Коммунистическая партия и Советское правительство, признав независимость Финляндии и ряда других пародов, доказали на практике, что право нации на самоопределение для них не формальный лозунг, а реальная политика. В то же время под лозунгом создания национальных государств выступили и буржуазные партии национальных районов России. Однако цель их выступления была другая – расколоть российский пролетариат, упрочить свое господство над трудовыми массами национальных окраин. В этих условиях трудящиеся массы Советской России, Коммунистическая партия и Советское правительство, верные духу пролетарского интернационализма, оказали реальную и действенную помощь рабочим и крестьянам национальных окраин, что явилось одной из важнейших предпосылок установления ими Советской власти и ликвидации последствий контрреволюции и иностранной интервенции.

Разработанная под руководством В.И. Ленина и принятая VIII съездом РКП(б) вторая Программа партии краеугольным камнем политики в области национальных отношений ставила сближение пролетариев и полупролетариев разных национальностей. На съезде были подвергнуты критике выступления тех делегатов, которые отрицали необходимость права наций на самоопределение. Партия большевиков во главе с В.И. Лениным, творчески развивая марксизм, нашла наилучшие государственно-правовые формы практического осуществления права наций на самоопределение в России. Известно, что имеются два типа федерации: федерация, основанная на договоре равноправных суверенных субъектов, и федерация, основанная на автономии. До революции большевики, В.И. Ленин, не отрицая в принципе плодотворности федеративного устройства некоторых государств, в то же время

выступали против создания федерации в России с ее сложившимися к тому времени тесными экономическими связями, которые мог ослабить переход к федеративному устройству страны. К тому же главной задачей пролетариата разных национальностей, населявших царскую Россию, оставалась задача борьбы с самодержавием, борьбы за свое социальное освобождение, что означало бы ликвидацию национального угнетения. Поэтому решение национального вопроса в тогдашней России В.И. Ленин, партия большевиков связывали с созданием широкой областной автономии.

Так, в работе «Критические заметки по национальному вопросу» В.И. Ленин писал, что «для устранения всякого национального гнета крайне важно создать автономные округа, хотя бы самой небольшой величины, с цельным, единым, национальным составом» (Т. 24. С. 148). Можно назвать и целый ряд других работ В.И. Ленина, в которых его отношение к созданию федерации в России в тех условиях было отрицательным. Среди них такие работы, как «Национальный вопрос в нашей программе», письмо С.Г. Шаумяну, «О национальной гордости великороссов» и др.

В последней из названных работ, написанной в 1914 г., В.И. Ленин прямо говорит, что мы при прочих равных условиях выступаем за централизацию и против мещанского идеала федеративных отношений (Т. 26. С. 109). Оговорка о прочих равных условиях, сделанная В.И. Лениным в этом высказывании, еще раз подчеркивает, что отрицание им позитивного значения федерации никогда не являлось абсолютным и всегда связывалось с конкретно-исторической обстановкой. Еще в 1903 г. в работе «Национальный вопрос в нашей программе» В.И. Ленин писал, что необходимо всегда и безусловно стремиться к самому тесному соединению пролетариата всех национальностей и лишь в исключительных случаях можно выставлять и активно поддерживать требования, клонящиеся к созданию нового классового государства или к замене полного политического единства государства более слабым федеративным единством (Т. 7. С. 233).

После Февральской революции, учитывая усилившееся движение народов национальных окраин России к образованию своей государственности, В.И. Ленин высказал мысль о возможности создания в России союзного государства, т.е. федеративного ее устройства. «Чем решительнее признает наша республика свободу отделения невеликорусских наций, – писал он в статье "Финляндия и Россия", – тем сильнее *потянутся* к союзу с нами другие нации, тем меньше будет трений... тем теснее и прочнее – в конечном счете – братский союз пролетарски-крестьянской

республики российской с республиками какой угодно иной нации» (Т. 32. С. 7). Эта же мысль – о допустимости федеративного устройства России – высказана В.И. Лениным и в «Наказе выбираемым по заводам и по полкам депутатам в Совет рабочих и солдатских депутатов» (Т. 32. С. 41), в некоторых других его работах. Так, в книге «Государство и революция» мысль о допустимости федерации в России В.И. Лениным высказывается достаточно определенно (Т. 33. С. 53, 71–74).

Твердо и однозначно вопрос о необходимости федеративного устройства многонационального Российского государства был поставлен В.И. Лениным практически сразу же после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Именно федерация в тех условиях могла не только остановить вызванный буржуазным национализмом процесс распада России, но и обеспечить государственное единение народов, а следовательно, привести к дальнейшему усилению связей между ними во всех областях общественной жизни.

Творчество трудящихся масс, возглавляемых Коммунистической партией, создало и формы советской государственности, высшей формой которой является Союз Советских Социалистических Республик. Формами национальной государственности в СССР являются союзные республики – суверенные социалистические государства; автономные республики – социалистические государства, автономные области и автономные (ранее национальные) округа. Исторически первой формой советской федерации явилась РСФСР, которая по своему общественно-политическому строю была образцом для всех советских республик, вошедших впоследствии в состав Союза ССР. Ее опыт подтвердил правильность ленинского курса на обеспечение федеративного принципа устройства нашей страны.

Историческое значение для образования Союза ССР имело письмо В.И. Ленина членам Политбюро ЦК РКП(б) от 26 сентября 1922 г. (Т. 45. С. 211–213), в котором он подверг критике представленный И.В. Сталиным проект резолюции «О взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками». Согласно проекту этой резолюции, независимые советские республики должны были войти в состав РСФСР как автономные единицы, что означало бы для них шаг назад в реализации права их народов на создание своей национальной государственности. Однако следует подчеркнуть, что указанное письмо В.И. Ленина не означало отрицания им значения автономии вообще, которая для народов, не создавших независимых советских республик, обеспечивает

широкие возможности для их всестороннего развития. Это подтверждал имевшийся к тому времени опыт создания автономных республик и автономных областей: к моменту образования Союза ССР первых было 13, вторых 16. В письме «К вопросу о национальностях или об автономизации», написанном во время работы I съезда Советов Союза ССР, В.И. Ленин подверг решительной критике национализм, проявившийся в советских условиях, и поставил задачу обеспечить не только формальное, но и фактическое равенство наций. Интернационализм должен состоять, писал в этом письме В.И. Ленин, не только в соблюдении формального равенства наций, но и в таком «неравенстве, которое возмещало бы со стороны нации угнетающей, нации большой, то неравенство, которое складывается в жизни фактически» (Т. 45. С. 359).

Претворением в жизнь идей В.И. Ленина в области национальной политики характеризовалась и последующая деятельность Коммунистической партии. Устраняя явления великодержавного уклона в своих рядах, систематически и настойчиво борясь против различного рода национал-уклонизма некоторых работников в национальных республиках, партия решительно проводила интернационалистический, ленинский курс дружбы и братства народов. Решительный отпор националистическим проявлениям был дан на X и XII съездах РКП(б), на четвертом совещании ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей, а также на съездах и конференциях компартий советских республик. На необходимость постоянной борьбы как с националистическими тенденциями, так и с пережитками великодержавного шовинизма указывалось на XVI и XVII съездах ВКП(б).

Принципы ленинской национальной политики неуклонно проводились Коммунистической партией в жизнь и в последующие годы, что отражено в решениях ее съездов и пленумов Центрального Комитета. Так, Устав КПСС обязывает ее членов быть активными проводниками идей пролетарского интернационализма и вести непримиримую борьбу с пережитками национализма и шовинизма, укреплять дружбу и братство народов СССР. Особое значение решению задач дальнейшего расцвета и сближения советских наций придает и действующая Программа КПСС.

Большое внимание проведению в жизнь заветов В.И. Ленина по национальному вопросу было уделено на XXVI съезде КПСС. Отметив достижения в хозяйственном и культурном строительстве народов советских республик, съезд поставил новые задачи в этой области. Вместе с тем было указано: КПСС боролась и всегда будет

решительно бороться против таких чуждых природе социализма проявлений, как шовинизм или национализм, против любых националистических вывихов, будь то, скажем, антисемитизм или сионизм[1]. Необходимость такой борьбы диктуется потребностью дальнейшего укрепления сплоченности советских народов и усиления отпора антикоммунистическим проискам в этой области. Узкое представление о национальном самосознании, о своем интернациональном долге будет и впредь встречать надлежащий отпор со стороны КПСС.

В период развития социализма роль КПСС во всех сферах общественных отношений, в том числе в сфере формирования национальных отношений, неуклонно возрастает. Этот реальный факт отражен и в Конституции СССР, ст. 6 которой закрепила ее статус как руководящей и направляющей силы всего советского общества. Многонациональная по своему составу, глубоко интернационалистская по идеологии и политике, организационному строению и принципам деятельности, Коммунистическая партия постоянно держит в поле своего зрения вопросы тщательного учета интересов и потребностей каждой нации и народности, органического их сочетания с общенародными задачами. Будучи правящей партией, КПСС уверенно ведет многочисленные нации и народности Советского Союза к постепенному, все более полному сближению на истинно демократической, истинно интернационалистской базе.

Таким образом, успехи национальной политики КПСС объясняются тем, что она тщательно учитывает интересы и потребности каждой нации и народности и обеспечивает органическое их сочетание с интересами всего советского общества.

На таких же принципах строится деятельность Компартии Белоруссии и компартий других союзных республик, являющихся боевыми отрядами КПСС. В составе Компартии Белоруссии представители различных национальностей. 70,1 % ее состава белорусы, 19,4 – русские, 4,5 – украинцы и др.[2] Коммунисты Белоруссии, так же как и других республик, идут в первых рядах строителей светлого будущего нашей многонациональной Родины. Все это надежно гарантирует последовательность курса на дальнейший расцвет и сближение всех наций и народностей страны.

Определяя, согласно Конституции СССР, генеральную перспективу развития советского общества, Коммунистическая партия исходит из того, что главной особенностью формирования

---

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – М., 1981. – С. 57.

[2] Белорусская ССР: Краткая энциклопедия. – Минск, 1979. – Т. 1. – С. 44.

национальных отношений в условиях зрелого социализма является возрастание масштабов и темпов, глубины и всесторонности неуклонного сближения наций и народностей, проживающих на территории СССР. Это – генеральное направление развития советского общества, соответствующее интернационалистским идеалам и идеологии коммунистов, интересам коммунистического строительства. Конституция СССР также убедительно подтверждает, что ведущая тенденция в национальном строительстве на современном этапе – именно ленинская тенденция к всестороннему сближению наций и народностей СССР.

Учитывая роль и значение конституционных актов, содержащих нормы с высшей юридической силой, В.И. Ленин, Коммунистическая партия уделяли огромное внимание разработке и принятию советских Конституций, решению ими вопросов национальной политики. Так, первые конституционные акты молодого Советского государства, равно как и Конституция РСФСР 1918 г., заложившие прочные основы дружбы и братства ранее угнетенных народов страны, были разработаны при непосредственном участии В.И. Ленина – основателя и руководителя Коммунистической партии.

Идеи В.И. Ленина легли в основу таких исторических документов, как Декларация об образовании СССР и Договор об образовании СССР, утвержденных I съездом Советов Союза ССР и ставших составной частью Конституции СССР 1924 г. Решение вопроса о соотношении национального и интернационального во всех сферах общественной жизни в Конституции СССР 1924 г. определялось и тем, что в основу этого документа легли также положения по национальному вопросу, сформулированные в резолюции XII съезда партии, состоявшегося в апреле 1923 г., а также в резолюции IV совещания ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей, посвященного проведению в жизнь резолюции съезда.

Необходимость принятия Конституции СССР 1936 г., которая отразила исторический факт построения в нашей стране основ социализма, также была указана Центральным Комитетом партии, в частности на его Пленуме, состоявшемся 1 февраля 1935 г. Проект Конституции СССР 1936 г., разработанный Конституционной комиссией и закрепивший принцип социалистического интернационализма, был одобрен в основном Пленумом ЦК ВКП(б) 1 июня 1936 г. Наконец, широко известна роль КПСС в разработке проекта и принятии Конституции СССР периода развитого социализма. КПСС явилась инициатором подготовки проекта

действующей Конституции СССР, сформулировала те наиболее принципиальные положения, которые должны быть закреплены в ней. Перед вынесением на рассмотрение внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва проект Конституции СССР с дополнениями, поправками и уточнениями по итогам всенародного обсуждения был рассмотрен 3 октября 1977 г. на Пленуме ЦК КПСС.

Сущность ленинской национальной политики Советское государство выразило уже в первых своих актах. В написанной В.И. Лениным и принятой 2 (15) ноября 1917 г. Советом Народных Комиссаров Декларации прав народов России провозглашалось равенство и суверенность народов России; право наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств; отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп. Эти ленинские положения лежали в основе и других исторических документов: обращения «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 3 декабря г., «Манифеста к украинскому народу с ультимативными требованиями к Украинской раде» от 17 декабря 1917 г., декрета о Турецкой Армении от 11 января 1918 г. и ряда других документов по вопросу раскрепощения народов России и установления основ организации Советского многонационального государства, изданных в конце – начале 1918 г. ВЦИК и СНК.

Основные положения этих и ряда других первых актов Советского государства были обобщены и развиты в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, разработанной В.И. Лениным. Уже первый раздел этой Декларации объявлял Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и провозглашал основной принцип ее государственного устройства как федерации советских национальных республик на основе свободного союза свободных наций. Таким образом, федеральное устройство Советского многонационального государства закладывалось уже в первые дни диктатуры пролетариата. Раздел III Декларации, устанавливая основы мирной политики Советской власти, провозглашал также отказ от буржуазной политики порабощения зависимых и колониальных стран. В заключительной части последнего, IV раздела Декларации рабочим и крестьянам, всем нациям и народностям нашей страны предоставлялось право самостоятельно решать вопрос об участии в федеральном правительстве и федеральных советских учреждениях.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозглашенная III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г., стала I разделом первой советской Конституции, подготовленной специальной комиссией во главе с В.И. Лениным и принятой 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов. На III Всероссийском съезде Советов 28 января 1918 г. была принята также резолюция «О федеральных учреждениях Российской республики», определившая систему органов Советского государства. Закрепив диктатуру пролетариата в форме республики Советов, заложив основы создания в будущем социалистической экономики, установив демократические права и обязанности граждан, Конституция предусматривала и федеральную форму государственного устройства РСФСР, а также систему органов Советского государства. Этот документ, провозглашавший равноправие граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, являлся ярким свидетельством последовательной ленинской национальной политики, залогом ее будущих достижений.

Конституция РСФСР 1918 г. явилась образцом для создания конституции независимых советских республик в 1919–1922 гг., в том числе первой Конституции БССР, которая была принята I съездом Советов Белоруссии 3 февраля 1919 г. Съезд принял также Декларацию об установлении федеративной связи с РСФСР. Значение первых актов Советской власти в области национального строительства очень велико. Они перевернули, как отмечалось на X съезде РКП(б), отношения между трудовыми массами национальностей России, подорвали старую национальную вражду, лишили почвы национальный гнет.

Среди законодательных актов, закладывавших основы ленинской национальной политики в целом и установления федеративных связей советских республик в частности, непреходящее значение имел декрет ВЦИК «Об объединении советских республик – России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом», принятый на его заседании 1 июня 1919 г. Этот исторический акт, во-первых, законодательно закрепил военный союз советских республик и, во-вторых, установил формы объединения государственных органов независимых советских республик, действующие в военной области, а также в области транспорта, финансов, труда и ряде других. Принятию этого декрета предшествовало свободное волеизъявление народов всех советских республик. Решения о необходимости установления федеративных связей с РСФСР, наряду с Белоруссией, были

приняты первыми съездами других советских республик – Украины (в декабре 1917 г.), Латвии и Литвы.

Военный союз советских республик явился условием победы трудящихся в гражданской войне. Дополненный хозяйственным союзом, он создал объективные предпосылки для восстановления разрушенного войной и иностранной интервенцией народного хозяйства. Этому периоду была присуща новая форма государственного, хозяйственного и культурного сближения советских республик и решения национального вопроса, основанная на союзных договорах между РСФСР и соответствующими республиками. Так, договор о военно-хозяйственном союзе РСФСР и Белоруссии был заключен 16 января 1921 г.

Создание единого дипломатического фронта советских республик во главе с РСФСР и организация Закавказской федерации стали теми событиями, происшедшими в период военно-хозяйственного союза, которые окончательно подготовили возможность образования Союза ССР. Творчески развивая марксистские положения по национальному вопросу, обобщая практический опыт развития и становления федеративных связей молодых советских республик, В.И. Ленин разработал исторический план создания Союза ССР. Основная концепция этого плана – объединение республик, находящихся в тесном военно-хозяйственном и политическом союзе, в новое федеративное союзное государство – Союз ССР, основанное на принципах добровольности и равноправия. «Мы признаем себя, – писал В.И. Ленин, – равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию, Союз Советских Республик Европы и Азии» (Т. 45. С. 211). Именно ленинские принципы добровольного объединения суверенных и равноправных союзных республик в Союз ССР обусловили великую жизненную силу политической формы решения национального вопроса и развития национальных отношений в СССР – социалистического федерализма.

30 декабря 1922 г. на I съезде Советов 2215 делегатов, избранных по нормам, установленным Конституцией РСФСР, утвердили единогласно Декларацию и Договор об образовании СССР. В Декларации определялись принципы объединения РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР в единое союзное государство – Союз ССР. Договор, закрепив объединение указанных республик в Союз ССР, установил конституционные основы построения нового союзного государства. Он предусмотрел систему высших органов государственной власти и управления СССР, порядок их формирования и компетенцию. Договором устанавливалось также единое союзное гражданство,

предусматривалась структура правительств союзных республик, их бюджетные права и, наконец, закреплялось право свободного выхода союзных республик из состава СССР, что является одной из наиболее важных гарантий их суверенитета.

Декларация и Договор об образовании Союза ССР составили два раздела Конституции СССР, утвержденной II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Причем Договор об образовании Союза ССР был существенно дополнен. В частности, были определены принципы построения верховных органов власти, включая образование двухпалатной структуры Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР. ЦИК состоял из двух палат – Союзного Совета и Совета Национальностей.

Таким образом, Конституция СССР 1924 г. решала национальный вопрос в СССР в духе ленинской национальной политики – политики равноправия и дружбы народов. Она закрепила создание нового союзного многонационального государства – Союза ССР, явившегося результатом победы Великого Октября. Тем самым Конституция СССР юридически обеспечивала новые, невиданные ранее возможности для развития экономики и культуры всех советских наций и народностей, интернационализации всех сторон общественной жизни в СССР.

Образование Союза ССР и вхождение независимых советских республик в состав нового многонационального государства, принятие Конституции СССР 1924 г. обусловили и принятие новых конституций союзных республик. Так, 11 апреля 1927 г. VIII Всебелорусским съездом Советов была принята Конституция БССР, закрепившая факт вхождения республики в состав Союза ССР и добровольной передачи ему соответствующих полномочий.

Построение основ социализма в СССР зафиксировала Конституция СССР 1936 г., принятая 5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР. Закрепив достижения в экономическом строительстве, отразив изменения в политической надстройке, установив систему прав, свобод и обязанностей граждан, Конституция СССР 1936 г. стала свидетельством более полного воплощения принципов ленинской национальной политики, социалистического интернационализма, равноправия и дружбы народов как наиболее характерных проявлений этой политики. В частности, высшим органом государственной власти вместо съезда Советов Союза ССР был провозглашен состоящий из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей – Верховный Совет СССР. Новые конституции, закрепившие указанные изменения, были приняты и в союзных республиках,

в том числе в БССР – 19 февраля 1937 г. Чрезвычайным XII съездом Советов республики.

В период между принятием Конституции СССР 1924 г. и Конституции СССР 1936 г. в результате национально-государственного размежевания в Средней Азии и ликвидации Закавказской федерации, а также преобразования ряда автономных республик в союзные республики возросла численность союзных республик. Наряду с РСФСР, УССР и БССР в СССР вошли также Азербайджан, Грузия, Армения, Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан и Киргизия. Дальнейшее развитие форм национальной государственности, принятие Конституции СССР 1936 г. создали новые возможности для проведения ленинской национальной политики в нашей стране.

Величайшее достижение реального социализма – решение национального вопроса в СССР в том виде, в каком он достался нам от прошлого – наиболее полно отражает Конституция СССР 1977 г. Находясь, как и все советские конституции, на позициях преемственности, Конституция СССР 1977 г. красной нитью проводит ленинские идеи равенства и суверенности советских наций и народностей – основы их нерушимой дружбы и единства. Так, в ст. 36 подчеркивается, что «граждане СССР различных рас и национальностей имеют равные права». Другими словами, принадлежность гражданина к той или иной нации или расе не может служить основанием как для получения им каких-либо преимуществ, так и для установления ограничений. Граждане СССР равны перед законом независимо от национальной и расовой принадлежности, языка, местожительства и других обстоятельств.

Осуществление национального равенства Конституция СССР не связывает ни с численностью определенной нации или народности, ни с уровнем их социально-политического и экономическою развития, ни с какими-либо другими условиями. Равенство советских наций и народностей – ее концепция в области национальной политики. Более того, в соответствии со ст. 64 Основного Закона СССР, уважение национального достоинства других граждан, укрепление дружбы наций и народностей Советского многонационального государства является обязанностью каждого гражданина, т.е. тем общеобязательным правилом поведения, которое предписывает государство и за которым стоит государственное принуждение. Ведь Конституция – совокупность норм, причем основополагающих норм права. Право же без аппарата, способного принуждать к соблюдению его норм, есть ничто, писал В.И. Ленин (Т. 33. С. 99). Соответственно ленинское положение о равноправии

наций и народностей Советского Союза обеспечивается, наряду с другими гарантиями, и заключительной частью ст. 36 Конституции: «Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав, установление прямых или косвенных преимуществ граждан по расовым и национальным признакам, равно как и всякая проповедь расовой или национальной исключительности, вражды или пренебрежения – наказываются по закону». Таким образом, равноправие граждан различной национальной принадлежности не только провозглашается Основным Законом Советского государства. Оно обеспечивается всей совокупностью соответствующих гарантий, в том числе юридических.

В противоположность формальному провозглашению национального равноправия буржуазной демократией социалистическая демократия предоставляет реальные гарантии равенства народов, что делает его подлинным, а не мнимым. Установление таких гарантий – одна из замечательных черт Конституции СССР. Та же ст. 36 предусматривает: «Осуществление этих прав обеспечивается политикой всестороннего развития и сближения всех наций и народностей СССР, воспитанием граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма, возможностью пользоваться родным языком и языками других народов СССР».

Согласно Конституции СССР реальным гарантом равноправия наций и народностей нашей многонациональной державы выступает именно ленинская национальная политика во всех сферах ее практической реализации. Обеспечение всестороннего расцвета и сближения всех наций и народностей страны является одним из программных положений деятельности Коммунистической партии Советского Союза.

Таким образом, деятельность КПСС, учитывая ее роль и положение в Советском государстве, является одной из важнейших гарантий проведения ленинской национальной политики в нашей стране, достижения новых успехов в коммунистическом созидании.

2. Национально-государственное устройство СССР по Конституции 1977 г.

Последовательно закрепляя осуществление ленинской национальной политики во всех сферах общественной жизни, действующая Конституция СССР уже в первой своей статье возвещает о том, что Советское государство есть государство всех наций и народностей страны, выражающее их волю и интересы. На этапе развитого социализма происходит расширение социальной основы

государственной власти. Советское государство, выполнив задачи диктатуры пролетариата, стало общенародным, что и зафиксировано в преамбуле Конституции СССР. Это имеет очень важное значение для проведения ленинской национальной политики во всех сферах общественной жизни. Интернациональное единство советского народа во многом определяется его социально-политическим единством.

Поскольку национально-государственное устройство СССР, закрепленное Конституцией СССР 1936 г., к моменту разработки и принятия действующей Конституции СССР в целом отвечало требованиям подлинно демократического сочетания общих, коренных интересов многонационального Союза и интересов каждой из образующих его республик и обеспечивало проведение курса на всесторонний расцвет и сближение наций и народностей, не было необходимости вносить в это устройство принципиальных изменений. Поэтому Конституция СССР 1977 г. в решении вопросов национально-государственного устройства исходит из проверенного десятилетиями опыта советского федерализма, являющегося государственно-правовым средством плодотворного проведения ленинской национальной политики. В соответствии со ст. 70 Конституции, Союз ССР – единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик. СССР олицетворяет, как сказано в ст. 70 Конституции, государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма.

Ленинский принцип равноправия наций и народностей, образовавших через свои формы национальной государственности Союз ССР, воплощен в том, что все они в лице своих высших органов государственной власти и управления имеют один и тот же круг прав и обязанностей во всех сферах жизни государства. Союзные республики, включая БССР, в одинаковой мере представлены в Верховном Совете СССР, Совете Министров СССР и Верховном Суде СССР. Равны полномочия и Союза ССР по отношению к БССР и другим союзным республикам.

Необходимо особо отметить, что советская федерация строилась по национальному признаку. Субъектами советской федерации могли стать, по В.И. Ленину, лишь определенные области, отличающиеся особенностями быта, своеобразием национального состава и некоторой экономической целостностью территории

(Т. 24. С. 144. Т. 25. С. 135). Это был новый, невиданный для буржуазных государств, принцип. Так, США, Швейцария, Канада, Мексика, Бельгия и другие страны построены не по национальному принципу. Например, в США насчитывается около 7 национальных групп (в частности, около 22 млн негров, 800 тыс. индейцев, 11 млн американцев, говорящих на испанском языке, и др.), а разделены они на 50 штатов. В Канаде проживают в основном лица английского и французского происхождения, а состоит она из 10 провинций. В Швейцарии 22 кантона, хотя основных национальных групп 3 – немцы, французы и итальянцы. Буржуазные страны не в состоянии создать условия для гармоничного развития наций и народностей, их населяющих, не только в сфере национально-государственного устройства, но и в других сферах. Подтверждением сказанному является обострение национальных противоречий в США, Англии, Канаде и др.

В Советском Союзе национальность, по имени которой названо то или иное национально-государственное образование, составляет, как правило, большинство населения этого образования. Такое большинство имеется и во всех союзных республиках, кроме Киргизской ССР и Казахской ССР. Однако и в этих республиках проживает большинство киргизов и казахов, имеющихся в стране. Национально-территориальный принцип построения советской федерации, закрепленный и в ныне действующей Конституции, позволяет обеспечивать удовлетворение национальных запросов наций и народностей в их политическом, хозяйственном и социально-культурном развитии.

Однако факт образования национальной государственности не дает каких-либо привилегий нации или народности, создавшей ее, равно как и не ограничивает в правах малые народности, не имеющие своей национальной государственности. В этом плане необходимо помнить имеющее непреходящее значение указание В.И. Ленина о том, что целиком и исключительно становиться на почву национально-территориального принципа марксисты не должны, поскольку «национальный состав населения – *один* из важнейших экономических факторов, но *не единственный и не* важнейший среди других» (Т. 24. С. 149). Достаточно сказать, что удельный вес некоренных национальностей во многих союзных республиках значителен. В частности, в Казахской и Киргизской союзных республиках представители некоренных национальностей составляют большинство, в Эстонии, Грузии, Туркмении, Узбекистане, Молдавии, Латвии, Таджикистане – от 31 до 43 %. Национальная государственность призвана создавать

благоприятные условия для свободного развития всех наций и народностей, проживающих на территории того или иного национально-государственного образования. Сама национальная государственность призвана служить интернациональным целям советского общества.

Конституция СССР, закрепляя в ст. 76 статус союзной республики как суверенного социалистического государства, предусматривает и гарантии ее суверенитета, а также обеспечивает гармоническое сочетание суверенитета союзных республик с суверенитетом Союза ССР. Суверенитет государства означает его верховенство, независимость в решении вопросов как внутренней, так и внешней жизни. Как суверенное социалистическое государство БССР, другие союзные республики, в соответствии с Конституцией СССР обладают соответствующими правами, гарантирующими их суверенитет. Они вправе самостоятельно, без утверждения – именно в этом суть – органами Союза ССР, принимать свою Конституцию, соответствующую Конституции СССР и учитывающую особенности республики. Реализуя свое суверенное право, белорусский народ в лице Верховного Совета БССР в апреле 1978 г. принял новую Конституцию БССР. Она отразила социально-экономические достижения республики и определила программу созидательной деятельности белорусского народа.

Как суверенные государства союзные республики в соответствии с Конституцией СССР, своими конституциями имеют право приема в гражданство республики, а соответственно и в гражданство СССР. Каждый гражданин союзной республики является, согласно ст. 33 Конституции страны, и гражданином СССР. Союзные республики, будучи суверенными государствами, вправе распоряжаться своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Они участвуют в международных отношениях. Особо существенной гарантией суверенитета союзной республики является ее право свободного выхода из состава Союза ССР (ст. 72 Конституции СССР, ст. 69 Конституции БССР). Это право, будучи суверенным, неотъемлемым правом БССР и других союзных республик, гарантирующим свободу волеизъявления их народов, не может быть отменено или изменено органами СССР. Право свободного выхода союзной республики из состава Союза ССР логически вытекает из факта добровольного объединения и нахождения союзных республик в союзе равноправных и суверенных народов РСФСР, УССР, БССР и других союзных республик.

Являясь суверенными государствами, БССР и остальные союзные республики вместе с тем – члены, или, выражаясь юридическим

языком, субъекты другого суверенного государства – Союза ССР. Во взаимоотношениях с союзными республиками суверенитет Союза проявляется в независимости решении им вопросов, отнесенных к его ведению Конституцией СССР. Он находит выражение и в том, что Конституция БССР, конституции других союзных республик, учитывающие их особенности, должны соответствовать Основному Закону – Конституции СССР (ст. 76). Суверенитет СССР обеспечивается и приоритетом общесоюзного закона перед законом союзной республики, что прямо вытекает из ст. 74 Конституции СССР. Согласно этой статье, в случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует Закон СССР. В случае несоответствия постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и советов министров союзных республик закону Президиум Верховного Совета СССР в соответствии со ст. 121 Конституции СССР отменяет их.

Суверенитет СССР не противоречит суверенитету БССР и других союзных республик, а находится с ним в органическом единстве. Объединившись, как сказано в Конституции БССР (ст. 68) и конституциях других союзных республик, в результате свободного самоопределения народа, на основе добровольности и равноправия в единое союзное многонациональное государство, союзные республики обеспечивают за Союзом ССР соответствующие права, в том числе предусмотренные ст. 73 Конституции СССР. Так, согласно ст. 73 Конституции СССР, ведению Союза ССР подлежит принятие в состав СССР новых республик; утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик; определение государственной границы СССР и утверждение изменений границ между союзными республиками; установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик; разработка и утверждение государственных планов и бюджета СССР, а также утверждение отчетов об их исполнении. Он руководит единой денежной и кредитной системой страны; устанавливает налоги и доходы, поступающие на образование государственного бюджета СССР; определяет политику в области цен и оплаты труда. Сферу компетенции Союза ССР составляет и обеспечение государственной безопасности, представительство СССР в международных отношениях, внешняя торговля; организация обороны и руководство Вооруженными Силами, решение вопросов войны и мира, защиты суверенитета страны, а также решение ряда других вопросов общесоюзного значения.

Таким образом, к сфере ведения Союза ССР отнесены вопросы, имеющие решающее значение для обеспечения функционирования

СССР как единого союзного суверенного государства. Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию, которая в соответствии со ст. 75 Конституции СССР едина и включает территории союзных республик.

В силу своего объединения в Союз ССР союзные республики способствуют осуществлению на своей территории полномочий Союза и проводят в жизнь решения высших органов государственной власти и управления страны. Вне пределов, указанных в ст. 73 Конституции СССР, союзные республики самостоятельно осуществляют государственную власть на своей территории.

Так, ведению БССР в лице ее высших органов государственной власти и управления в области государственного и административно-политического строительства подлежат: установление Конституции республики и контроль за ее соблюдением; законодательство БССР; установление порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления; охрана государственного порядка, прав и свобод граждан; амнистия и помилование граждан, осужденных судами БССР. Территория БССР, как и других союзных республик, не может быть изменена без их согласия. Границы между союзными республиками могут изменяться по их взаимному соглашению, которое подлежит утверждению Союзом ССР. БССР, другие союзные республики сами определяют свое административно-территориальное деление.

Широка компетенция БССР и других союзных республик в социально-экономическом строительстве. Прерогативу союзных республик составляет проведение единой социально-экономической политики, обеспечение научно-технического прогресса и осуществление мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов. В частности, непосредственно БССР и другие союзные республики устанавливают порядок пользования землей, недрами, водами, лесами; осуществляют охрану окружающей среды. Их ведению подлежит разработка и утверждение государственных планов экономического и социального развития и государственного бюджета республик; утверждение отчетов об их выполнении; руководство осуществлением бюджетов областей и городов республиканского подчинения; установление в соответствии с законодательством Союза ССР доходов, поступающих на образование бюджета республики. БССР и другие республики руководят развитием экономики и культуры.

В области внешней политики сферу ведения БССР и других союзных республик составляет представительство республики

в международных отношениях. Союзные республики имеют право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций. БССР – одна из учредительниц ООН, принимающая активное участие в работе этой организации. С участием БССР заключены многие международные договоры и соглашения. Среди них – Статут Международного суда, Конвенция о политических правах женщин, Конвенция о неприменении сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества и некоторые другие. Республика поддерживает официальные контакты со многими иностранными государствами. Внешнеполитическая деятельность БССР имеет важное значение в деле борьбы за мир и социальный прогресс в мировом сообществе.

Такое распределение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, в том числе БССР, направлено на то, чтобы обеспечить наиболее правильное сочетание общих, интернациональных и специфически национальных интересов как всех наций и народностей страны в целом, так и каждой из них в отдельности. Исходя из этого, критерием закрепления права на решение того или иного конкретного вопроса за Союзом ССР или союзной республикой служит специфика социальных отношений, которые подвергаются государственному регулированию. Так, материальное производство требует в большей мере, чем социально-культурное строительство, единообразного решения своих основных технико-экономических и организационных вопросов. В большей степени должны быть сконцентрированы материальные ресурсы и мощности, необходимые для его ведения. Поэтому уровень централизации управления экономикой в целом гораздо выше, чем социально-культурным строительством.

Так, руководство экономикой БССР и других союзных республик составляет предмет их ведения, что закреплено в конституциях республик. Вместе с тем экономика республик – составная часть единого народнохозяйственного комплекса страны, руководство которым, согласно ст. 73 Конституции СССР, входит в его компетенцию. Вследствие специфики производства в отдельных отраслях народного хозяйства и значимости выпускаемой ими продукции одни отрасли имеют союзное значение, другие союзно-республиканское, третьи республиканское. Руководство отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного значения, а также общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения в силу ст. 73 Конституции СССР

осуществляет Союз ССР. БССР же, как и другие союзные республики, руководит отраслями народного хозяйства союзно-республиканского подчинения, объединениями и предприятиями республиканского подчинения, а также выполняет функции общего руководства объединениями и предприятиями местного подчинения.

Конституция СССР прямо не закрепляет за Союзом ССР права осуществлять руководство отраслями социально-культурной сферы. Руководство народным образованием, культурными и научными учреждениями республики, здравоохранением, физической культурой, спортом, социальным обеспечением, жилищным и коммунальным хозяйством, торговлей и общественным питанием, бытовым обслуживанием населения, жилищным строительством, благоустройством городов и других населенных пунктов, дорожным строительством и транспортом, охраной памятников истории и культуры, согласно ст. 70 Конституции БССР, составляет сферу ведения Белорусской ССР в лице ее высших органов государственной власти и управления. Тем не менее многие из перечисленных отраслей, например народное образование, культура, здравоохранение, являются союзно-республиканскими отраслями. Для руководства ими на уровне Союза ССР образованы соответствующие министерства и ведомства. Союз ССР осуществляет и общую ориентацию деятельности органов БССР по решению вопросов хозяйственного и культурного строительства республиканского значения. Это объясняется тем, что Союзу ССР принадлежит право, как уже отмечалось, проведения единой социально-экономической политики в стране.

Вхождение БССР и других союзных республик в состав Союза ССР, в свою очередь, является юридическим основанием для наделения их определенными правами по отношению к Союзу ССР в целом. Как субъекты федерации они вправе предложить органам Союза ССР проведение тех или иных акций государственного значения, предусмотренных Конституцией страны. В частности, союзные республики вправе предложить Президиуму Верховного Совета СССР созвать внеочередную сессию Верховного Совета СССР. Союзные республики правомочны предложить и проведение всенародного референдума. Они участвуют в формировании и деятельности органов Советского государства. Конституция СССР 1977 г., проводя последовательную ленинскую политику обеспечения дальнейшего развития национальной государственности как предпосылки ее укрепления с союзной государственностью, закрепила за союзными республиками ряд новых прав. Они значительно обогатили статус союзных республик как членов советской федерации.

К ним относится право союзных республик участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР, в Верховном Совете СССР, Президиуме Верховного Совета СССР, Совете Министров СССР, других органах СССР. Так, Госплан СССР обсуждает проекты планов государственного экономического и социального развития СССР, как правило, с участием руководителей госпланов союзных республик.

Союзная республика в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. имеет право обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие своей территории, а также координировать и контролировать по вопросам своего ведения деятельность организаций союзного подчинения (ст. 77 Конституции СССР). О реальном значении, например, последнего из названных правомочий союзной республики говорит тот факт, что предприятия союзного значения выпускают более половины всей промышленной продукции.

Союзной республике действующей Конституцией (ст. 113) предоставлено также право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР. Согласно ст. 81 Конституции СССР, суверенные права союзных республик охраняются Союзом ССР. Следовательно, ни о каком ограничении суверенных прав БССР и других союзных республик речь вестись не может. Факты говорят об обратном – о все более гармоничном сочетании суверенитета союзных республик с суверенитетом Союза ССР.

Иногда высказываются утверждения о том, что союзные республики в качестве формы национальной государственности, причем ее высшей формы, якобы изживают себя. Поэтому федеральное устройство СССР рядом авторов предлагалось заменить унитарным. Такого рода предложения, как и предложение ввести понятие единой советской нации, вносились, например, при разработке проекта нынешней Конституции. В этих предложениях отразилось недопонимание сущности и современного этапа развития национальных отношений в СССР и их государственно-правовых форм, проявление «забегания вперед», в том числе в вопросе о единой советской нации. Социально-политическое единство советского народа вовсе не означает, как будет показано ниже, исчезновения всех социальных различий и национальных особенностей, имеющихся в советском обществе. Было бы неправильно искусственно форсировать процесс сближения наций и в сфере государственного строительства в СССР. Более того, как говорится в постановлении ЦК КПСС о 60-й годовщине образования СССР, жизнь убеждает, что Союз ССР является той динамичной и эффективной формой государственного объединения наций

и народностей Советского Союза, которая рассчитана на весь период постепенного перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление.

Действующая Конституция СССР повышает роль и значение автономной республики в системе национально-государственного устройства. Она предоставляет автономной республике право участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР и союзных республик; обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие своей территории. Выделение Конституцией СССР специальных глав о правовом положении автономных республик, автономных областей и автономных округов впервые в истории конституционного творчества свидетельствует о жизненности ленинских идей об образовании того типа социалистической федерации, который основан на автономии и воплощен в государственном устройстве некоторых союзных республик, включающих в свой состав указанные национально-государственные образования.

Обеспечивая упрочение национальной государственности народов советских республик, что служит укреплению государственного единства всего Союза ССР, Конституция 1977 г. вместе с тем четко и однозначно закрепляет возрастание ведущей роли союзной государственности. Это – основная тенденция нынешнего конституционного регулирования отношений в сфере национально-государственного строительства в СССР. Укрепление действующей Конституцией союзных начал советской государственности вполне закономерная тенденция. Она логически обусловлена прогрессирующим сближением наций и народностей, происходящим на современном этапе в СССР. В отличие от Конституции СССР 1936 г., согласно которой Союз ССР представлял собой союзное государство, нынешняя Конституция характеризует Союз ССР как единое союзное многонациональное государство. Формула «единое союзное» применена неслучайно. Она отражает более высокий уровень государственного единства советского народа. «Необходимо стремиться, – писал В.И. Ленин, – к более и более тесному федеративному союзу» (Т. 41. С. 164). Возрастание роли союзной государственности воплощено и в том, что Конституция 1977 г. закрепила за Союзом ССР такие права, как установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления; обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР; проведение единой социально-экономической политики; руководство экономикой страны, определение основных направлений

научно-технического прогресса. Статьей 75 Конституции предусмотрено и территориальное единство страны.

Развитие национально-государственного строительства в СССР будет происходить по следующим направлениям. Все народы союзных республик, руководствуясь в национальном строительстве идеями марксизма-ленинизма, будут и впредь всемерно укреплять единство своей национальной государственности с союзной государственностью, ведущая роль которой в перспективе еще более усилится. Это обеспечит достижение союзными республиками новых успехов в их экономическом и культурном развитии. В свою очередь, Союз ССР будет стремиться, с одной стороны, обеспечивать неуклонное возрастание роли союзной государственности, которое явится следствием дальнейшего усиления интернационализации хозяйственной и всей общественной жизни в СССР. С другой стороны, Союз ССР станет и впредь всемерно способствовать укреплению национальной государственности союзных республик, рассматривая ее как важное средство обеспечения политического, экономического и социального развития их народов, а следовательно, и всех наций и народностей страны.

Таким образом, развитие государственно-правовых отношений между Союзом ССР и его суверенными субъектами в дальнейшем будет осуществляться путем укрепления и возрастания ведущей роли союзной государственности при одновременном расширении и обогащении полномочий союзных республик в решении соответствующих вопросов политического, экономического и социально-культурного развития. Что может гарантировать такое развитие государственно-правовых отношений между Союзом ССР и его суверенными субъектами? Это гарантируется всей системой общественно-политических и социально-экономических отношений в СССР и прежде всего единством политической, экономической и социальной основы как Союза ССР, так и союзных республик.

Так, политическая основа Союза ССР в целом и его суверенных субъектов – союзных республик, которую составляют Советы народных депутатов, едина. Советы же и их органы руководят, как будет показано в следующем разделе работы, всеми отраслями государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни как в Союзе ССР, так и в союзных республиках. Едина также и высшая цель Союза ССР и его суверенных субъектов. Она заключается в построении бесклассового коммунистического общества. На единых исходных началах – в соответствии с принципом демократического централизма – строится организация и деятельность всего Советского государства. Укрепление государственного

союза наций и народностей страны гарантируется направляющей и организующей деятельностью одного из важнейших звеньев политической системы СССР – Коммунистической партией, роль которой в условиях развитого социализма еще более возрастает. Основное направление развития политической системы в советской федерации также едино. Оно состоит в дальнейшем развертывании социалистической демократии, которая создает гражданам всех наций и народностей страны условия для все более широкого и полного участия в управлении делами государства и общества.

Упрочение государственного единства народов советских республик обусловлено и рядом других факторов, которые будут рассмотрены ниже. Оно гарантируется прежде всего единой экономической системой Союза ССР и его суверенных субъектов, основу которой составляет социалистическая собственность на средства производства. Идентична и высшая цель общественного производства в Союзе ССР и союзных республиках, закрепленная в Конституции СССР. Она состоит в наиболее полном удовлетворении растущих материальных и духовных потребностей советских людей. На тождественных исходных началах строится руководство экономикой Союза ССР и союзных республик, которая представляет собой единый народнохозяйственный комплекс. Это руководство осуществляется на основе, как сказано в Конституции СССР (ст. 16), государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий и организаций. Дальнейшее усиление интеграционных процессов, происходящих в сфере материального производства на современном этапе, повышение уровня его концентрации, усложнение управления им, крупномасштабность нынешней экономики объективно ведут к еще большей интернационализации хозяйственной жизни. Это обусловливает соответственно упрочение государственного единства советских народов.

Всевозрастающая интернационализация хозяйственной и всей общественной жизни, расцвет и сближение наций и народностей страны, между которыми сложились отношения подлинного равноправия, братской взаимопомощи и сотрудничества, уважения и взаимного доверия, сформировали новую историческую общность людей – советский народ. Эта общность основывается на нераздельности судеб народов советских республик, на глубоких объективных изменениях в общественных отношениях в СССР. Она базируется и на нерушимом союзе рабочих, крестьян и интеллигенции. Этот союз представляет, как говорится в Конституции

СССР (ст. 19), единую социальную основу Союза ССР и его суверенных субъектов.

Осуществляя широкую программу мер по повышению благосостояния, образования и культуры всех без исключения наций и народностей страны, Коммунистическая партия и Советское правительство последовательно проводят курс на преодоление существующих различий между социальными группами и регионами, физическим и умственным трудом. Успешно сглаживаются различия между городом и деревней, свидетельством чему являются изменения в характере труда и условиях жизни, а также в общеобразовательном уровне, психологии и других чертах сельского населения, происшедшие за последнее время. Выполнение решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС о реализации Продовольственной программы – новая важная веха на пути дальнейших социальных преобразований в стране, повышения жизненного уровня трудящихся.

В качественном и количественном отношении вырос рабочий класс – ведущая сила советского общества, что закреплено в преамбуле Конституции СССР. Во всех союзных республиках обеспечивается единая тенденция на сближение всех классов и социальных групп, становление в главном и основном бесклассовой структуры общества в исторических рамках зрелого социализма. Все нации и народности страны ведут единый – советский – образ жизни. Сказанное, так же как и высокий гуманизм межнациональных отношений в СССР, убедительно свидетельствует о плодотворности социалистического федерализма, осуществляемого на ленинских принципах, о его больших возможностях в деле дальнейшего усиления государственного единства и братской сплоченности наций и народностей нашей Родины. Великая жизненная сила советского федерализма как политической формы успешного решения национального вопроса и развития национальных отношений в СССР прочно базируется на фундаменте социалистических преобразований, совершенных советским народом под руководством его авангарда – Коммунистической партии.

3. Советы народных депутатов как политическая основа единства и дружбы народов СССР

Проведение в жизнь ленинской национальной политики, закрепленной Конституцией страны, обеспечивается всей силой государственного и социально-экономического механизма СССР и прежде всего его политической основой – Советами народных

депутатов. Советы, созданные революционным творчеством и энергией трудящихся масс в ходе революции 1905–1907 гг. в Иваново-Вознесенске, Петербурге, Москве, Ростове, Киеве и других городах России, стали прообразом будущей социалистической государственности нашей страны, увиденной В.И. Лениным. Эта форма государственной власти была окончательно утверждена, как сказано в постановлении ЦК КПСС «О 80-летии революции 1905–1907 годов в России», победоносным Октябрем. Возникновение Советов – результат глубокого внутреннего процесса созревания и выражения революционной энергии трудящихся масс бывшей многонациональной Российской империи, результат первого выступления ее пролетариата во главе с марксистской партией.

Нынешние Советы – прямые наследники Советов первой российской революции – являются теми органами, через которые народ реализует принадлежащую ему власть. Вся власть в СССР принадлежит народу, гласит ст. 2 Конституции СССР. Закрепив осуществление народом государственной власти через Советы народных депутатов, эта статья Конституции установила подотчетность и подконтрольность Советам всех государственных органов. Таким образом, Советам принадлежит верховенство в системе всех других государственных органов, а следовательно, и обеспечение соответствующих направлений, форм и методов их деятельности, в том числе в области формирования национальных отношений.

Именно Советы (ст. 93 Конституции СССР) руководят всем государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством в нашей стране, а это значит и национальным строительством в указанных сферах. Высшее звено в единой системе Советов – Верховный Совет СССР принимает и Основной Закон страны, закрепляющий принципы равноправия всех советских наций и народностей и добровольности их объединения в единое союзное государство – Союз ССР, а также устанавливающий основные юридические, политические, социально-экономические и иные гарантии реализации этих принципов.

Советы народных депутатов – яркое воплощение социального и интернационального единства всех наций и народностей страны. Более 2 млн граждан – представителей всех наций и народностей нашей Родины – являются носителями государственной власти. Все Советы – начиная с Верховного Совета СССР и кончая сельскими и поселковыми Советами – составляют в соответствии со ст. 89 Конституции СССР единую систему. Они объединены, как писал В.И. Ленин, «в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть» (Т. 36. С. 481).

Таким образом, каждый Совет независимо от его национального состава, масштабов представительства и других характеристик есть частица единой государственной власти. Советская государственная власть – надежная политическая основа нерушимой дружбы народов СССР – действует на всей его территории как единая организующая сила. Она выражает интересы всех наций и народностей страны в целом и каждой из них в отдельности. Именно этим объясняется единообразие основных форм организации и функционирования всего механизма народовластия в СССР, предусмотренных и в нынешней Конституции. Так, все Советы (ст. 95) формируются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что свидетельствует о их глубоко демократическом характере. Верховные Советы избираются на один и тот же срок – 5 лет; местные Советы – на 2,5 года (ст. 90).

В условиях социалистической демократии особое внимание уделяется формированию национального состава Советов народных депутатов, что обусловлено их природой как органов, которые непосредственно и через создаваемые ими организационные структуры руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. При этом многонациональный состав населения Советского Союза находит отражение не только в высшем законодательном органе страны – Верховном Совете СССР, который состоит в соответствии со ст. 109 Конституции из двух равноправных и, согласно ст. 110, с равной численностью депутатов палат, а именно Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирается по избирательным округам с равной численностью населения и, таким образом, также отражает национальный состав Советского многонационального государства.

Совет Национальностей формируется иначе. Каждая союзная республика, независимо от численности ее населения, посылает в эту палату по 32 депутата, каждая автономная республика – по 11, каждая автономная область – по 5, каждый автономный округ – по 1 депутату. Избрание Совета Национальностей дает возможность многочисленным нациям и народностям, объединенным в указанных формах национальной государственности, непосредственно обеспечивать в высшем органе государственной власти страны свои национальные интересы. Поэтому преждевременными были те предложения, которые вносились при обсуждении проекта действующей Конституции, об упразднении Совета Национальностей и создании однопалатного Верховного Совета СССР.

Учитывая особую роль Совета Национальностей в структуре государственного механизма, обеспечивающего проведение ленинской национальной политики, Закон о выборах в Верховный Совет от 6 июля 1978 г. устанавливает и дополнительные гарантии проведения выборов депутатов в эту палату Верховного Совета СССР. Так, наряду с Центральной избирательной комиссией по выборам в Верховный Совет СССР, окружными избирательными комиссиями по выборам в Совет Союза и аналогичными комиссиями по выборам в Совет Национальностей, а также участковыми избирательными комиссиями Законом предусмотрено образование и специальных избирательных комиссий по выборам в Совет Национальностей от союзных республик, автономных республик, автономных областей и автономных округов.

Ленинская национальная политика проявляется и при формировании Верховных Советов союзных и автономных республик, а также местных Советов народных депутатов. Их состав также многонационален. Наглядным подтверждением сказанному являются и прошедшие в феврале 1985 г. выборы в Верховные Советы республик и местные Советы. В них представлены избранники практически всех наций и народностей.

Иной характер носит избирательная система буржуазных государств, не обеспечивающая интересов национальных меньшинств. Так, поправкой VI, внесенной в Конституцию США в 1870 г., устанавливалось, что право граждан Соединенных Штатов на участие в выборах не будет отрицаться пли ограничиваться Соединенными Штатами или отдельными штатами под предлогом расы, цвета кожи или прежнего рабского состояния. Однако, несмотря на достаточную ясность с юридической точки зрения этого требования Конституции США, тем не менее законодательные собрания штатов, а затем и Верховный суд США установили, что равенство прав белого и так называемого цветного населения должно осуществляться исходя из принципа «равное, но раздельное». Следствием данного принципа явилось создание в США целой системы расовой сегрегации, предусматривающей ограничения небелых граждан практически во всех сферах социальной жизни. И лишь в 1954 г. Верховный суд США отменил принцип «равное, но раздельное право» как противоречащий Конституции. Были отменены и некоторые другие юридические ограничения небелого населения, что, однако, не означает ликвидации его фактического неравенства с белым большинством.

Исключительно реакционна система формирования представительных органов в тех странах, где до настоящего времени

царит неприкрытый расизм. Так, хотя 3 сентября 1984 г. в ЮАР была принята новая конституция и провозглашена «эпоха демократического перерождения», однако мало что реально изменилось в положении не только негритянского населения этой страны, составляющего 25 млн человек (73 % общей численности). Весьма ограниченными правами наделена конституцией ЮАР и «цветная», а также индийская община страны. Закономерно, что расистская политика «раздельного развития рас», проводящаяся правительством ЮАР при политической и моральной поддержке некоторых других буржуазных государств, встречает все более мощный отпор как со стороны большинства населения этой страны, так и прогрессивных людей всего мирового сообщества. «Косметические» уловки правителей ЮАР с конституцией, с другими мнимыми реформами по демократизации не в состоянии скрыть таких антигуманных проявлений их расистской сущности, как жестокие расправы с чернокожими, незаконная оккупация Намибии, происки против независимой Анголы, и в конечном итоге обречены на провал.

Интернациональная природа Советов народных депутатов проявляется в том, что вопросы своей компетенции они решают исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан всех национальностей, проживающих на территории, подведомственной тому или иному Совету. Национальные особенности и интересы учитываются Верховными Советами в процессе законодательного регулирования ими общественных отношений. В практической работе Советов народных депутатов по непосредственному руководству государственным, хозяйственным и культурным строительством учет интернациональных и национальных моментов обеспечивается уже на стадии решения вопросов о размещении производительных сил, разработки и принятия планов экономического и социального развития и бюджетов. Таким же, учитывающим общие и специфические национальные интересы, является характер деятельности Советов народных депутатов и по реализации других функций в этой области.

Интернациональные и национальные начала в своей деятельности обязаны сочетать не только Советы народных депутатов всех ступеней. Принцип равноправия национальностей и народностей, сочетания национального и интернационального должен лежать в основе организации работы всех структурных звеньев каждого Совета, в том числе в деятельности его депутатов. Это закреплено в Конституции СССР. Статья 103 гласит, что

депутат в своей деятельности руководствуется общегосударственными интересами, учитывает запросы населения избирательного округа и добивается претворения в жизнь наказов избирателей. Аналогичное положение зафиксировано в Законе о статусе народных депутатов в СССР, принятом 20 сентября 1972 г. и получившем 19 апреля 1979 г. новую редакцию.

Для обеспечения проведения ленинской национальной политики большое значение имеет правильный подход к формированию и организации работы органов, создаваемых Советами народных депутатов и подотчетных и подконтрольных им, в том числе исполнительных и распорядительных органов, а также правоохранительных органов, включая суд, прокуратуру и др. Коммунистическая партия всегда уделяла и уделяет этому вопросу исключительно большое внимание. Так, аппарат исполнительно-распорядительных органов Советов, так же как и ряда других органов, формируется прежде всего исходя из политических и деловых качеств работников.

На ту или иную должность в управленческом аппарате Советов может быть назначено лицо некоренной национальности или не принадлежащее к большинству населения соответствующего административно-территориального образования. Такие назначения вполне правомерны. Вместе с тем лицо, занимающее определенную должность в аппарате Советов, должно хорошо знать язык, обычаи и психологию коренного населения. Это необходимо для обеспечения надлежащей эффективности его работы на занимаемой должности.

Важнейшим принципом, позволяющим обеспечивать оптимальное сочетание интернационального и национального в деятельности не только Советов, но и всех органов Советского государства, является закрепленный в ст. 3 Конституции СССР принцип демократического централизма. Юридически обеспечивая неуклонное сближение наций и народностей страны, обеспечивая дальнейшее упрочение союзных начал многонационального государства, Конституция СССР органически соединяет социалистический федерализм с демократическим централизмом. Это представляет собой, как сказано в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик», надежный заслон как от проявлений местничества и национальной ограниченности, так и от пренебрежительного отношения к специфическим интересам наций и народностей.

Демократический централизм, в соответствии с которым строится организация и деятельность всего Советского многонационального государства, предполагает выборность государственной

власти снизу доверху и подотчетность их народу, а также обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает, как сказано в Конституции СССР (ст. 3), единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело. В.И. Ленин отмечал, что правильно понятый демократический централизм означает «единство в основном, в коренном, в существенном», которое «не нарушается, а обеспечивается *многообразием* в подробностях, в местных особенностях, в приемах *подхода* к делу, в *способах* осуществления контроля» (Т. 35. С. 203).

Демократический централизм в системе Советов народных депутатов и их органов выражается и в том, что в ведении вышестоящих Советов и их органов сосредоточивается решение преимущественно вопросов нормотворчества и планово-регулирующей деятельности. Законодательная власть осуществляется Верховными Советами. Ими же утверждаются государственные планы экономического и социального развития и бюджеты, а также отчеты об их исполнении и др. В организационном плане демократический централизм проявляется в руководстве вышестоящих Советов деятельностью нижестоящих, в их соподчиненности. Акты, принятые вышестоящими Советами, обязательны для нижестоящих, в том числе по вопросам установления их компетенции.

Централизм построения и деятельности органов Советского государства является демократическим не только потому, что он сочетает централизованное руководство с самостоятельностью и широкой инициативой снизу, включая самостоятельность и решение на местах вопросов, связанных с обеспечением реализации специфически национальных интересов. Централизм в СССР демократичен потому, что он основывается на социалистических производственных отношениях, на глубоко демократических формах и методах функционирования всей системы органов Советского государства. Среди них – выборность Советов, их руководящих органов, коллективность руководства, подотчетность и подконтрольность избранных и образованных органов и т.п.

Закрепление Конституцией СССР принципа демократического централизма служит одним из основных организационно-правовых средств обеспечения государственно-правового единства советских народов. Являясь незыблемой основой развития как Союза ССР в целом, так и национальной государственности республик, демократический централизм обеспечивает гармоническое

сочетание коренных интересов всего советского народа, всего Союза и каждой нации и народности, каждой республики в отдельности. В то же время данный принцип четко выражает приоритет интернационального по отношению к национальному.

Закрепляя в гл. 1 единство политической системы всего Советского государства, Конституция СССР предусматривает и единое для всего общества основное направление ее развития. Согласно ст. 9 Конституции СССР, оно состоит в дальнейшем развертывании социалистической демократии. Чем демократичнее жизнь страны, тем больше сила взаимного сближения всех наций и народностей. Об этом убедительно говорит весь опыт социалистического строительства в СССР. Демократизм советской политической системы предоставляет гражданам СССР независимо от их национальной принадлежности все более широкие возможности для участия в управлении делами государства и общества. В СССР каждый четвертый гражданин старше 18 лет участвует в работе органов руководства, принимающих решения. Однако участие иногда носит формальный характер, что обусловлено рядом причин.

Диалектика взаимоотношений между органами управления, с одной стороны, и гражданами, реализующими право на участие в управлении, с другой стороны, отражает наличие у них как общих интересов, которые при социализме являются ведущими, коренными, так и специфических. Именно эти специфические интересы государственных органов и граждан предопределяют в некоторых случаях противоречивость частных, непосредственных целей каждого из них. Противоречия между ними во многом обусловлены субъективными факторами. Среди них неправильное осознание некоторыми руководителями и сотрудниками управленческого аппарата, а также гражданами целей участия последних в управлении государственными и общественными делами, недооценка ими политического и экономического значения названного принципа, стремление ряда должностных лиц к сугубо единоличному стилю руководства, которое может даже возрастать у них по мере роста уровня руководства.

Решение этого актуального вопроса в значительной степени заключается в повышении политической активности граждан. Следует обеспечивать и дальнейший рост образованности населения. Трудящиеся, с одной стороны, должны быть в состоянии познать общественные взаимосвязи, принимать со знанием дела решения об объективно определенных средствах и целях общественного действия и стимулировать свою творческую инициативу.

С другой стороны, необходимо повышать уровень образования, включая политическое и профессиональное, руководителей и специалистов аппарата управления. Кроме того, в соответствующих случаях не обойтись и без применения более жестких мер воздействия к должностным лицам, способ восприятия, а также эмоциональное отношение и готовность сотрудничать которых с гражданами, принимающими участие в управлении, не соответствуют основному направлению развития политической системы в СССР. Важно обеспечить и более эффективную систему учета и использования информации о работе государственных органов, содержащейся в письмах, заявлениях и жалобах граждан.

Исходя из того, что дальнейшее развитие дружбы и сотрудничества народов в значительной мере зависит от углубления социалистической демократии, постановление Президиума Верховного Совета СССР «О задачах Советов народных депутатов по развитию дружбы и сотрудничества народов СССР и по интернациональному воспитанию трудящихся» от 12 января 1983 г. подчеркнуло необходимость настойчиво совершенствовать формы участия трудящихся всех наций и народностей в деятельности Советов народных депутатов, в управлении государственными и общественными делами.

Постановление определяет и другие задачи, которые должны настойчиво и последовательно решаться Советами народных депутатов по совершенствованию национальных отношений в стране. Так, Советы обязаны принимать меры к тому, чтобы в условиях многонационального состава союзных и автономных республик все нации и народности должным образом были представлены в государственных органах. На соответствующие Советы возложена обязанность больше уделять внимания работе министерств, ведомств, а также депутатов по дальнейшему развитию дружбы и сотрудничества наций и народностей СССР; изучать и обобщать передовой опыт в этой области. Советам народных депутатов и их органам Президиумом Верховного Совета СССР поручено также всемерно содействовать развитию экономического потенциала каждой республики, укреплению межреспубликанских хозяйственных и научно-культурных связей. Советы обязаны принять меры и по усилению воспитания трудящихся в духе патриотизма и интернационализма и т.д. Безусловно, решение этих задач поднимет уровень развития национальных отношении в СССР на новую, более высокую ступень, укрепит братскую дружбу и сплоченность наций и народностей страны.

Анализ содержания многих решений, принимаемых Советами народных депутатов всех уровней, показывает, что в этих решениях вряд ли можно найти хотя бы единичный случай принятия ими решений, которые не соответствовали бы общему направлению развития национальных отношений в СССР – всемерному укреплению братской дружбы и сплоченности всех наций и народностей страны, их дальнейшему расцвету и сближению. Что же касается организационной деятельности Советов народных депутатов по руководству соответствующими сферами общественной жизни, то конкретные примеры обеспечения ими ленинской национальной политики в процессе этого руководства можно привести не только применительно к сфере государственного строительства, что выше уже было сделано. Подлинно ленинская национальная политика обеспечивается Советами народных депутатов и в процессе руководства ими хозяйственным и социально-культурным строительством, что на конкретных фактах будет показано в последующих разделах этой работы, в частности при рассмотрении конституционных гарантий интернационализации экономической и социально-культурной жизни наций и народностей СССР.

В заключение отметим, что проведение подлинно ленинской национальной политики в СССР обеспечивается, наряду с КПСС и Советами народных депутатов, и другими звеньями политической системы СССР, в которую, согласно Конституции СССР, входят также профессиональные союзы, Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи, кооперативные и иные общественные организации, а также трудовые коллективы. Так, профсоюзы СССР, объединяющие более 98 % трудящихся всех наций и народностей страны, проводят большую работу по повышению производительности труда, по успешному выполнению народнохозяйственных планов. Они организуют социалистическое соревнование трудящихся. Профессиональные союзы в лице своих органов участвуют в государственном строительстве, подготовке проектов законов, принимают в пределах своей компетенции постановления по вопросам организации производства, труда, быта и культуры, осуществления контроля за деятельностью аппарата управления и др. Деятельность профсоюзов способствует повышению материального и культурного уровня жизни всех наций и народностей страны, расширению участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами, в том числе связанными с развитием национальных отношений.

ВЛКСМ – общественная организация передовой молодежи всех наций и народностей страны, объединяющая свыше 35 млн

человек в возрасте от 14 до 28 лет. Будучи активным помощником и резервом КПСС, комсомольцы всех наций и народностей Советского Союза активно участвуют под руководством Коммунистической партии в государственном, хозяйственном и культурном строительстве. Особо следует отметить роль ВЛКСМ в коммунистическом воспитании молодежи, составным элементом которого является воспитание ее в духе подлинного интернационализма, братской дружбы и сплоченности всех наций и народностей СССР. Комсомольцы вносят достойный вклад в укрепление экономики, повышение уровня жизни всех наций и народностей страны, в обеспечение безопасности Советского Союза.

4. Конституционные гарантии интернационализации экономической жизни народов советских республик

Осуществление ленинской политики расцвета и сближения наций и народностей СССР базируется на социалистической собственности на средства производства. Согласно ст. 10 Конституции СССР, социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности составляет основу экономической системы СССР. Государственная собственность – общее достояние всего народа (ст. 11), всех наций и народностей Советского Союза. Характерной особенностью экономики СССР в условиях развитого социализма является то, что она представляет собой не «сумму национальных хозяйств», а единый народнохозяйственный комплекс. Юридически установив указанный факт, Конституция тем самым отразила более высокую ступень хозяйственной интеграции советских республик.

Объективную необходимость такого сближения экономики предвидел В.И. Ленин. «Коммунизм, – писал он, – требует и предполагает наибольшую централизацию крупного производства во всей стране» (Т. 36. С. 392). Именно достижение максимального, соответствующего определенным историческим условиям уровня концентрации производства дает возможность наилучшим образом осуществлять его специализацию. В результате создаются предпосылки для более интенсивного развития экономики СССР. А это отвечает интересам как всех народов Советского Союза, так и каждого из них в отдельности. Наличие единого народнохозяйственного комплекса является материальной основой братской дружбы народов СССР.

Отношения дружбы и сотрудничества, установившиеся между народами Советской страны в процессе создания материально-технической базы коммунизма, предопределены ее высшей целью. Согласно ст. 15 Конституции СССР, высшая цель общественного производства при социализме заключается в наиболее полном удовлетворении растущих материальных и духовных потребностей людей. Следовательно, увеличение вклада каждого народа и каждого гражданина в общее дело создания материально-технической базы коммунизма может служить источником укрепления могущества Советского государства, повышения благосостояния всех и каждого в отдельности. Источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека является, по Конституции СССР (ст. 14), свободный от эксплуатации труд советских людей.

Естественно, что добиться наилучших результатов в хозяйственном строительстве советские народы могут только при отношениях подлинного равноправия, сотрудничества и взаимной помощи, формы которых все более развиваются и обогащаются. Так, с победой Октября и упрочением Советской власти после гражданской воины встала задача обеспечить не только восстановление народного хозяйства. Нужно было поднять и национальные окраины бывшей России до уровня ее центра, а тем самым и решить вопрос о дополнении юридического равенства многочисленных наций и народностей фактическим равноправием. Руководствуясь идеями пролетарского интернационализма, русский и украинский народы оказали белорусскому народу бескорыстную помощь в развитии его экономики. Так, несмотря на необходимость восстановления собственного хозяйства, РСФСР в 1922 г. по постановлению Президиума ВСНХ выделила белорусскому народу крупные денежные средства, значительное количество оборудования, посевного материала. Направлялись и кадры специалистов народного хозяйства, ученые, особенно из уроженцев республики. Эта помощь была особенно ценна в то тяжелое время, когда необходимо было преодолеть хозяйственную разруху, причем в условиях продолжавшейся борьбы свергнутых эксплуататорских классов. И без того слабые производительные силы Белоруссии, где выпускалось промышленной продукции на душу населения в пять раз меньше, чем в среднем по России, к началу 20-х гг. вообще оказались подорванными.

На еще более низком уровне хозяйственного развития находились народы многих других республик, особенно Средней Азии, что также учитывало Советское правительство во главе

с В.И. Лениным, оказывая им всевозможную помощь. Так, в начале 1920 г. в Туркестанский край из России поступило 100 тыс. пудов чугуна, 85 тыс. пудов сортового и кровельного железа, 25 тыс. пудов проволоки. Весной того же года из Твери в Туркестан было направлено 2530 тыс. аршин мануфактуры, 36 тыс. дюжин катушек ниток, из Тулы – 18 вагонов сахарного песка, из Москвы – свыше 700 пудов медикаментов. В Ташкент пришел поезд с ученическими принадлежностями и учебниками. Посильная помощь в это тяжелое время оказывалась и братскому русскому народу, что свидетельствовало о правильности, жизненной силе ленинской национальной политики. Так, несмотря на собственные трудности, в период засухи на Поволжье в Белоруссии был организован сбор и отправка голодающим более 70 тыс. пудов хлеба.

Объединение в декабре 1922 г. советских республик в Союз ССР приумножило силы народов страны, как сказано в преамбуле Конституции ССР, дало им возможность в исторически короткий срок дополнить свое юридическое равноправие фактическим. Это явилось результатом не только труда народов бывших национальных окраин России, но и оказания им бескорыстной помощи со стороны народов, имевших более развитый экономический потенциал. Бюджеты ряда республик, прежде всего республик Средней Азии, многие годы покрывали значительную часть своих расходов за счет дотаций из союзного бюджета.

Разумеется, чувства дружбы и интернациональной сплоченности в определенной мере были свойственны и передовым, демократическим силам бывшей царской России. Они характерны для людей труда. Однако эти чувства не могли привести к социально-политическому единству народов, населявших Россию. Лишь с победой социализма, в результате осуществления ленинской национальной политики достигнуто в основном социально-политическое и идейное единство многонациональных советских народов, а их братская дружба стала одной из мощных движущих сил развития экономики и культуры страны.

Ленинский курс на опережающее развитие национальных окраин, закрепленный решениями X съезда партии, привел к тому, что уже в 1940 г. темпы прироста промышленной продукции в республиках, представляющих бывшие окраины России, в 3–4 раза превышали общесоюзные. Белоруссия, превысив объем своего промышленного производства по сравнению с дореволюционным периодом в 8,1 раза, вышла по указанному показателю на четвертое место среди советских республик и превратилась в один из наиболее развитых в индустриальном и аграрном отношении

экономических районов Советского Союза. Этот курс, способствующий сближению народов Советского многонационального государства, проводился и в последующие годы. Если за период с 1913 г. до начала 1980-х гг. объем промышленной продукции в целом по СССР увеличился в 157 раз, то в Белоруссии – в 221 раз.

Еще более разительны масштабы экономического развития некоторых других республик, например Казахстана, где названный показатель возрос в 238, Молдавии – 281, Киргизии – 344, Армении – 362 раза. Ярким проявлением дружбы и сотрудничества всех наций и народностей было строительство Кузбасса, Турксиба, крупнейших в мире гидроэлектростанций, подъем целины, восстановление Ташкента. Не счесть сегодня даже крупнейших сооружений – символов героического труда и братской дружбы наций и народностей Советского Союза.

Достойный вклад в осуществление экономических программ, обеспечивающих построение развитого социализма, внес и продолжает вносить белорусский народ. Его представители трудились и трудятся на всех важнейших отечественных новостройках. Белоруссия давала стране все, что могла дать. В свою очередь, такие гиганты белорусской индустрии, как Минский тракторный, Белорусский автомобильный, Мозырский и Новополоцкий нефтеперерабатывающие заводы, «Белорускалий», – плод коллективного труда и разума не только белорусского, но и других народов братских республик. Хозяйственные связи Белоруссии с одной лишь соседней Украиной охватывают свыше 100 наименований продукции. Из далекой Туркмении республика получает нефтяные приборы, газ, нефтепродукты, хлопок и др. Для нужд только одной из отраслей – легкой промышленности – Белоруссии шлют сырье 11 республик.

Именно содружество советских наций и народностей подняло экономику БССР на ту высоту, на которой она находится. Ее энергетическая база сегодня характеризуется таким флагманом, как Лукомльская ГРЭС мощностью свыше 2,4 млн кВт. Началом же этой базы была постройка таких, например, электростанций, как электростанция в Острошицком Городке, для сооружения которой, по материалам печати тех лет, было отпущено 150 столбов и турбина. В недалеком же будущем энергетика Белоруссии пополнится атомной теплоэлектроцентралью. Индустриальный облик республики определяет точное приборо- и станкостроение, продукция большой химии, производство тракторов, автомобилей, телевизоров и др. В ноябре 1984 г. выдал первую продукцию прокатный цех Белорусского металлургического завода, сооруженный в Жлобине.

Широким потоком продукция Белоруссии идет в братские республики. Автоматические линии и новейшие станки, электронно-счетные машины, тракторы, калийные удобрения получают из БССР, к примеру, Эстония, соответствующие районы РСФСР и других республик. Продукция БССР конкурентоспособна и на мировом рынке – ее закупают свыше 100 стран. Больше, чем в среднем по стране, республика производит мяса и молока в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий. Настоящим кладом стали и непроходимые ранее топи Полесья. В белорусском Полесье создан ряд передовых сельскохозяйственных предприятий, где производится по 30–40 ц зерна, 250–300 ц картофеля с 1 га. Это колхозы «Оснежицкий» Пинского, «Новое Полесье» Лунинецкого районов, совхоз «Малечь» Березовского района и многие другие хозяйства.

Развита и строительная индустрия БССР. Одно из ведущих строительных подразделений республики – Минпромстрой БССР уже много лет выступает в качестве пионера более совершенной экономической и организационно-технической политики в этой важной отрасли советской экономики. В целом же за последние 20 лет экономический потенциал республики удваивается через каждые 7 лет.

Столь же успешно, в соответствии с исторически сложившимся общесоюзным разделением труда, развивается экономика и других союзных республик. Так, в межреспубликанском разделении труда УССР выступает как одна из важных топливно-энергетических, металлургических и машиностроительных баз Союза ССР. Около 30 % общесоюзной добычи угля, 50 % железной руды, 37 % производства стали, 42 % металлургического оборудования, более 95 % магистральных тепловозов, 20 % тракторов, почти 2/3 сахара производит эта республика. Значительная часть данной продукции поставляется другим республикам. В то же время в развитии УССР используется производственный и научно-технический потенциал всей страны. В республику завозятся нефть и нефтепродукты, цветные металлы, апатиты, хлопок, бумага, энергетическое оборудование, машины, ткани и пр. Казахстан – в прошлом один из самых отсталых районов. Ныне же это процветающий край. Здесь выпускается промышленной продукции в 5 раз больше, чем во всей дореволюционной России.

Столь же успешно развивается экономика народов, имеющих иные формы национальной государственности – автономные республики. Так, Якутская АССР – республика контрастов – шестидесятиградусного мороза и сорокаградусной жары, республика

алмазов и угля, республика вечной мерзлоты и высоких урожаев картофеля, республика, где ранее население вымирало от тифа, оспы, трахомы – в условиях советской действительности неузнаваемо преобразилась. Объем ее промышленного производства по сравнению с дореволюционным уровнем вырос в 441 раз. Население ЯАССР превысило 900 тыс. человек. Здесь работает 20 научно-исследовательских организаций, имеется государственный университет, где обучается свыше 7 тыс. студентов. На базе развития экономики этой республики, входящей в состав РСФСР, проведены и другие социально-экономические преобразования.

Таким образом, вхождение экономики каждой республики в единый народнохозяйственный комплекс СССР, что закреплено в конституционном порядке, является важным фактором успешного экономического развития всех наций и народностей страны.

Сближение уровней экономического развития народов советских республик дало возможность обогатить формы их хозяйственных связей, сделать их более всесторонними и полными. На современном этапе они не ограничиваются поставками соответствующих ресурсов. К выполнению общесоюзных программ из одних союзных республик в другие привлекаются полностью оснащенные производственные подразделения. Это – новые формы хозяйственного сотрудничества народов советских республик, присущие современному этапу экономической интеграции в СССР. Строительные формирования, например, многих союзных республик, включая Белоруссию, ведут работы в районе БАМа, Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, Нечерноземной зоны РСФСР. Шефскую помощь, например, 10 областям Нечерноземной зоны оказывают труженики 22 областей Украины. Байкало-Амурская магистраль – результат трудового братства работавших только непосредственно на ее сооружении представителей 70 национальностей и народностей страны.

Такое участие народов всех советских республик в реализации указанных и других крупных программ союзного значения обусловлено тем, что выполнение этих программ играет большую роль в социально-экономическом развитии не только Союза ССР в целом, но и каждой республики в отдельности. Известно, например, что в минувшей пятилетке весь общесоюзный прирост добычи нефти, газа, угля, производства тракторов, большую долю прироста выработки электроэнергии, добычи железной руды, половину прироста грузовых автомобилей обеспечили территориально-производственные комплексы европейской части РСФСР, Урала, Сибири, Дальнего Востока и Таджикистана. Значительная часть

этой продукции в порядке осуществления хозяйственных связей была поставлена в другие союзные республики.

Вполне правомерно, что для развития названных районов, как и для выполнения других общегосударственных программ, должен использоваться производственный потенциал всех союзных республик. Так, успешное и быстрое решение такой актуальной проблемы, как жилищная, реализация Продовольственной и Энергетической программ, а также программ по формированию крупных территориально-производственных комплексов, равно как и осуществление грандиозных проектов, например по переброске части стока сибирских рек, требуют участия всех союзных республик, использования потенциала всей страны.

Объединение усилий союзных республик, всех отраслей единого народнохозяйственного комплекса СССР обусловлено не только грандиозностью задач, вставших перед советской экономикой на рубеже грядущего столетия. Этого объективно требует и специфика современной крупномасштабной экономики СССР. За последние сорок с лишним лет объем валового общественного продукта возрос более чем в 18 раз, энерговооруженность труда в промышленности – в 8, а в сельском хозяйстве – в 15 раз. Нынешнюю экономику СССР невозможно представить без атомной энергетики, производства сложнейшей электронной техники, микробиологической и лазерной промышленности, других отраслей, определяющих научно-технический прогресс. Крупномасштабны и отдельные программы развития советской экономики. Так, программа строительства БАМа предусматривает комплексное развитие в регионе цветной металлургии, угольной промышленности, производства стройматериалов, легкой и пищевой, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозной промышленности. Кроме железнодорожной магистрали и сети других дорог, здесь возводятся и будут возводиться новые города и поселки, ведется работа по сельскохозяйственному освоению огромной территории. Поэтому в выполнении этой программы участвуют все республики, большинство министерств и ведомств СССР.

Поскольку осуществление программ общесоюзного значения затрагивает коренные интересы всех советских народов, при обосновании и реализации Коммунистической партией стратегической линии социально-экономического развития страны они учитываются в первую очередь. Решать все экономические и социальные задачи в первую очередь с общегосударственных позиций – таково непременное требование подлинно интернационального подхода к делу. В то же время ленинская национальная

политика базируется и на всемерном учете специфических интересов нации и народностей Советской державы. В хозяйственном строительстве это воплощается в размещении производительных сил Советского Союза в соответствии с исторически сложившимся разделением труда, географическими и иными особенностями союзных республик.

Зрелость хозяйственных отношений на современном этапе в национальном плане характеризуется все более полным развертыванием социалистического соревнования между трудящимися различных республик в целом, их отдельными коллективами, областями, районами и городами. Пример тому – соревнование Белоруссии и Литвы, минских и волгоградских строителей, колхозов и совхозов Минской области с хозяйствами Киевской области и т.п. Такая же тенденция наблюдается и в остальных республиках. Так, трудящиеся Эстонии заключили более 500 договоров о сотрудничестве и соревновании с коллективами других республик. Это ведет не только к повышению эффективности нашей экономики, но и, что не менее важно, является действенным средством сближения народов, укрепления их дружбы и единства.

Развитие экономики СССР как единого народнохозяйственного комплекса, руководимого в соответствии с Конституцией СССР на основе государственных планов и других принципов социалистического хозяйствования, является важным фактором укрепления экономического могущества Советского государства. Промышленной продукции только за годы десятой пятилетки выпущено на 2,9 трлн рублей. Основные производственные фонды за это же время увеличились на 43 % и обновлены на 39 %. Производя 1/5 часть мировой промышленной продукции – столько, сколько все страны Западной Европы, вместе взятые, – Советский Союз сегодня – могучая индустриальная держава с развитым сельским хозяйством и способным решать большие задачи строительным, энергетическим и транспортным комплексом.

На базе устойчивого подъема экономики совершенствовалась, как отмечалось на XXVI съезде КПСС, вся система общественных отношений в СССР[1]. В результате их совершенствования была принята Конституция СССР 1977 г. Однако было бы неправильно представлять, что решение вопросов обеспечения дальнейшего выравнивания уровней развития экономики союзных республик, более рационального размещения их хозяйства в соответствии с общесоюзным разделением труда не нуждается в дальнейшем

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 55.

совершенствовании. Такое совершенствование необходимо и осуществляется Коммунистической партией и Советским правительством. Так, если объем промышленного производства в среднем по Союзу в одиннадцатой пятилетке в соответствии с решениями XXVI съезда КПСС возрастет на 26–28 %, то в Грузинской и Молдавской ССР его рост составит 30–33 %, Армянской и Азербайджанской ССР – 29–32 %. В Эстонской ССР этот показатель будет меньше – в пределах 14–17 %, Литовской и Таджикской ССР – 21–24 %. Прирост промышленной продукции в Белоруссии должен составить 26–29 %, что свидетельствует о приближении уровня развития ее промышленности к среднесоюзному. Намечено обеспечение и выравнивания уровней сельскохозяйственного производства союзных республик. Здесь особо учитывается специфика условий республик, что ярко выражено в Продовольственной программе. В программе ставится задача, например, обеспечить стабильный рост производства зерна озимой ржи в Белоруссии, Нечерноземной зоне РСФСР, Поволжье, Полесье, на Украине и в республиках Прибалтики. Устойчивого же роста сборов зерна пшеницы твердых и сильных сортов предстоит добиться хозяйствам Казахстана, Северного Кавказа, Поволжья, степных районов Урала и Сибири, южных районов Украины. Средняя Азия, Закавказье, Молдавия, ряд других республик призваны существенно увеличить производство плодов, овощей и пр. Реализация этих решений – еще один шаг на пути к интернационализации хозяйственной жизни народов советских республик.

5. Конституционное обеспечение ленинской национальной политики в сфере социального развития и культуры

Одной из ярких граней развитого социализма является дальнейшее упрочение и расширение социальной базы Советского многонационального государства. Это отразила и Конституция СССР 1977 г. В ней впервые законодательно закреплено, что социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции (ст. 19). Процесс упрочения социального единства советских наций и народностей сопровождался качественными изменениями во всех слоях общества. Исключительно велика здесь роль политической организации общества – Советского государства, на что указывает и Конституция СССР. Государство, говорится в ст. 19 Конституции, способствует усилению социальной однородности общества – стиранию классовых

различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР. Решающей силой сближения всех классов и социальных групп, ведущего к становлению в главном и основном бесклассовой структуры общества в исторических рамках зрелого социализма, выступает рабочий класс. Будучи наиболее последовательным носителем идей интернационализма и братства трудящихся, он насчитывает в своих рядах почти 80 млн человек (2/3 занятого населения). Выросли национальные отряды рабочего класса, особенно в республиках, где удельный вес был ниже общесоюзного.

Численность крестьянства хотя и уменьшается вследствие индустриализации сельскохозяйственного производства, однако его роль в жизни общества возрастает. Это обусловлено тем, что по своему положению, характеру труда, мировоззрению и психологии крестьянство все более сближается с рабочим классом. Еще разительнее станут социальные перемены на селе с реализацией решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС. Только в 80-е гг. на социальное преобразование села намечено направить 160 млрд рублей. Развитой социализм характеризуется наличием в советских республиках крупных отрядов национальной интеллигенции. Сегодня в стране каждый четвертый занят в основном умственным трудом. Существенное выравнивание пропорций основных социальных групп в союзных республиках, присущее развитому социалистическому обществу, закономерно ведет к еще большему сближению их народов.

На благодатной почве великой созидательной деятельности советских народов расцвела единая интернациональная культура, выражающая все общезначимое национальных культур. Свобода развития каждой национальной культуры явилась предпосылкой к их взаимному обогащению и сближению. Почти на 50 языках народов СССР работают театры, на 76 – создаются произведения художественной литературы, на 90 – выходят книги и газеты. Только для детей книги выпускают 70 издательств на 52 языках. Конституция СССР, последовательно обеспечивая равноправие советских граждан, гарантирует им возможность не только пользоваться родным языком (ст. 36). Она закрепляет за ними и право обучения в школе на родном языке (ст. 45), а также право выступать на нем в суде. Так, в ст. 159 Конституции СССР говорится, что судопроизводство ведется на языке союзной или автономной республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Участвующим в деле лицам,

не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участие в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке. Нарушение этого положения влечет за собой безусловную отмену приговора или решения суда.

На фоне этих конституционных положений надуманными являются утверждения наших идеологических противников о якобы насильственном насаждении в Советском Союзе русского языка и русификации культурной жизни. Языковая экспансия свойственна обществу, разделенному па господствующие и угнетенные нации. Свидетельство этому – прошлое Западной Белоруссии. До оккупации ее буржуазно-помещичьей Польшей здесь насчитывалось 400 белорусских школ. К 1939 г. их не осталось ни одной.

Что же касается русского языка, то здесь положение совсем другое. Широкое его распространение в СССР вызвано совершенно иными причинами. Многочисленные народы советских республик добровольно избрали русский язык – самый распространенный в Советском Союзе и один из богатейших в мире – языком взаимного общения. Добровольно – именно в этом суть ленинской политики в данном вопросе. Отвечая либералам, В.И. Ленин в 1914 г. писал: «Мы лучше вас знаем, что язык Тургенева, Толстого, Добролюбова, Чернышевского – велик и могуч. Мы больше вас хотим, чтобы между угнетенными классами всех без различия наций, населяющих Россию, установилось возможно более тесное общение и братское единство. И мы, разумеется, стоим за то, чтобы каждый житель России имел возможность научиться великому русскому языку.

Мы не хотим только одного: элемента *«принудительности»* (Т. 24. С. 294–295). Жизнь убедительно подтвердила правоту ленинского курса: русским языком сейчас свободно владеет более 80 % населения страны.

Если русский язык, язык большинства населения, служит средством межнационального общения на всей территории Советского Союза, то на территории национально-государственных образований эту функцию наряду с русским языком выполняют и языки коренных национальностей. Распространение двуязычия важно для расцвета и сближения национальных культур, развития единой общесоветской культуры. В ходе этого процесса у народов СССР формируется «языковой интернационализм», выражающийся в свободном использовании русского языка и языка коренной национальности, проявлении глубокого уважения к своеобразию языков и культур всех наций и народностей страны.

Безусловно, усиление межнациональных контактов, вызванных интернационализацией населения союзных республик, в том числе процессами его миграции, требует надлежащего изучения русского языка, что, естественно, не имеет ничего общего с «русификацией», о которой пишут «советологи». Это – добровольный процесс, обусловленный объективной закономерностью развития межнациональных связей в СССР. Сама жизнь ставит на повестку дня вопрос о том, чтобы изучение русского языка в школах и других учебных заведениях республик было существенно улучшено. Это будет содействовать интернационализации и других сфер жизни народов советских республик, их взаимообогащению и прогрессу. Развивающаяся общесоветская культура выступает как интернациональный синтез национальных культур. Процессы интернационализации особенно ярко проявляются в сфере материальной культуры. Здесь отмечается двуединая тенденция: с одной стороны, распространение стандартизированных фабрично-заводских изделий, стандартных архитектурных и строительных решений. С другой стороны, в процессе межнациональной интеграции в материальную культуру широко проникают элементы традиционных национальных культур. Так, архитектурные решения должны быть не только обусловлены общекультурным контекстом, но и отличаться единством национального и интернационального в своей направленности.

В сфере духовной культуры национальный колорит проявляется в значительно большей мере, чем в сфере материальной культуры. Это обусловлено тем обстоятельством, что духовная культура в наибольшей мере представляет собой своего рода форму самовыражения наций и народностей. Однако содержание культуры народов советских республик, национальной по форме, социалистическое. В то же время многие из компонентов художественной культуры, особенно профессиональной, и по форме все больше приобретают интернациональный, общесоветский характер. При этом они не теряют способности выражаться в национальных формах.

Межнациональная интеграция различных сфер культуры в СССР осуществляется различными темпами и по различным каналам (направлениям). Происходит как обновление, так и расширение фонда духовной культуры советских наций и народностей. В то же время в этом процессе проявляется и закон культурной преемственности, выражающийся, например, в использовании наряду с новыми и произведений культуры прошлых эпох. В.И. Ленин настойчиво и решительно указывал на то, что вне

преемственности прогрессивных традиции не может развиваться культура социализма (Т. 41. С. 462). Для правильного понимания современной общесоветской культуры важно уяснить, что она богаче любой национальной культуры, поскольку в ней синтезировано все общезначимое в достижениях национальных культур. Каждая нация вносит свой вклад в общесоветскую культуру, которая впитывает в себя и лучшие достижения мировой культуры. Межнациональная интеграция различных сфер культуры советских народов способствует их культурному взаимообогащению.

Так, развитие художественной литературы в национальных республиках шло и идет под плодотворным влиянием произведений М. Горького, М. Шолохова, К. Федина, А. Блока, С. Есенина, А. Твардовского и многих других писателей и поэтов России. В то же время в создание духовных ценностей советского общества большой вклад внесли и вносят писатели и поэты национальных республик. Среди них Василь Быков и Чингиз Айтматов, Иван Мележ и Иван Стаднюк, Кондрат Крапива и Микола Бажан, Максим Танк и Расул Гамзатов, Иван Шемякин и Эдуардас Межелайтис, Мустай Карим, Мухтар Ауэзов и многие другие. Полный перечень тех, кто, формируя художественное слово, обеспечивает развитие национальной литературы в тесном единстве со всей советской многонациональной литературой, здесь вряд ли можно дать.

Украинские поэты М. Рыльский, М. Нагнибеда, Б. Олейник, О. Ющенко посвящают свои произведения Белоруссии. Украинская тематика отражена в творчестве белорусских поэтов и писателей Р. Бородулина, П. Панченко, А. Кулаковского и др. Одна из наиболее эффективных форм обогащения литератур советских республик – перевод. Произведения белорусских писателей переведены на 23 языка народов советских республик. Читатели братских республик хорошо знают Янку Купалу и Якуба Коласа, Максима Богдановича и Петруся Бровку, Кузьму Чорного и Ивана Мележа, Янку Брыля и других мастеров литературы Белоруссии. В свою очередь на белорусском языке ежегодно издаются книги писателей и поэтов других республик. Когда-то классик эстонской литературы Э. Таммсааре мечтал увидеть свой роман «Правда и справедливость», изданный на русском языке хотя бы в сокращенном виде. Сейчас его произведения выпущены огромным тиражом не только на русском, но и на белорусском, украинском, грузинском и многих других языках народов советских республик.

Произведения на инонациональном материале создаются не только в литературе, но и в других жанрах. Например,

композиторами Российской Федерации написан целый ряд музыкально-хореографических произведений из жизни украинского народа. Среди них балет В. Соловьева-Седого «Тарас Бульба», опера Г. Фарди «Щорс» и др. В то же время, например, опера белорусского композитора А. Богатырева «Надежда Дурова» посвящена героической борьбе русского народа.

Постоянно возрастающий интерес народов одних республик к жизни трудящихся других республик удовлетворяется и иными формами межнационального культурного взаимообмена. Это гастроли драматических, музыкальных, вокальных и хореографических коллективов, выставки произведений художников, скульпторов, а также произведений самодеятельного творчества из союзных республик. Широко известны вокально-инструментальные ансамбли из Белоруссии «Верасы», «Сябры», «Песняры» и др.

Особенно интенсивно происходит процесс приобщения народов советских республик к достижениям культуры других братских народов СССР средствами массовой информации, прежде всего телевидения, роль которого во взаимообогащении культур, формировании самосознания советских людей поистине огромна. Это учитывается телевидением советских республик. Так, в период подготовки к празднованию 60-летия со дня образования Союза ССР Белорусское телевидение показало цикл «Сцена дружбы». Цель передач этого цикла состояла в том, чтобы проследить театральные связи БССР и других союзных республик.

Большой интерес проявляется к культуре народов советских республик и за рубежом. А ведь уровень развития литературы и искусства – это показатель состояния общества, говорил известный киргизский писатель Чингиз Айтматов в интервью одной из американских радиостанций. Так, только за последние несколько лет около 90 зарубежных издательств, главным образом европейских, опубликовали произведения этого писателя. На гастроли в зарубежные страны регулярно выезжают музыкальные, театральные и другие творческие коллективы практически из всех советских республик, в том числе из БССР.

Руководство культурным строительством в стране составляет одну из важных функций Советского государства, что закреплено в действующей Конституции СССР. Забота о развитии социалистической по содержанию, национальной но форме – а в последнее время приобретающей все больше интернациональных черт и в форме выражения, особенно профессиональной, – культуры Конституцией возведена в степень закона. Государство (ст. 27)

заботится об охране, приумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня. Провозглашая свободу научного, технического и художественного творчества (ст. 47), а также право советских граждан на пользование достижениями культуры, Конституция в ст. 46 и 47 предусматривает и гарантии его осуществления. Среди них общедоступность ценностей отечественной и мировой культуры, развитие и равномерное размещение культурно-просветительных учреждений на территории страны, что составляет важное условие проведения ленинской национальной политики в нематериальной сфере. Важное значение имеет положение, закрепленное в ст. 47 Конституции СССР, гласящее, что государство оказывает помощь творческим союзам. С созданием, например, Союза писателей СССР исчезли перегородки, которые существовали до этого между творческими союзами писателей и поэтов республик. Действуют и другие единые творческие союзы. Среди них Союз архитекторов, Союз композиторов, Союз художников и т.д.

Развитой социализм характеризуется высоким общеобразовательным уровнем общества и выравниванием в этом плане его национальных отрядов. Реализуя предоставляемое ст. 45 Конституции право на образование, советский народ стал одним из самых образованных народов мира. Успешно осуществляется всеобщее среднее образование. По уровню получения молодежью среднего образования СССР занял первое место в мире. В 890 высших и 4438 средних специальных учебных заведениях СССР можно получить высшее и среднее специальное образование. Созданная в стране единая система народного образования, что зафиксировано в Конституции, стала объективным фактором поднятия всех наций и народностей СССР к вершинам знаний.

Разительные тому примеры – республики Средней Азии и Казахстан. Край сплошной неграмотности – вот что они представляли собой до октября 1917 г. Основатель таджикской советской литературы Садриддин Айни писал, что до революции грамотный человек в Туркестане был столь же редок, как дерево в пустыне. Здесь, как в Литве, Молдавии, Азербайджане, Армении, не было ни одного высшего учебного заведения. Сейчас же удельный вес студентов в составе тех же среднеазиатских народов выше, чем в ФРГ, Франции, Канаде, Италии или Японии. Ежегодно, например, в Киргизии выходит более 1100 названий книг и брошюр общим тиражом свыше 9 млн

экземпляров. В среднем в год в этой республике переводится до 250 книг писателей и поэтов народов СССР. Тираж этих переводов – более 4 млн экземпляров.

Огромны перемены, происшедшие в культурном развитии и тех народов Советского Союза, которые имели до революции более высокий уровень культуры, чем среднеазиатские народы. За 120 дореволюционных лет – с 1798 г., когда была издана «Энеида» И. Котляревского, первая книга, написанная на современном украинском языке, на Украине вышло всего 10 тыс. книг. А ныне издательства этой республики ежегодно выпускают в среднем 9 тыс. книг и брошюр тиражом около 160 млн экземпляров. Украинская книга имеет своих читателей в 110 странах мира. В десятой пятилетке зарубежные фирмы закупили около 21,5 млн экземпляров книг издательств республики. За 20 лет буржуазной власти в Литве смогли подготовить всего лишь 303 инженера. Ныне же в 12 вузах республики учатся 61 тыс. студентов. Это – живое свидетельство ленинской политики равноправия и процветания народов советских республик.

Согласно ст. 26 Конституции СССР, государство обеспечивает планомерное развитие науки и подготовку научных кадров. Советская наука занимает передовые рубежи в мировой науке. В сокровищницу достижений отечественной научной мысли вносят свой вклад представители всех наций и народностей страны.

Ускорение научно-технического прогресса – коренной вопрос экономической и социальной политики партии, о чем указывалось на совещании в ЦК КПСС в июне 1985 г.[1] Значение этого вопроса обусловлено необходимостью быстрого продвижения нашей страны на стратегически важных направлениях современного развития, в том числе за счет структурной и технологической перестройки общественного производства, внедрения максимально эффективных форм и методов хозяйствования и управления. Крупнейшими проблемами, которые требуют безотлагательного решения, являются проблемы совершенствования структуры капитальных вложений, концентрации их на приоритетных направлениях экономического и социального развития, резкого сокращения сроков и повышения эффективности освоения этих вложений, в том числе за счет ускорения модернизации и реконструкции основных фондов.

---

[1] Горбачев, М.С. Коренной вопрос экономической политики партии / М.С. Горбачев. – Правда. – 1985. – 12 июня.

Среди первоочередных проблем, которые предстоит решить научным коллективам и социалистическому производству, находятся и проблемы перевода экономики СССР на ресурсосберегающий путь развития. Актуально также значительное улучшение структуры и качества применяемых в производстве материалов, в частности дальнейшее развитие малотоннажной химии, выпуск чистых и сверхчистых материалов, во многом определяющих уровень современной техники. Резкого улучшения требуют и качественные параметры продукции машиностроения; все еще отстает от нынешних требований сельскохозяйственное производство. Причем особо важное значение имеет повышение уровня фундаментальных исследований, способных осуществлять революционные преобразования целых отраслей экономики. И наконец, более пристальное внимание должно уделяться внедрению достижений науки и передового опыта в практику, от чего во всевозрастающей мере зависит ускорение продвижения страны на пути коммунистического созидания. Для обеспечения дальнейшего расцвета и сближения наций и народностей СССР особое значение имеют общественные науки. Они призваны не только выполнять функции по интернациональному воспитанию граждан СССР, но и разрабатывать теоретические положения и практические рекомендации по обеспечению процессов дальнейшего единения и укрепления братской дружбы советских народов. При этом важно учесть, что буржуазные идеологи, стремясь затормозить процесс коммунистического строительства в СССР, пытаются оживить национализм в культуре народов советских республик. Все новое, что идет на смену отжившим национальным традициям и нравам, ими представляется как зло. В борьбе с антикоммунистическими происками в национальной политике общественным наукам отводится одно из центральных мест.

В Советском Союзе создана эффективная система здравоохранения, социального обеспечения и другие сферы обслуживания населения, что отражено в Конституции СССР (ст. 24). Они служат интересам всех наций и народностей СССР. Так, на 10 тыс. человек населения в СССР приходится 40 врачей, в Великобритании, Японии – 18, США – 24. Такое же различие в обеспеченности больничными койками. В СССР их на 10 тыс. человек населения имеется 128, в США – 58, Великобритании – 81, Японии – 116. Медицинское обслуживание и лечение в СССР бесплатное. В капиталистических же странах расходы, которые несут в этой сфере трудящиеся, тяжелым бременем ложатся на их бюджет. В СССР

в интересах всего народа действует и государственная система социального страхования, начало которой положил декрет Советского правительства от 26 апреля 1918 г.[1]

Своими достижениями в социально-культурной сфере гордится и белорусский народ. В республике сейчас насчитывается 33 высших и 139 средних специальных учебных заведений. Среднее образование в Белоруссии, как и в других республиках, стало реальной действительностью. На высоком уровне находится здравоохранение. Полностью ликвидированы многие опасные болезни. Свыше 30 тыс. врачей и около 90 тыс. человек среднего медицинского персонала обслуживают население Белоруссии. В республике созданы все виды искусства. Работают 8 драматических театров, Театр оперы и балета, Театр музыкальной комедии, 3 театра кукол. Имеется 2 филармонии, 2 цирка. Работают творческие союзы писателей, композиторов, архитекторов, художников, журналистов. Ежегодно издается более 2 тыс. книг тиражом свыше 35 млн экземпляров. Для сравнения скажем, что с 1835 по 1917 г. в пределах современной Белоруссии было издано всего 120 книг. В республике работают около 800 докторов и 10 тыс. кандидатов наук. Белорусская Академия наук, отраслевые научно-исследовательские институты республики по многим научным проблемам являются ведущими учреждениями страны.

Своеобразная культурная интеграция, творческий синтез культур народов советских республик стали возможны на базе общности их идейной основы, которой является социалистическая идеология – марксизм-ленинизм. Органическое единство духовной жизни всех наций и народностей СССР в будущем, несомненно, станет еще более прочным. В основе этого лежит весь социалистический уклад нашей жизни, который предусматривает не нивелировку национальных культур, а их взаимообогащение. При этом от контактов с культурами других наций национальная культура только выигрывает. Одновременно ускоряется процесс отмирания устаревших традиций и обычаев, мешающих духовному развитию наций и народностей СССР.

Последовательное осуществление ленинской национальной политики во всех сферах общественных отношений, действенным инструментом проведения которой является Конституция СССР, обеспечило наряду с другими условиями формирование единого для всех наций и народностей страны образа жизни.

---

[1] Завоевано Октябрем, гарантируется Конституцией (цифры и факты). – Правда. – 1984. – 5 окт.

Подлинный коллективизм и товарищество, сплоченность, дружба всех наций и народностей, нравственная зрелость, высокий гуманизм и демократизм – таковы основные грани советского образа жизни. Его глубочайший смысл выражает девиз социализма: «Все во имя человека, все для блага человека». В условиях зрелого социализма получает всестороннее развитие единство коренных черт и принципов социалистического образа жизни различных классов и социальных групп, наций и народностей. Все лучшее, прогрессивное в образе жизни, созданное каждым народом, становится общим достоянием, ибо социалистический образ жизни – явление глубоко интернациональное. Констатируя исторический факт построения в СССР развитого социалистического общества, преамбула действующей Конституции СССР говорит, что на этом этапе все полнее раскрываются созидательные силы нового строя и преимущества социалистического образа жизни.

Социалистический образ жизни присущ новой исторической общности людей, рождение которой впервые получило законодательное закрепление в Конституции СССР. Имя этой общности – советский народ. Сложилась она, как говорится в Конституции СССР, в обществе зрелых социалистических общественных отношений, на основе сближения всех классов и социальных слоев, всех нации и народностей, их братского сотрудничества. Многонациональные государства были и раньше. Однако никогда населявшие их нации и народности не составляли единого народа. Формирование новой общности людей – советского народа олицетворяет нерушимый союз не только всех классов и социальных групп, но и всех наций и народностей Советского Союза, наличие у них общих черт в мировоззрении, психологии, быту. Советскому народу как новой социальной общности людей присущи и новые государственно-правовые формы. Выполнив задачи диктатуры пролетариата, Советское государство, как гласит Конституция СССР, стало общенародным.

Одной из замечательных черт новой исторической общности людей – советского народа является то, что он олицетворяет нерушимый союз не только всех классов и социальных групп, но и интернациональную сплоченность всех наций и народностей нашей Родины. Наличие этой общности – показатель реальности зрелого социализма, построенного в многонациональной стране, зрелости его национальных отношений. Однако было бы ошибочным полагать, что появление новой исторической общности людей – советского народа означает преодоление национальной специфики, обезличение национальных характеров или, другими словами, отмирание наций как таковых. Советский народ не есть новая

нация или наднациональная надстройка. Его составляющие – реальные советские нации, сближение которых идет через процесс их всестороннего развития. Советский народ развивается тем успешнее, чем больше лучших черт, присущих каждой нации и народности, становятся его общим достоянием. Таким образом, социально-политическое единство советского народа не означает исчезновения национальных различий.

Являясь носителем соответствующей национальности, каждый гражданин СССР сознает себя как неотъемлемую часть советского народа, гордится его достижениями, его великой миссией всемирно-исторического значения – построения первого в мире коммунистического общества. Это чувство ярко проявляется у советских людей в период пребывания за границей, когда на первый план выступает осознание их общесоветской принадлежности. Формированию интернационального самосознания нации и народностей Советского Союза, их братской сплоченности и единства, взаимного уважения, патриотизма ленинская национальная политика отводит значительное место. Именно поэтому ст. 36 Конституции СССР подчеркивает, что важнейшее значение для обеспечения равных прав граждан СССР различных рас и национальностей имеет воспитание граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма.

6. Конституция СССР о советской внешней политике и защите социалистического Отечества

Ленинский курс на достижение подлинного равноправия всех наций и народностей, широкого и всестороннего сотрудничества между народами, населяющими нашу планету, лежит в основе советской внешней политики, исходные положения которой закреплены в гл. 4 Конституции СССР. В этой политике воплощены разработанные В.И. Лениным принципы пролетарского интернационализма и мирного сосуществования государств с различным общественным строем. Ленинская внешняя политика Советского государства служит надежной опорой народам земли в их борьбе за мир, национальное и социальное освобождение и прогресс. Она – залог международной безопасности, новых достижений на историческом пути современной цивилизации.

Исходной посылкой развития внешнеполитических отношений Советского государства с первых дней его существования явилась посылка о мирном сосуществовании государств с различным общественным строем, уважении национального

и государственного суверенитета всех народов, равноправии в отношениях между государствами, исключающем навязывание им своей воли, своей идеологии, других своих ценностей, вытекающих из природы социалистического строя. В этом принципиальном положении советской внешней политики заложен неиссякаемый конструктивный резерв формирования добрососедских отношений со всеми государствами и народами мира.

Основы ленинской политики мира и добрососедства, равноправия и сотрудничества между народами земли были заложены уже в первых законодательных актах Советского государства, имеющих значение конституционных, в частности в принятом II съездом Советов Декрете о мире. Этот исторический документ определил не только характер и главные направления советской внешней политики. Он выдвинул требование установления немедленного справедливого и демократического мира, мира без аннексий и контрибуций, мира, обеспечивающего суверенные права как больших, так и малых народов. Декрет определил мировую войну как преступление против человечества, что явилось юридическим обоснованием неправомерности захватнических, несправедливых войн.

Эта же линия – линия мирного сосуществования и сотрудничества народов, осуждения войны как средства разрешения международных договоров – закреплялась и в последующих конституционных актах и конституциях Советского государства. Так, вошедшая в состав Конституции РСФСР 1918 г. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа подтвердила основные принципы ленинской внешней политики первого в мире государства рабочих и крестьян. Она предусматривала разрыв тайных договоров, укрепление пролетарской солидарности трудящихся всего мира. Красной нитью ленинские идеи дружбы и сотрудничества между народами, взаимного доверия и мира проходят и в Конституции СССР 1924 г., а также в Конституции СССР 1936 г., которая отражала принципы внешней политики в условиях, характеризующихся созданием основ социализма.

Миролюбивая внешняя политика Советского государства, проводившаяся в период построения основ социализма, обеспечивала условия для создания прочного экономического и военного потенциала, нерушимую сплоченность наций и народностей нашей страны, повышение роли и авторитета СССР в международных делах. Это явилось залогом его победы в Великой Отечественной войне и внесения решающего вклада в победу во второй мировой войне.

Однако и в годы войны Советский Союз вносил позитивный вклад в решение вопроса о справедливом послевоенном

переустройстве мира, основанном на принципах мирного сосуществования государств с различным общественным строем, невмешательства во внутренние дела других государств и взаимовыгодного сотрудничества. Укреплению международной безопасности после войны, решению территориальных проблем способствовали конструктивные договоренности, закрепленные в Ялтинских и Потсдамских соглашениях СССР и других государств – участников антигитлеровской коалиции.

Воплощение в жизнь ленинских принципов мира, международной безопасности и сотрудничества между народами, закрепленных в Конституции страны, составляло предмет постоянного внимания Советского государства и после окончания второй мировой войны. Именно под воздействием миролюбивой внешней политики Советского Союза в Уставе Организации Объединенных Наций была зафиксирована противоправность военной агрессии. Миролюбивая внешняя политика Советского государства отражалась и в специальных документах, посвященных послевоенному курсу на перестройку международных отношений, цель которых – содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества. Так, в 1951 г. в СССР был принят Закон о защите мира. Закон объявлял пропаганду войны, в какой бы форме она ни велась, средством подрыва мира и квалифицировал ее как преступление против человечества. Последовательно проводя политику мира, в марте 1958 г. Верховный Совет СССР принял постановление об одностороннем прекращении испытаний атомного и водородного оружия. Учитывая объективные условия, сложившиеся к началу 70-х гг., XXIV съезд КПСС выдвинул развернутую Программу мира. В соответствии с Программой мира внешнеполитическую деятельность СССР было намечено развивать в направлении дальнейшего упрочения международной безопасности и усиления всестороннего сотрудничества всех государств в области экономики и культуры. В то же время Программа мира особое внимание уделила всемерному сплочению стран социализма и поддержке национально-освободительных движений. Программа отразила также реальный факт коренного изменения соотношения сил на международной арене в пользу стран социализма.

Новой важной вехой в политике КПСС и Советского государства, направленной на равноправие и взаимовыгодное сотрудничество между народами, укрепление мира и международной безопасности, явилось принятие Конституции СССР 1977 г. Конституция определила основную концепцию внешней политики государства, ее магистральную линию. Согласно ст. 28 Конституции,

«СССР неуклонно проводит ленинскую политику мира, выступает за упрочение безопасности народов и широкое международное сотрудничество». В этом конституционном положении проявилась преемственность и последовательность ленинской внешней политики, направленной на укрепление мира, создание стабильных основ для всестороннего развития экономического и культурного сотрудничества между всеми государствами невзирая на различия в их общественно-политическом строе.

Конституция СССР в ст. 28 четко определила и те главные направления, которые обеспечивает его внешняя политика. Это – создание благоприятных международных условий для построения коммунизма и СССР, защита государственных интересов Советского Союза, укрепление позиций мирового социализма, поддержка борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс, предотвращение агрессивных войн, достижение всеобщего и полного разоружения и последовательное осуществление принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Такая разносторонность направлений той политики, которую Союз ССР осуществляет по отношению к другим странам, обусловлена как природой Советского социалистического государства, многонационального по своему составу, так и всемирно-исторической ролью, выполняемой им в мировом сообществе. Эта роль – роль одной из великих держав, последовательно придерживающейся наиболее прогрессивных, гуманистических принципов в отношениях с другими странами и народами.

Конституция СССР, закрепив в ст. 28 положение о запрещении пропаганды войны, определила и те принципы, на основе которых строятся отношения Советского государства с другими странами. Эти принципы, установленные Конституцией СССР, находятся в соответствии с исходными положениями взаимоотношений государств, сформулированными в Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Хельсинки в 1975 г. Так, согласно ст. 29 Конституции СССР, отношения Советского Союза с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из

общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров.

Таким образом, закрепленные в Конституции СССР нормы являются отражением подлинно миролюбивых тенденций советской внешней политики, ее созидающего начала в деле борьбы народов за мир, независимость и продвижение вперед на путях социального прогресса.

Особое место в Конституции СССР отведено урегулированию отношений со странами социалистического содружества. Советский Союз, как сказано в ст. 30 Конституции, развивает и укрепляет дружбу и сотрудничество, товарищескую взаимопомощь со странами социализма на основе принципа социалистического интернационализма, активно участвует в экономической интеграции и в международном разделении труда. Такое внимание Конституции СССР к отношениям со странами социалистического содружества обусловлено тем, что СССР сам является, как сказано в ст. 30, составной частью мировой системы социализма. Укрепление же этой системы, объединяющей ныне страны трех континентов – Европы, Азии и Америки – одна из наиболее важных задач советской внешней политики.

Социалистическое содружество государств в настоящее время является одним из важнейших факторов, определяющих развитие современных международных отношений. Социалистическая интеграция стран – членов СЭВ отражает социально-экономическое и политическое единство их народов в национальном и интернациональном масштабе. Она базируется на однотипной экономической и политической основе, на едином марксистско-ленинском мировоззрении народов социалистических стран. Сотрудничество социалистических стран, осуществляемое не только в экономической, но и в политической и культурной жизни, обеспечивает становление новой социально-политической общности государств и народов, углубление их интернационального сознания. Особо следует сказать о сотрудничестве стран социализма в военной области. Армии государств – членов Варшавского Договора являются надежным оплотом мира и социализма, надежно стоят на защите социалистических рубежей.

Ленинский курс внешней политики СССР в отношениях с развивающимися странами отражается в том, что Советский Союз оказывает им всемерную поддержку на пути к достижению подлинной экономической и политической независимости. Советским Союзом с помощью его специалистов за рубежом построены сотни крупных объектов, позволяющих создать основу независимой

экономики ряда развивающихся стран. В свою очередь СССР в оплату предоставленных кредитов, поставленного оборудования получает соответствующую продукцию развивающихся стран. В необходимых случаях СССР предоставляет развивающимся странам безвозмездную помощь, что служит преодолению народами этих стран сложных проблем, стоящих на пути их независимого развития. В этом проявляется интернациональная солидарность советского народа с народами развивающихся стран. Советский Союз оказывает и впредь будет оказывать необходимую помощь революционным, прогрессивным движениям народов земли, борющихся за национальное и социальное освобождение.

Миролюбивая внешняя политика СССР предполагает всемерное развитие взаимовыгодных экономических связей и с капиталистическими странами. Такое сотрудничество соответствует интересам народов как социалистических, так и капиталистических стран. Важное значение имеет развитие культурного и научного взаимообмена между странами с различным социально-политическим строем. Развитие таких связей – одна из гарантий международной безопасности и прочного мира во всем мире.

Однако такое развитие международной обстановки противоречит подлинным интересам империалистических кругов США и других стран – членов НАТО. Они настойчиво проводят в международных отношениях политику конфронтации, враждебную делу мира и социального прогресса. Стремление к мировому господству, ярый антикоммунизм правительства США выразились в создании многочисленных военных баз в различных районах мира, направленных против СССР и других стран социалистического содружества, против всех народов, стремящихся проводить политику независимого развития и неприсоединения. Эта политика, как и осуществление США и другими странами – членами НАТО безудержной гонки вооружений, не только закрывает реальные пути к достижению новых договоренностей по укреплению мира. Она срывает и выполнение многих уже заключенных договоров по ограничению гонки вооружений, прежде всего ядерных, и обеспечению международной безопасности. Правители США сейчас активно «работают» над тем, чтобы перенести гонку вооружений в космос, превратить его в арену «звездных» войн, что усиливает угрозу возникновения ядерной войны.

Однако политика империалистических кругов вызывает все более широкое антивоенное движение прежде всего в самих странах – членах агрессивного блока НАТО. Мирные инициативы Советского Союза, выдвинутые на XXVI съезде КПСС, на состоявшихся за последние годы Генеральных Ассамблеях ООН

и заседаниях ее органов, обращение «К парламентам, правительствам, политическим партиям и народам мира», принятое на совместном торжественном заседании Центрального Комитета КПСС, Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР 23 декабря 1982 г., обращение ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «К народам, парламентам и правительствам всех стран», принятое в мае 1985 г. по случаю 40-летия окончания второй мировой войны, соответствующие заявления Советского правительства, направленные на предотвращение угрозы новой мировой войны и обуздание агрессивных устремлений империалистических кругов, встречают все большее понимание не только трудящихся, но и здравомыслящих представителей всех других слоев во всех странах. Это является одной из гарантий того, что миролюбивая политика КПСС и Советского правительства будет торжествовать и впредь. Торжество же советского миролюбивого внешнеполитического курса – залог светлого будущего всего человечества, расцвета и сближения всех наций и народностей земли. В этом состоит конечная цель ленинской национальной политики КПСС, которая воплощена в Конституции СССР.

Могучим фактором обеспечения мирного труда всех наций и народностей нашей страны, всех стран социалистического содружества выступают Вооруженные Силы СССР, которые в едином строю с армиями государств – участников Варшавского Договора выполняют историческую миссию по защите завоеваний социализма, сдерживанию устремлений агрессивных империалистических сил. Вооруженные Силы СССР созданы и установлена всеобщая воинская обязанность в нашей стране, как говорится в ст. 31 Конституции, «в целях защиты социалистических завоеваний, мирного труда советского народа, суверенитета и территориальной целостности государства». Защита социалистического Отечества относится к важнейшим функциям государства и является, как установлено в Конституции СССР, делом всего народа. Долг Вооруженных Сил СССР перед народом – надежно защищать социалистическое Отечество, быть в постоянной боевой готовности, гарантирующей немедленный отпор любому агрессору (ст. 31).

Вооруженные Силы Советского государства с самого начала создавались как интернациональные по своему составу. Советская Армия – это армия всех наций и народностей страны. Дружба и братство народов СССР – один из источников массового героизма, доблести, мужества и воли к победе, проявленных воинами и партизанами в годы Великой Отечественной войны. Историческая Победа, одержанная советским народом и его Вооруженными Силами

над фашизмом, базировалась на монолитном единстве партии и народа, нерушимости союза рабочего класса, крестьянства и интеллигенции, великой силе марксистско-ленинской идеологии. «Истоки Победы, – отметил Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев, – в природе социализма, советского образа жизни, во всенародном характере Великой Отечественной войны... Планируя агрессию против нашей страны, фашисты рассчитывали столкнуть между собой народы Советского Союза, разжечь национальную рознь. Действительность опрокинула эти расчеты. Человечество не знает другого такого примера, когда бы война столь тесно сплотила все нации и народности страны для борьбы с агрессором. В братском единстве народов со всей силой проявилась мудрость и дальновидность ленинской национальной политики, великий социалистический союз остался прочен и непоколебим»[1]. Среди 11 600 человек, удостоенных за выдающиеся боевые подвиги звания Героя Советского Союза, – сыны и дочери всех наций и народностей нашей Родины.

За свободу и независимость социалистического Отечества плечом к плечу с братскими народами боролся и белорусский народ. Активную вооруженную борьбу на территории Белоруссии вели 213 партизанских бригад и 258 отдельно действовавших отрядов. 440 тыс. партизан и подпольщиков сражались на территории республики против немецко-фашистских оккупантов. Среди них были представители многих наций и народностей СССР.

Укрепление обороноспособности страны, создание и поддержание надлежащей боевой мощи Вооруженных Сил СССР в современной международной обстановке, перед лицом происков империалистических кругов являются объективной необходимостью. Поэтому Конституция СССР (ст. 32) устанавливает: «Государство обеспечивает безопасность и обороноспособность страны, оснащает Вооруженные Силы СССР всем необходимым». Основной Закон страны в ст. 62 устанавливает и обязанности граждан в этой области. Гражданин СССР, гласит Конституция, обязан оберегать интересы Советского государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета.

Защита социалистического Отечества есть священный долг каждого гражданина СССР.

Измена Родине, согласно Конституции СССР, – тягчайшее преступление перед народом. Воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР – почетная обязанность советских граждан (ст. 63).

---

[1] Горбачев, М.С. Бессмертный подвиг советского народа / М.С. Горбачев // Правда. – 1985. – 9 мая.

Реализация этих конституционных норм – важная гарантия сдерживания империалистических сил и предотвращения новой мировой войны, а следовательно, и гарантия мирного труда, дальнейшего расцвета и сближения всех наций и народностей страны, упрочения безопасности во всем мире.

Жизнь убедительно подтвердила великую силу ленинской национальной политики КПСС и Советского государства, ее плодотворность в решении национального вопроса и развитии национальных отношений. Эта политика обеспечивает всемерный расцвет и сближение социалистических наций, служит важным средством укрепления взаимного доверия и дружбы между народами.

Наиболее принципиальные моменты ленинской национальной политики закреплены в Конституции СССР. Конституционные нормы, обладая высшей юридической силой, выступают в качестве действенного средства претворения в жизнь этой политики во всех сферах общественной жизни – в государственном, хозяйственном, социально-культурном строительстве. Разделы и статьи Конституции СССР, посвященные национальной политике, служат и делу интернационального воспитания советских граждан, формированию у них марксистско-ленинского мировоззрения в вопросах развития национальных отношений.

Нормы Конституции СССР являются важнейшей юридической гарантией проведения в жизнь ленинской национальной политики КПСС и Советского государства, дополняющей и юридически оформляющей систему экономических, политических и иных гарантий этой исторически оправдавшей себя политики – политики подлинного равноправия, братской дружбы и сплочения всех наций и народностей Советского Союза.

Список использованных источников

1. Ленин, В.И. Национальный вопрос в нашей программе / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 7. – С. 233–242.
2. Ленин, В.И. Тезисы по национальному вопросу / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 23. – С. 314–322.
3. Ленин, В.И. Критические заметки по национальному вопросу / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 24. – С. 113–150.
4. Ленин, В.И. Нужен ли обязательный государственный язык? / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 24. – С. 293–295.
5. Ленин, В.И. Проект закона о равноправии наций и о защите прав национальных меньшинств / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 25. – С. 135–137.

6. Ленин, В.И. О праве наций на самоопределение / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 25. – С. 255–319.
7. Ленин, В.И. О национальной гордости великороссов / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 26. – С. 106–110.
8. Ленин, В.И. Социализм и война / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 26. – С. 307–350.
9. Ленин, В.И. Революционный пролетариат и право наций на самоопределение / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 27. – С. 61–68.
10. Ленин, В.И. Финляндия и Россия / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 32. – С. 4–7.
11. Ленин, В.И. Наказ выбираемым по заводам и по полкам депутатам в Совет рабочих и солдатских депутатов / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 32. – С. 40–42.
12. Ленин, В.И. Материалы по пересмотру партийной программы / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 32. – С. 135–162.
13. Ленин, В.И. Государство и революция / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 33. – С. 1–120.
14. Ленин, В.И. Манифест к украинскому народу с ультимативными требованиями к Украинской раде / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 35. – С. 143–145.
15. Ленин, В.И. Как организовать соревнование? / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 35. – С. 195–205.
16. Ленин, В.И. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 35. – С. 221–223.
17. Ленин, В.И. Замечания на проект «Положения об управлении национализированными предприятиями» / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 36. – С. 392.
18. Ленин, В.И. О демократизме и социалистическом характере Советской власти / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 36. – С. 481.
19. Ленин, В.И. Великий почин (О героизме рабочих в тылу. По поводу «Коммунистических субботников») / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 39. – С. 1–29.
20. Ленин, В.И. Письмо к рабочим и крестьянам Украины по поводу побед над Деникиным / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 40. – С. 41–47.
21. Ленин, В.И. Тезисы ко II Конгрессу Коммунистического Интернационала / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 41. – С. 159–212.
22. Ленин, В.И. Товарищам коммунистам Азербайджана, Грузии, Армении, Дагестана, Горской Республики / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 198–200.
23. Ленин, В.И. Об образовании СССР. Письмо Л.Б. Каменеву для членов Политбюро ЦК РКП(б) / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 45. – С. 211–213.

24. Ленин, В.И. К вопросу о национальностях или об «автономизации» / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 45. – С. 356–362.
25. Ленин, В.И. С.Г. Шаумяну. 6 декабря 1913 г. / В.И. Ленин. – Полн. собр. соч. – Т. 48. – С. 233–236.
26. Материалы XXII съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1961. – 464 с.
27. Материалы XXIV съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1972. – 320 с.
28. Материалы XXV съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1977. – 256 с.
29. Материалы XXVI съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1981. – 223 с.
30. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. – Изд. 9-е. – М., 1983 (т. 1, с. 59–68; т. 2, с. 363–370; т. 3, с. 77–89, 130–137).
31. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС от 14–15 июня 1983 г. – М.: Политиздат, 1983. – 80 с.
32. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС от 10 апр. 1984 г. – М.: Политиздат, 1984. – 40 с.
33. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС от 23 апр. 1985 г. – М., 1985. – 31 с.
34. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февр. 1982 г. – М.: Политиздат, 1982.
35. О 80-летии революции 1905–1907 годов в России: Постановление ЦК КПСС // Правда. – 1985. – 3 янв.
36. Горбачев, М.С. Бессмертный подвиг советского народа / М.С. Горбачев // Правда. – 1985. – 9 мая.
37. Горбачев, М.С. Коренной вопрос экономической политики партии / М.С. Горбачев. – М.: Политиздат, 1985. – 32 с.
38. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) союзных советских социалистических республик. – М.: Известия, 1985. – 744 с.
39. О задачах Советов народных депутатов по развитию дружбы и сотрудничества народов СССР и по интернациональному воспитанию трудящихся: Постановление Президиума Верховн. Совета СССР от 12 янв. 1983 г. // Ведомости Верховн. Совета СССР, 1983. – № 3. – Ст. 32.
40. Образование Союза Советских Социалистических Республик: сб. док. – М.: Наука, 1972. – 531 с.
41. Агзамходжаев, А.А. СССР – социалистическое государство советских народов / А.А. Агзамходжаев, Ш. Уразаев. – Ташкент: Узбекистан, 1972. – 309 с.
42. Актуальные проблемы национальных отношений в свете Конституции СССР / отв. ред. М.И. Куличейко. – М.: Наука, 1981. – 302 с.

43. Бабій, Б.М. Союз РСРІ роль України в його утворенні / Б.М. Бабій. – Київ: Наук. думка, 1972. – 254 с.
44. В союзе равных и суверенных / ред. С.Г. Дробязко. – Минск: Наука и техника, 1982. – 208 с.
45. Златопольский, Д.Л. СССР – федеративное государство / Д.Л. Златопольский. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – 335 с.
46. Златопольский, Д.Л. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа / Д.Л. Златопольский. – М.: Юрид. лит., 1982. – 280 с.
47. Интернационализация: сущность, тенденции, перспективы / ред. Е.М. Бабосов. – Минск: Беларусь, 1977. – 174 с.
48. Интернациональное и национальное в социалистическом образе жизни советского народа. – М.: Наука, 1985. – 293 с.
49. Коммунизм и нации / отв. ред. Ф.Т. Константинов. – М.: Наука, 1985. – 351 с.
50. Кириченко, М.Г. Единое союзное многонациональное государство / М.Г. Кириченко. – М.: Юрид. лит., 1978. – 87 с.
51. Круталевич, В.А. Рождение Белорусской Советской Республики. – Минск: Наука и техника, 1979. – 335 с.
52. Ленинизм и национальный вопрос в современных условиях / П.Н. Федосеев [и др.]. – М.: Политиздат, 1974. – 598 с.
53. Лепешкин, А.И. Советский федерализм (теория и практика) / А.И. Лепешкин. – М.: Юрид. лит., 1977. – 319 с.
54. Национальные отношения и государство в современный период / отв. ред. В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1972. – 231 с.
55. Сто наций и народностей: Этнодемографическое развитие СССР. – М.: Мысль, 1985. – 103 с.
56. Тадевосян, Э.В. В.И. Ленин о государственных формах решения национального вопроса в СССР / Э.В. Тадевосян. – М.: Изд-во МГУ, 1970. – 212 с.
57. Теоретические основы Советской Конституции / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Наука, 1981. – 207 с.
58. Чистяков, О.И. Становление Российской Федерации (1917–1922) / О.И. Чистяков. – М.: Изд-во МГУ, 1966. – 327 с.
59. Шафир, М.А. Компетенция СССР и союзной республики / М.А. Шафир. – М.: Наука, 1968. – 227 с.
60. Шафир, М.А. Союз нерушимый / М.А. Шафир. – М.: Моск. рабочий, 1979. – 144 с.

Советский федерализм и экономическая политика

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Советский федерализм и экономическая политика / А.М. Абрамович // В союзе равных и суверенных. – Минск : Наука и техника, 1982. – С. 72–91.

Советский федерализм является одним из важных государственно-правовых средств осуществления ленинской национальной политики Коммунистической партии. Советская федерация выступает также в качестве политической формы обеспечения тесного экономического сотрудничества социалистических республик в едином союзном многонациональном государстве[1]. Утвердившиеся в стране зрелые социалистические отношения базируются на мощном экономическом фундаменте. Доля Советского Союза в мировом промышленном производстве в настоящее время составляет 20 %, или в 20 раз больше, чем в 1922 г. Союз ССР сегодня, говорится в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик», – могучая индустриальная держава с высокомеханизированным сельским хозяйством, передовой наукой и культурой.

Весомый вклад в создание материально-технической базы коммунизма вносит БССР. Занимая 1 % территории и насчитывая около 3,5 % общей численности населения страны, республика

[1] Лепешкин, А.И. Советский федерализм / А.И. Лепешкин. – С. 129.

является одним из крупных производителей грузовых автомобилей и мотоциклов, силосоуборочных комбайнов, телевизоров, радиоэлектронной и электронно-вычислительной техники, наручных часов, тканей и обуви, пищевых продуктов и др. 16 % общесоюзного производства тракторов, химических волокон и нитей, 14 % металлорежущих станков и подшипников, 11 % льняных тканей и много других видов продукции дает стране Белоруссия. Продукция ее заводов поставляется более чем в 100 стран мира. Хорошими темпами развивается сельское хозяйство республики, переводимое на индустриальную основу. Так, производственные фонды и материально-оборотные средства колхозов и совхозов республики в настоящее время составляют более 14 млрд руб., энергетические мощности – 20 млн л. с. Здесь производится по 90 ц мяса (в убойном весе) и по 600 ц молока в расчете на каждые 100 га сельхозугодий, что значительно больше, чем в среднем по стране[1].

В свою очередь, из других союзных республик в Белоруссию поставляется чугун и прокат черных металлов, цветные и драгоценные металлы, уголь, нефть, продукция лесной, бумажной, деревообрабатывающей промышленности, строительные материалы и т.д. Только из Украинской ССР поставляется более 100 наименований продукции. Десятки и сотни предприятий-смежников из других республик участвуют в выпуске продукции таких белорусских объединений, как «Минский тракторный завод», БелавтоМАЗ, «Горизонт», «Интеграл», «Гомсельмаш» и др. Социально-экономический смысл великой созидательной деятельности советских народов состоит в том, что, как отмечал на XXVI съезде КПСС Л.И. Брежнев, на базе устойчивого подъема экономики совершенствовалась вся система общественных отношений, наш социалистический образ жизни[2]. Рост экономического потенциала Союза ССР в целом и каждой союзной республики в отдельности позволил обеспечить значительное повышение благосостояния советских людей, укрепить оборонную мощь страны, сделать ее еще более могущественным оплотом мира и социализма. Успешно развивающаяся экономика СССР, представляющая собой единый народнохозяйственный комплекс, является материальной основой братской дружбы народов нашей многонациональной Родины.

---

[1] Белорусская ССР: краткая энциклопедия. – Минск, 1979. – Т. 4. – С. 12: Советская Белоруссия. – 1982. – 10 марта.

[2] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 36.

Руководство экономикой страны, согласно ст. 73 Конституции СССР, составляет предмет ведения Союза ССР в лицо его высших органов государственной власти и управления. Руководство экономикой БССР, как и других союзных республик, входит в их компетенцию (ст. 70 Конституции БССР). Вне пределов исключительных правомочий Союза ССР союзная республика самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории, включая руководство народным хозяйством. Однако экономика союзной республики является составной частью единого народнохозяйственного комплекса страны, руководимого Союзом ССР. Право на руководство этим комплексом, как и другие права Союза ССР, определенные ст. 78 Конституции СССР, обеспечивают за ним союзные республики, объединившиеся в результате свободного самоопределения их народов, на основе добровольности и равноправия в единое союзное многонациональное государство (ст. 68 Конституции БССР). Союзные республики не только обеспечивают за Союзом ССР соответствующие права, но и способствуют осуществлению на своей территории его полномочий, а также проводят в жизнь решения высших органов государственной власти и управления СССР, включая принимаемые по вопросам экономического развития.

Таким образом, БССР руководит экономикой республики с учетом полномочий Союза ССР. В свою очередь, Союз ССР осуществляет экономическую политику исходя из того, что определенные права по руководству экономикой принадлежат непосредственно БССР и другим союзным республикам. Будучи равноправным и суверенным субъектом советской федерации, обеспечивающим права последней по руководству единым народнохозяйственным комплексом, в которую входит и экономика Белоруссии, БССР в лице своих высших органов государственной власти и управления получила право участвовать в решении вопросов развития народного хозяйства, отнесенных к ведению Союза ССР. В частности, БССР участвует при решении такого рода вопросов в Верховном Совете СССР, Президиуме Верховного Совета СССР, Совете Министров СССР и других органах Союза ССР. Руководствуясь нормативными актами, принятыми компетентными органами Союза ССР, БССР конкретизирует формы и методы своего участия в решении экономических проблем общегосударственного значения. Аналогичными полномочиями обладают другие союзные республики.

Хозяйственная политика в советской федерации, а соответственно и разграничение компетенции в этой области между Союзом ССР с одной стороны и его суверенными субъектами – с другой осуществляются с учетом максимального обеспечения

их как общих – интернациональных, так и специфически национальных интересов. Общие интересы БССР и других республик, будучи коренными, определяющими, занимают ведущее место при обосновании и реализации экономической стратегии КПСС и Советского правительства. Решать все экономические и социальные задачи в первую очередь с общегосударственных позиций, говорится в Постановлении ЦК КПСС о 60-й годовщине образования СССР, таково непременное требование подлинно партийного, интернационалистского подхода к делу. Так, осуществление общегосударственных программ по вовлечению в хозяйственный оборот ресурсов Сибири, Дальнего Востока и Севера, зоны БАМа, решение жилищной проблемы, топливно-энергетической и транспортной программ, а также Продовольственной программы, одобренной майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС, будет способствовать упрочению экономического могущества как Союза ССР в целом, так и каждой союзной республики. Поэтому к их выполнению необходимо привлекать экономический потенциал всех союзных республик, включая БССР. Наш курс, говорил на XXVI съезде КПСС Л.И. Брежнев, – наращивание духовного и материального потенциала каждой республики и вместе с тем его максимальное использование для гармоничного развития всей страны[1]. Это по сути основная политическая концепция, реализуемая во всех сферах экономического и культурного строительства в СССР. Так, «в осуществление Продовольственной программы СССР максимальный вклад должна внести каждая союзная республика», – гласит указанный исторический документ, предопределяющий основные направления и рубежи развития целого комплекса отраслей нашей экономики.

Взаимосотрудничество – одна из решающих предпосылок объединения советских республик в единое союзное государство. Именно с образованием СССР и объединением материальных, в том числе финансовых и трудовых, ресурсов всех республик создались наиболее благоприятные условия для развертывания широкой деятельности по хозяйственному строительству[2].

Интересы советского общества как единого целого являются вместе с тем интересами каждой территориальной общности[3].

---

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 55.

[2] Бабій, Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства / Б.М. Бабій. – К., 1961. – С. 151.

[3] Курашвили, Б.П. Структура аппарата государственного управления / Б.П. Курашвили // Проблемы общей теории социалистического государственного управления. – М., 1981. – С. 169.

В то же время каждой территориальной общности присущи специфические интересы, находящиеся в диалектическом сочетании с общими интересами. Экономическая политика, осуществляемая в союзе суверенных и равноправных советских республик, исходит из необходимости наиболее полного учета наряду с общими их специфически национальных интересов. Общесоюзное разделение труда специализирует хозяйство отдельных республик, как отмечается в юридической литературе, в направлении максимального использования природных условий, трудовых ресурсов, кадров и др.[1]

Так, приоритет среди отраслей промышленности БССР принадлежит машиностроению и металлообработке, где сосредоточено более 42 % ее промышленно-производственного потенциала. Индустриальный облик республики определяется также современным приборостроением, производством большой химии – минеральных удобрений и синтетических волокон, массовых и крупногабаритных шин, продукции нефтехимии. Сельское хозяйство наряду с производством мяса и молока специализировано на выращивании льна и картофеля. В республике предпринимаются значительные усилия по увеличению сборов зерна. С использованием преимуществ общесоюзного разделения труда развивается хозяйство и других союзных республик. В частности, в соответствии с Продовольственной программой намечается добиться устойчивого роста валовых сборов высококачественного зерна пшеницы твердых и сильных сортов в хозяйствах КазССР, южных районов УССР, Северного Кавказа, Поволжья, степных районов Урала и Сибири. Стабильный же рост производства зерна озимой ржи предстоит обеспечить в БССР, республиках Прибалтики, в Нечерноземной зоне РСФСР, Поволжье и Полесье Украины[2].

Концептуальным положением хозяйственной политики КПСС и Советского правительства на всех этапах ее осуществления является выравнивание уровней и обеспечение пропорционального экономического развития союзных республик. Это составляет непременное условие фактического равенства всех наций и народностей страны. Историческим достижением победившего социализма стало стремительное преодоление народами бывших национальных окраин вековой экономической, а также социальной отсталости. Широко известен вклад РСФСР в дело хозяйственного, равно как и культурного, строительства в БССР и в других

---

1 Шевцов, В.С. Национальный суверенитет / В.С. Шевцов. – М., 1978. – С. 158.

2 Правда. – 1982. – 27 мая.

союзных республиках как в период построения основ социализма, так и в последующие годы. Неоценимая помощь белорусскому народу была оказана после изгнания немецко-фашистских оккупантов с его территории. Более 50 тыс. единиц промышленного оборудования, тысячи тракторов, машин, десятки тысяч голов скота прислали братские республики в Белоруссию[1].

В свою очередь БССР принимает самое активное участие в выполнении экономических программ в других союзных республиках. Ярким примером содружества братских народов в создании народнохозяйственного потенциала страны явилось сооружение Турксиба и Урало-Кузбасса, строительство БАМа и крупнейших гидроэлектростанций, поднятие целины, восстановление Ташкента, возведение Волжского автогиганта и КамАЗа. Значительный вклад в решение этих задач крупномасштабной советской экономики внес и белорусский народ.

Диалектическое единство и дифференциация интересов Союза ССР и союзных республик в сфере экономики юридически обеспечиваются путем закрепления определенных прав по руководству ее отраслями за каждым из них. Поскольку советский федерализм как политическая форма тесного экономического сотрудничества народов нашей Родины обеспечивает наилучшее сочетание их общих и специфических интересов в этой сфере, следовательно, на объем и содержание конкретных полномочий Союза ССР и союзных республик по руководству народным хозяйством влияет непосредственно сама специфика этой социальной (производственной по своему характеру) деятельности.

Материальное производство представляет собой сферу общественных отношений, требующую в большей мере, чем в социально-культурном строительстве, единообразного решения основных вопросов осуществления технологической и организационной политики в его областях и отраслях, а также высокой степени концентрации производственных и иных ресурсов. Это дает возможность углублять специализацию в материальном производстве, что в свою очередь является необходимым условием повышения его эффективности. Отсюда следует объективная необходимость более высокого уровня централизации управления экономикой по сравнению с управлением социально-культурным строительством. В соответствии с этим, а также исходя из того, что значительное количество продукции народного хозяйства имеет

[1] Воробьев, Ю.Ф. Выравнивание уровней экономического развития союзных республик / Ю.Ф. Воробьев. – М., 1965. – С. 168.

общегосударственную значимость, многие его отрасли являются общесоюзными. Другие отрасли – союзно-республиканские – составляют предмет совместного ведения Союза ССР и союзных республик. Третьи отрасли, количество которых в силу называвшихся выше причин относительно небольшое, республиканские. Среди них, например, местная и топливная промышленность Белоруссии, а также других республик. Таким образом, руководство народным хозяйством в целом входит в совместную компетенцию Союза ССР и союзных республик.

Подразделение экономики как сферы определенной социальной деятельности на соответствующие области – промышленность, сельское хозяйство, строительство и другие, которые в свою очередь делятся на отрасли, а последние на подотрасли, обусловлено объективно существующей дифференциацией этой деятельности. Союз ССР и союзные республики в лице своих высших органов государственной власти и управления руководят не вообще социальной деятельностью, а осуществляющими ее организационными структурами, конкретными формами которых, например в сфере государственного управления, являются министерства и другие органы; а в сфере хозяйственного управления – объединения, предприятия в организации. Поэтому высший уровень организационного оформления области, отрасли или подотрасли экономики в масштабе страны и союзной республики служит базой непосредственной материализации полномочий соответственно Союза ССР п республики.

Следовательно, хотя Конституция СССР и конституции союзных республик предусматривают разграничение компетенции между Союзом ССР и союзной республикой по руководству отраслями, однако понятие «отрасль» употребляется в названных актах в обобщающем виде. Так, если сельское хозяйство, представляющее собой самостоятельную область народного хозяйства, организационно сосредоточено в основном в единой системе, то полномочия Союза ССР и союзной республики определяются применительно к этой области экономики в целом. В то же время организационное выделение обширного круга подотраслей из таких отраслей промышленности, как тяжелая, легкая и другие, предопределяет разграничение компетенции между Союзом ССР и союзной республикой по отношению к этим подотраслям.

Согласно Конституции СССР, к компетенции Союза ССР относится руководство отраслями, предприятиями и объединениями союзного подчинения, а также общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения. Конституционное закрепление

за Союзом ССР руководства отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения является правовым основанием установления им порядка организации и деятельности общесоюзных органов государственного и хозяйственного управления, функционирующих в сфере материального производства. Предоставление Конституцией страны Союзу ССР в лице его высших органов государственной власти и управления права осуществлять общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения предопределяет также выполнение им аналогичных функций по отношению к союзно-республиканским министерствам и ведомствам СССР. Соответствующими органами Союза ССР, например, образуются как общесоюзные, так и союзно-республиканские министерства и ведомства СССР и утверждаются положения о них.

Отраслями народного хозяйства союзно-республиканского подчинения, предприятиями и объединениями республиканского подчинения руководит союзная республика. Она выполняет также функции общего руководства предприятиями и объединениями местного подчинения. В ведение союзной республики входит и установление порядка организации и деятельности союзно-республиканских органов управления республики, а также республиканских и местных органов государственного управления, в том числе экономикой. Высшими органами государственной власти и управления союзной республики образуются министерства и ведомства республики. Ее высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти утверждают положения о министерствах и ведомствах республики, а также об отделах и управлениях исполкомов.

Однако указанные функции союзной республики реализуются с учетом того, что, согласно ст. 73 Основного Закона страны, установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления подлежит ведению Союза ССР. Основы построения и функционирования высших и местных органов государственного управления Союзом ССР установлены в конституционном порядке. Кроме того, на его уровне приняты и законодательные акты, комплексно определяющие основные полномочия местных органов государственной власти и их исполкомов по руководству хозяйственным, а также социально-культурным и административно-политическим строительством. Союз ССР осуществляет и общую ориентацию развития республиканских отраслей. Это связано с тем, что ведению Союза ССР подлежит, как гласит ст. 73 Конституции СССР,

проведение единой экономической, а равно социальной политики в масштабе страны. В частности, Союзом ССР предопределена структура в генеральных схемах управления отраслями народного хозяйства вне зависимости от уровня их подчинения. В системах промышленных и строительных министерств она должна иметь, как правило, 2–3 звена. Союзом ССР определены и основные организационные формы управления социалистическим производством, которыми являются предприятия и объединения. На его уровне утверждены также Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, положения об объединениях в промышленности, строительстве и др.[1]

БССР, как и другие союзные республики, заинтересована в том, чтобы ее хозяйство развивалось не только быстрыми темпами, но и всесторонне, без дисфункций. Поэтому союзная республика обеспечивает комплексное экономическое, а также социальное развитие на своей территории, что закреплено как в Конституции СССР, так и в конституциях республик. По вопросам, относящимся к ее ведению, союзная республика координирует деятельность предприятий и хозяйственных организаций союзного подчинения. Наличие таких прав у союзной республики имеет очень важное значение. Достаточно сказать, что по союзным республикам на долю предприятий союзного подчинения приходится от 30 до 65 % всего объема выпускаемой продукции[2]. В 1980 г. в среднем по стране предприятиями союзного подчинения было произведено 54 % промышленной продукции. Причем этот показатель имеет тенденцию к увеличению[3].

В плане реализации предоставленных ей правомочий по участию в решении вопросов общесоюзного значения, а также координации и контроля деятельности организаций союзного подчинения БССР и другие союзные республики участвуют в подготовке и принятии общесоюзных нормативных актов, в том числе регламентирующих отношения в сфере материального производства, в проведении предусматриваемых ими мероприятий в жизнь либо в контроле за их проведением. Полномочные органы республики вносят в соответствующие инстанции Союза ССР предложения,

---

1 СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 155; 1973. – № 7. – Ст. 32; 1974. – № 8. – Ст. 38; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1979. – № 10. – С. 3–24; 1980. – № 5. – С. 3–34.

2 Новая Конституция СССР и управление народным хозяйством. – Ташкент, 1979. – С. 128.

3 Народное хозяйство СССР в 1979 г. – М., 1980. – С. 136; Народное хозяйство СССР в 1980 г. – М., 1981. – С. 123.

дают заключения по определенным вопросам экономического развития союзного значения, заслушивают доклады, сообщения и информации руководителей неподчиненных им органов и организаций, функционирующих на ее территории.

Размежевание компетенции между Союзом ССР и БССР по руководству народным хозяйством обусловлено наряду со спецификой производства и спецификой функций управления им, осуществляемых компетентными органами СССР пли республики. Все основные вопросы, например определение порядка финансирования и кредитования промышленности и других областей экономики, установлены на уровне Союза ССР. Это связано с тем, что руководство единой денежной и кредитной системой в СССР, согласно Конституции, составляет предмет ведения Союза ССР. Такая централизация жизненно важных вопросов функционирования государства основывается на факте создания федерации – Союза ССР. В решении же вопросов организации производства, особенно отраслей, требующих максимального учета региональных условий и особенностей, например сельского хозяйства, местной промышленности, очень широка компетенция союзных республик.

В соответствии с Конституцией СССР обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР и установление Основ законодательства Союза ССР и союзных республик составляют предмет ведения Союза ССР. Высшими органами государственной власти СССР не приняты пока комплексные законодательные акты, которые регламентировали бы основополагающие отношения в соответствующих областях экономики – промышленности, сельском хозяйстве, строительстве. Такого рода акты изданы лишь применительно к областям социально-культурной сферы. Думается, что подобным образом следовало бы урегулировать основополагающие отношения и в сфере материального производства. Издание законов о капитальном строительстве и других областях экономики стало бы важным шагом на пути совершенствования правового регулирования народного хозяйства и способствовало бы повышению его продуктивности. Имеющиеся трудности теоретического и практического плана, связанные с разработкой данных актов, на современном этапе развития юридической науки и практики государственного и хозяйственного строительства вполне разрешимы. В этих законодательных актах должны быть отражены и принципиальные положения размежевания компетенции между Союзом ССР и союзными республиками по руководству той или иной областью народного хозяйства.

Законодательство же союзных республик, согласно их конституциям, составляет сферу ведения непосредственно республик. Следовательно, союзная республика правомочна в нормативном порядке регламентировать отношения в сфере материального производства. Так, в области капитального строительства и градостроительства компетентными органами БССР утверждены такие комплексные нормативные акты, как Правила застройки городов, Правила застройки сельских населенных пунктов, Особые правила о договорах подряда на капитальное строительство в колхозах[1]. БССР, другие союзные республики правомочны также утверждать республиканские нормы, нормативы и условия проектирования и строительства и т.д. Однако строительство является той областью народного хозяйства, которая в силу специфики его производства требует единообразного в масштабе Союза ССР решения многих вопросов своего осуществления. Вследствие этого Правила о договорах подряда на капитальное строительство, Правила о договорах на выполнение проектных и изыскательских работ, Правила финансирования строительства, общесоюзные строительные нормы, технические и экономические нормативы и условия, государственные стандарты утверждаются на уровне Союза ССР[2].

Истекшие после начала экономической реформы годы подтвердили, что осуществляемые мероприятия по совершенствованию управления, дальнейшему улучшению планирования и экономического стимулирования производства «в своей основе отвечают требованиям экономических законов социализма»[3]. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г. намечены меры по реализации экономической политики в современных условиях[4]. Постановление предусматривает, во-первых, повышение уровня плановой работы в народном хозяйстве, в частности обеспечение сбалансированности планов соответствующими ресурсами и мощностями, согласование их в территориальном и отраслевом разрезах, а также внедрение системы более совершенных и научно обоснованных плановых показателей. Во-вторых, в постановлении определены основные

---

1 СЗ БССР. – 1959. – № 18. – Ст. 288; 1981. – № 3. – Ст. 60 и др.

2 СП СССР. – 1965. – № 21. – Ст. 156; 1970. – № 2. – Ст. 11, с посл. доп. и изм.

3 Загайнов, Л.И. Социалистическое государство и законы экономики / Л.И. Загайнов. – М., 1975. – С. 129.

4 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

направления повышения эффективности капитальных вложений. Среди них главное внимание уделено определению приоритетов направления инвестиций, обеспечению своевременности ввода в действие производственных мощностей, основных фондов и объектов, сокращению объемов незавершенного строительства и улучшению качества строительно-монтажных работ, а также совершенствованию расчетов за проектную, строительную и иную продукцию. В-третьих, постановление нацелено на всемерное совершенствование хозяйственного расчета, более широкое его внедрение в практику социалистического хозяйствования. Предусматриваются и другие меры по усилению воздействия методов стимулирования, прежде всего материального, на решение экономических задач. Решение же последних обоснованно связывается с достижением новых успехов в росте благосостояния советских людей.

Характерной чертой современной плановой деятельности Советского государства является расширение временных горизонтов, усиление прогностических элементов в плановой политике, постоянная актуализация планов экономического развития, их программно-целевой характер и, что весьма важно, нацеленность на получение конечного народнохозяйственного результата. Все большее внимание уделяется сбалансированности планов экономического развития с материальными и кадровыми ресурсами и производственными мощностями предприятий, объединений и организаций. С этой целью в составе текущих и перспективных планов должны разрабатываться балансы материальных и трудовых ресурсов, балансы производственных мощностей и др. В составе пятилетних планов предусматривается разработка и утверждение плана работ по охране окружающей среды, использования попутных и побочных продуктов, вторичных материалов и других ресурсов[1]. Их разработка направлена на обеспечение комплексного и рационального использования природных ресурсов и решения экологических проблем. Все аспекты плановой политики, как правило, характеризуются направленностью на более полное использование в общественном производстве достижений научно-технического прогресса.

Советский федерализм как политическая форма государственного единения многочисленных наций и народностей страны обеспечивает устойчивые и эффективные хозяйственные отношения между Союзом ССР и союзными республиками на всем

---

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

протяжении исторического развития Советского государства. Однако соотношение компетенции Союза ССР и союзных республик по руководству народным хозяйством на различных этапах не оставалось неизменным. Так, до середины 50-х гг. решение многих вопросов управления экономикой, которые сейчас переданы в ведение союзных республик, было сосредоточено на уровне Союза ССР. Это объяснялось различными причинами, и прежде всего необходимостью максимальной концентрации материальных, финансовых и кадровых ресурсов на реализации преимущественно программ общегосударственного значения, на узловых направлениях строительства социализма. Достигнутые союзными республиками успехи в развитии экономики и культуры позволили осуществить ряд крупных мероприятий, направленных на расширение их прав. Проведение такого важного в политическом отношении шага связывалось и с тем, что «в союзных республиках выросли кадры, способные руководить всеми отраслями жизни»[1]. Рядом нормативных актов, принятых компетентными органами Союза ССР, союзным республикам был предоставлен комплекс новых правомочий в области планирования, капитального строительства, финансирования, труда, заработной платы и др. Это имело большое значение для дальнейшего развития их народного хозяйства, что способствовало укреплению экономического потенциала всего Союза ССР.

Процесс расширения компетенции союзных республик в хозяйственном строительстве продолжается и в настоящее время. Ряд дополнительных правомочий советам министров союзных республик предоставлен постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г.[2] Общая направленность этих правомочий – обеспечение более сбалансированного и эффективного развития хозяйства союзных республик и рационального использования их природных и трудовых ресурсов. Согласно постановлению ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» от 19 марта 1981 г., в одиннадцатой пятилетке в ряде союзных республик все капиталовложения, материально-технические ресурсы, лимиты на проектирование и подрядные работы на

---

[1] Агзамходжаев, А. СССР – социалистическое государство советских народов / А. Агзамходжаев, Ш. Уразаев. – С. 292.

[2] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

строительство жилых домов, объектов коммунального и культурно-бытового назначения в порядке эксперимента будут выделяться советам министров этих республик[1].

Изменение соотношения компетенции между союзными и республиканскими органами объективно необходимо. Оно вызывается всем ходом общественного, в том числе экономического, развития. Этот процесс будет происходить и впредь. Поскольку советский федерализм как форма государственного объединения наций и народностей страны рассчитан, говорится в Постановлении ЦК КПСС о 60-й годовщине образования СССР, на весь исторический период постепенного перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление, следовательно, важно определить стратегические направления дальнейшего развития правового статуса Союза ССР и его суверенных субъектов в рассматриваемой сфере.

Основные направления развития советской федерации, как отмечает Б.М. Лазарев, согласно Конституции СССР, состоят в усилении союзных начал (ст. 73, 77 и 83); расширении участия союзных республик в решении вопросов союзной компетенции (ст. 77); в обеспечении органами республики комплексного экономического и социального развития своей территории (ст. 77 и 85); расширении ее влияния на деятельность организаций союзного подчинения (ст. 77 и 83)[2]. Политический аспект развития взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками будет характеризоваться, несомненно, укреплением государственного единства страны и упрочением национальной государственности республик. В свою очередь БССР и другие союзные республики, рассматривая развитие своей национальной государственности в качестве одного из важных средств дальнейшего расцвета и слияния наций, будут всемерно углублять процесс ее единства с союзной государственностью, ведущая роль которой все более усиливается. Реальное обеспечение такой тенденции гарантируется всей системой политических и социальных отношений в СССР, единством их основных, принципиальных моментов.

Так, политическая основа и Союза ССР в целом, и его суверенных субъектов – БССР и других союзных республик – едина. Ее составляют Советы народных депутатов, через которые народ осуществляет государственную власть. Советы непосредственно сами и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями

---

[1] СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

[2] Лазарев, Б.М. Конституционные основы советского государственного управления / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. – 1980. – № 4. – С. 41.

хозяйственного, а также государственного и социально-культурного строительства. Идентична высшая цель Союза ССР и его суверенных субъектов – построение коммунизма. На единых исходных началах – в соответствии с принципом демократического централизма – строится организация и деятельность всего Советского государства. Укрепление братского союза наций и народностей страны гарантируется направляющей и организующей деятельностью КПСС, роль которой в условиях развитого социализма еще более возрастает. Вопросы тщательного учета экономических интересов и потребностей каждой нации и народности, органического сочетания их с общенародными задачами постоянно находятся в центре внимания КПСС, определяющей генеральную перспективу развития страны. «Коммунисты, – отмечается в Постановлении ЦК КПСС о 60-й годовщине образования СССР, – были и остаются сторонниками постепенного, все более полного сближения наций на истинно демократической, истинно интернационалистской, как говорил В.И. Ленин, базе».

Дальнейшее усиление государственного единения советских народов гарантируется наличием у них единой экономической системы. Ее основу составляет социалистическая собственность на средства производства. Высшая цель их общественного производства также тождественна. При социализме она заключается в наиболее полном удовлетворении растущих материальных и духовных потребностей людей. Совпадают и исходные начала руководства экономикой Союза ССР и союзных республик, составляющей единый народнохозяйственный комплекс. Руководство им строится на основе государственных планов с учетом отраслевого и территориального принципов при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий и организаций.

Практическая реализация КПСС и Советским правительством единого для всех наций и народностей страны курса – обеспечение постоянного и неуклонного сближения уровней их экономического, равно как социального, развития также является одним из решающих факторов упрочения сплоченности народов СССР. XXVI съездом КПСС определены магистральные пути хозяйственного развития каждой союзной республики. В соответствии с утвержденными им Основными направлениями экономического и социального развития СССР на 1981–1985 гг. и на период до 1990 г. в БССР опережающими темпами должна развиваться радиотехническая, электронная и приборостроительная промышленность. В УССР более быстрыми темпами намечено развивать

машиностроение, электротехническую промышленность, станкостроение и приборостроение, производство машин для животноводства[1].

С достигнутым в настоящее время выравниванием в основном уровней экономического развития союзных республик их возможности в хозяйственном сотрудничестве значительно расширились. Обогатились и формы экономических связей белорусского народа с другими народами страны. Сейчас эти связи не сводятся к взаимной поставке необходимого сырья, оборудования, машин и других материальных элементов социалистического производства. Не ограничиваются они и направлением в другие республики квалифицированных специалистов и рабочих, в том числе в порядке организованного набора. Ныне наряду с традиционными формами такого сотрудничества практикуется направление в стратегически важные районы экономического развития страны крупных организаций, прежде всего строительных, мелиоративных, дорожных, из всех республик. Так, строительные и мелиоративные организации Белоруссии, Узбекистана и многих других республик плодотворно работают в Нечерноземной зоне РСФСР. Они возводят здесь современные сельскохозяйственные предприятия с необходимой производственной и социальной инфраструктурой. Строительные подразделения пашей республики, так же как и других республик, участвуют в сооружении БАМа и освоении его зоны. Расширяя такого рода практику, компетентные органы Союза ССР довели до соответствующих органов БССР, а также УССР, КазССР, УзССР и Прибалтийских республик конкретные задания по выполнению значительного объема строительно-монтажных работ в районе Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, развитие которого имеет общегосударственное значение.

Успешно решать масштабные хозяйственные задачи помогает соревнование союзных республик, их областей, городов и районов, трудовых коллективов. Так, договорами о сотрудничестве между Белоруссией и соседней Литвой связано 62 министерства, ведомства и учреждения республики, 706 производственных, 32 научных и 50 учебных коллективов, 39 городов и районов, 302 бригады, 219 цехов, а также свыше 14 тыс. рабочих обеих республик. Трудящиеся Белоруссии соревнуются и с коллективами других республик. Осуществляемый в процессе сотрудничества трудящихся различных республик взаимообмен передовым опытом и научными достижениями дает высокий экономический

[1] Материалы XXVI съезда КПСС. – С. 189.

эффект. Так, сотрудничество Минского камвольного комбината с каунасским шерстяным объединением «Дробе» позволило последнему только за прошлую пятилетку получить дополнительно 250 тыс. руб. В свою очередь, внедрение на Оршанском льнокомбинате ряда организационных и технических мероприятий, применявшихся на родственном предприятии в Паневежисе, принесло первому выигрыш в сумме 37 тыс. руб.[1] Сбылось предвидение В.И. Ленина о том, что при социализме трудящиеся массы сами не согласятся нигде на замкнутость по чисто экономическим мотивам[2].

Приведенные примеры являются свидетельством плодотворности советского федерализма как политической формы единения советских народов не только в экономической области. Установившиеся в процессе создания материально-технической базы коммунизма отношения дружбы, доверия и взаимопомощи между трудящимися союзных республик способствуют воспитанию у людей чувства интернационализма и сплоченности. На благодатной почве великой созидательной деятельности советских народов расцвела их единая интернациональная культура. Выражая их общие идеалы и интересы и вместе с тем отражая все общезначимое в достижениях и самобытных традициях национальных культур, она стала великой силой идейно-нравственного сплочения всех наций и народностей страны.

Стремление советских народов к усилению единения обусловлено и единой их социальной основой, которую составляет нерушимый союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции. В результате героических усилий всех наций и народностей страны, руководимых Коммунистической партией, в СССР построен развитой социализм, характеризующийся качественными изменениями в социальной структуре общества. В количественном и качественном отношении выросла его ведущая сила – рабочий класс. По своему экономическому положению, идеологии, психологии и морали он был и остается выразителем интернациональной солидарности и братства трудящихся. За 60 лет произошли глубочайшие изменения в социальном облике, культуре, в условиях труда и быта колхозного крестьянства. Сформировался крупный отряд советской интеллигенции, вносящей достойный вклад в общее дело создания материально-технической базы коммунизма, в решение актуальных задач современного научно-технического

---

1 Правда. – 1982. – 13 марта.

2 Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 30. – С. 37.

прогресса. Так, лишь за один 1981 г. на предприятиях БССР установлено около 400 механизированных поточных и автоматических линий, комплексно механизировано и автоматизировано более 200 цехов и производств, внедрено 9 АСУ технологическими процессами, освоен выпуск станков с числовым программным управлением, промышленных роботов, электронно-вычислительной машины ЕС-1060, самосвала грузоподъемностью 110 т. Экономический эффект от внедрения в производство разработок только ведущего научного центра республики – Академии наук БССР – составил 168 млн руб.[1]

Широкие мероприятия по формированию социальной однородности общества сопряжены с преодолением различий между физическим и умственным трудом, городом и деревней. Так, только в 80-е гг. на социальное преобразование села в соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС будет направлено примерно 160 млрд руб.[2] В результате всевозрастающей интернационализации хозяйственной и всей общественной жизни, расцвета и сближения наций страны, между которыми сложились отношения подлинного равноправия, братской взаимопомощи и сотрудничества, уважения и взаимного доверия, сформировалась новая историческая общность – советский народ. Ему присущ единый – советский образ жизни, сложившийся на основе достигнутых успехов в экономическом, а также культурном строительстве. Наконец, стремление всех наций и народностей страны к усилению своей сплоченности основывается на нераздельности их исторических судеб.

Процесс усиления интернационализации всей общественной жизни в СССР объективно обусловлен. При этом интернационализация отношений в области политики, включая государственное строительство, а также в области культуры базируется на интернационализации экономики. Следовательно, разграничение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками по руководству народным хозяйством, учитывающее, с одной стороны, необходимость его интернационализации, будет происходить по пути дальнейшего усиления централизации управления экономикой на уровне Союза ССР. С другой стороны, все более возрастающий уровень экономического и социального развития союзных республик расширяет их возможности в деле управления своей хозяйственной жизнью. Поэтому размежевание полномочий между Союзом ССР и его суверенными субъектами, исходящее из потребности

---

1 Советская Белоруссия. – 1982. – 10 марта.

2 Правда. – 1982. – 25 мая.

максимального учета специфически национальных интересов союзных республик в рассматриваемой области, объективно ведет к расширению компетенции республик. Если интернационализация государственной жизни базируется на интернационализации экономики, то и последняя находится под определенным воздействием государства в лице его органов. Соответственно и «правовая система должна следовать за изменением общественных отношений, на регулирование которых направлена»[1].

В чисто экономическом аспекте формирование отношений между Союзом ССР и союзными республиками в перспективе будет отражать дальнейшее усиление интеграционных процессов, происходящих в сфере материального производства, повышение уровня его концентрации, что является объективной закономерностью, детерминирующей возрастание эффективности этого производства. Концентрация материального производства, происходящая на нынешнем этапе, характеризуется увеличением его объема и численности функционирующих в нем организационных структур, усложнением управления, расширением материально-технической базы и предполагает осуществление производственных процессов на качественно более высоком уровне. Это обусловливает, с одной стороны, более высокую степень централизации управления его, в частности возрастание объема полномочий Союза ССР.

К этому же ведет и специфика современной советской крупномасштабной экономики. Нынешнее народное хозяйство характеризуется не только огромным объемом производства, высоким уровнем накопления и потребления, мощным научно-техническим потенциалом. На данном этапе возможности экстенсивного развития производительных сил в основном исчерпаны. Необходима всемерная интенсификация общественного производства, зависящая от резкого ускорения научно-технического прогресса, роста производительности труда, более эффективного управления его процессами. Нарастают также проблемы, связанные с более рациональным использованием вовлеченных в хозяйственный оборот ресурсов, запасы которых ограничены. Успешное решение указанных и ряда других проблем крупномасштабной экономики также детерминирует усиление централизации управления ею. «Коммунизм, – писал В.И. Ленин, – требует и предполагает наибольшую централизацию крупного производства во всей стране»[2]. Однако, с другой стороны, концентрация производства, увеличение его

---

[1] Баймаханов, М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме / М.Т. Баймаханов. – Алма-Ата, 1972. – С. 192.

[2] Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 36. – С. 392.

масштабов, необходимость ускорения разработки и реализации управленческих решений позволяют одновременно расширять и обогащать компетенцию органов управления второго и нижеследующих уровней, в том числе союзных республик. Таким образом, усиление централизации на уровне Союза ССР и в плане тенденции современного развития экономики предполагает одновременно расширение полномочий республик в данной сфере.

Следовательно, налицо единство политического и экономического аспектов развития взаимоотношений между Союзом ССР и его суверенными субъектами по руководству народным хозяйством. Усиление роли Союза ССР в руководстве единым народнохозяйственным комплексом при одновременном расширении компетенции республик в сфере экономического развития является объективной закономерностью. Обеспечение Союзом ССР устойчивого развития народного хозяйства, ускорение научно-технического прогресса и перевода экономики на интенсивный путь развития, более рационального использования производственного потенциала, всемерной экономии природных и трудовых ресурсов составляют непременное условие еще большего расцвета социалистических наций и народностей и укрепления оборонной мощи страны. В свою очередь увеличение союзными республиками их вклада в общее дело создания материально-технической базы коммунизма надежно гарантирует дальнейший прогресс советского общества.

Соотношение компетенции органов Союза ССР и БССР в области народного хозяйства

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Соотношение компетенции органов Союза ССР и БССР в области народного хозяйства / А.М. Абрамович // В союзе равных и суверенных. – Минск : Наука и техника, 1982. – С. 91–106.

Критерием разграничения компетенции между высшими органами государственной власти Союза ССР и союзной республики служит масштаб их представительства. Он в соответствии с государственно-правовой природой этих органов обусловливает их место и роль в общей системе органов советского государственного управления экономикой. Так, высшие органы государственной власти СССР и союзной республики правомочны решать все вопросы, отнесенные к ведению соответственно Союза ССР и республики. Совет Министров СССР, советы министров союзных республик правомочны решать все вопросы государственного управления, кроме составляющих исключительную прерогативу высших органов государственной власти.

Компетенция высших органов государственной власти определена в конституционном порядке. Согласно ст. 108 Конституции СССР, исключительно Верховным Советом СССР утверждаются государственные планы экономического и социального развития, государственный бюджет страны и отчеты об их выполнении,

образуются подотчетные ему органы, в том числе реализующие функции управления народным хозяйством. Решая вопросы хозяйственного строительства, Верховный Совет СССР и его Президиум исходят из единства интересов Союза ССР и союзных республик, рационального размещения производительных сил и пропорционального развития хозяйства республик. Они рассматривают и решают, исходя из компетенции Союза ССР, многие вопросы хозяйственной деятельности органов союзных республик, направляют ее и контролируют.

Так, Верховный Совет СССР поручал советам министров союзных республик, местным Советам, министерствам и ведомствам улучшить планирование и размещение объектов здравоохранения, учебно-воспитательных учреждений, усилить контроль за качеством и своевременностью ввода их в эксплуатацию[1]. Именно высшими органами государственной власти СССР установлены основные полномочия местных Советов, в том числе в области народного хозяйства. Президиум Верховного Совета СССР (совместно с ЦК КПСС и Советом Министров СССР) уделяет постоянное внимание не только эффективной реализации, но и неуклонному расширению полномочий советов министров союзных и автономных республик, местных Советов в области народного хозяйства. Один из примеров тому – постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» от 19 марта 1981 г.[2]

Утверждение государственных планов экономического и социального развития БССР, бюджета республики и отчета об их выполнении, образование подотчетных ему органов, в том числе действующих в области народного хозяйства, осуществляются исключительно Верховным Советом БССР. Утверждаемые им планы имеют целью обеспечить комплексное экономическое и социальное развитие республики с основными задачами и направлениями развития СССР (ст. 139 Конституции БССР). Президиум Верховного Совета БССР наряду с выполнением многих других функций большое внимание уделяет работе местных Советов, руководящих на своей территории хозяйственным, а также культурным строительством.

Среди осуществляемой высшими органами государственной власти деятельности особое место принадлежит их контролю.

---

1 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 27. – Ст. 228; 1973. – № 30. – Ст. 391.

2 СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

Совершенствование форм и методов реализации их контрольных функций, расширение практики применения ими такого рода правомочий способствовали бы решению целого ряда актуальных проблем управления советской экономикой.

Характерным для взаимоотношений Совета Министров СССР с советами министров союзных республик является то, что Правительство СССР направляет и координирует деятельность правительств союзных республик по выполнению решений высших органов государственной власти и управления страны. Оно имеет также право приостанавливать по вопросам ведения Союза ССР исполнение постановлений и распоряжений Совета Министров союзной республики. Совет Министров СССР призван обеспечивать необходимое взаимодействие между советами министров союзных республик и министерствами (ведомствами) СССР в процессе выполнения ими функций управления экономикой. Обеспечение оптимального сочетания интересов Союза ССР и союзных республик в хозяйственном строительстве – одно из важных направлений его работы.

В свою очередь Совет Министров союзной республики участвует в решении Советом Министров СССР вопросов экономики общесоюзного значения. Вхождение председателей советов министров союзных республик по должности в состав Совета Министров СССР, функционирование постоянных представительств союзных республик при Совете Министров СССР направлены на обеспечение сочетания общих интересов Союза ССР и союзных республик, в том числе в сфере экономического развития.

Совет Министров СССР не только определяет общую ориентацию деятельности советов министров союзных республик по руководству экономикой, но и решает многие конкретные вопросы компетенции последних. Такое положение обусловлено не только занимаемым Правительством СССР местом – вышестоящим в единой системе органов советского государственного управления, но и отсутствием комплексных законодательных актов о соответствующих областях экономики. Вследствие этого содержание многообразных функций Правительства СССР по руководству экономикой определяется практикой его работы, в процессе которой оно устанавливает в данной сфере и полномочия правительств союзных республик. Таким образом, деятельность правительств союзных республик по руководству экономикой протекает в пределах, предусмотренных не только высшими органами государственной власти Союза ССР и союзных республик, но и в границах правовых норм, установленных Советом Министров СССР. Высший

исполнительный и распорядительный орган государственной власти страны определяет основные направления деятельности одноименных органов союзных республик по руководству экономикой, ее отдельными областями и отраслями. Правительство СССР предусматривает принципы, формы и методы реализации возложенных им на правительства союзных республик функций в сфере материального производства.

Советом Министров СССР было предоставлено советам министров союзных республик право передавать входящие в их компетенцию вопросы на решение подчиненных им органов[1]. Эти, как и многие другие права, которыми наделил их Совет Министров СССР, были закреплены впоследствии в законах о советах министров союзных республик, принятых Верховными Советами республик. Тем не менее некоторые полномочия советы министров союзных республик вправе осуществлять только сами и не могут, естественно, передавать их на решение нижестоящим органам. Так, только советы министров союзных республик правомочны утверждать перечень, проекты и титульные списки строек определенного назначения и сметной стоимости. Совет Министров СССР, исходя из указанных и некоторых других критериев, прямо предусматривает, какие из названных документов они обязаны утверждать непосредственно сами, а какие имеют право передавать на утверждение подчиненным органам[2].

Основы компетенции и деятельности высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти определены в конституционном порядке. Так, согласно ст. 118 Конституции БССР, Совет Министров республики обеспечивает руководство народным хозяйством, разрабатывает и осуществляет меры по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов. Он разрабатывает и вносит в Верховный Совет БССР текущие и перспективные государственные планы экономического и социального развития и бюджет республики, принимает меры по их осуществлению и представляет Верховному Совету отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета. Аналогичные функции применительно к предмету ведения Союза ССР реализует, согласно ст. 131 Основного Закона страны, и Совет Министров СССР.

Непосредственно на Совет Министров БССР возложено также обеспечение комплексного экономического, равно как

---

[1] СП СССР. – 1959. – № 13. – Ст. 81.

[2] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118; 1981. – № 14. – Ст. 84; Абрамович, А.М. Государственное управление строительством в СССР / А.М. Абрамович. – Минск, 1982. – С. 51–129.

и социального, развития республики, областей и Минска, координация и контроль деятельности организаций союзного подчинения по вопросам, отнесенным к ведению БССР. Идентичными правомочиями наделены советы министров других союзных республик. Возложение на правительства союзных республик обеспечения комплексного экономического и социального развития территории не только республики в целом, но и ее наиболее крупных административно-территориальных единиц имеет важное значение. Это связано с тем, что местные Советы народных депутатов могут обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие подведомственной территории, как сказано в Конституции СССР, лишь в пределах своих полномочий. Вне этих пределов они не в состоянии непосредственно воздействовать на организации вышестоящего подчинения. Совет же Министров союзной республики по отношению к организационным структурам республиканского подчинения обладает всей полнотой средств управляющего воздействия. Следовательно, именно от него зависит, будут или не будут функционировать в полном соответствии с интересами гармоничного развития определенной территории органы и организации республиканского подчинения. Точно так же осуществление эффективной территориальной экономической политики органами и организациями союзного подчинения в значительной мере зависит от деятельности в данной области Правительства СССР.

Таким образом, при исследовании взаимоотношений, формирующихся между соответствующими органами и организациями в процессе обеспечения комплексного хозяйственного и социального развития той или иной административно-территориальной единицы, а также при выработке конкретных рекомендаций по их совершенствованию следует, на наш взгляд, полнее, чем это делается в юридической литературе, учитывать реальные экономические, юридические и иные возможности в данной сфере органов союзных республик и органов Союза ССР, и в частности Совета Министров СССР. Совет Министров СССР обеспечивает решение важнейших территориальных проблем народного хозяйства.

Функции Правительства СССР, Правительства БССР и одноименных органов других союзных республик по руководству народным хозяйством чрезвычайно обширны и многогранны, что обусловлено их природой как исполнительных и распорядительных органов государственной власти. Согласно ст. 131 Конституции СССР, Совет Министров СССР организует управление промышленными, строительными, сельскохозяйственными и иными предприятиями, объединениями, организациями и учреждениями

союзного подчинения. Совет Министров БССР в соответствии со ст. 118 Конституции БССР организует управление такого рода структурами республиканского и местного подчинения. Думается, что термин «организация управления», закрепленный в конституциях, не означает целесообразности непосредственного управления Советом Министров СССР или Советом Министров республики хозяйственными организациями. Хотя практика передачи в прямое ведение правительств союзных республик крупных организаций, например объединений, и получила определенное распространение, тем не менее они как органы общей компетенции могут осуществлять достаточно эффективное управление предприятиями, объединениями и иными хозяйственными организациями, как правило, через соответствующие специальные органы, в частности через министерства или ведомства. Организация же управления объединениями и предприятиями местного подчинения должна составлять, безусловно, прерогативу местных органов государственного управления.

Детальнее компетенция высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти Союза ССР и союзных республик, порядок их деятельности, отношения с другими органами, а также перечень министерств и государственных комитетов определяются Законом о Совете Министров СССР и законами о советах министров союзных республик[1]. Законы устанавливают их полномочия в области экономики, социального развития и культуры, а также планирования, финансов и кредита, труда и заработной платы. Видимо, было бы целесообразным в названных законах закрепить основные полномочия высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти не только в сферах их деятельности – экономике, социальном развитии и культуре, но и в конкретных областях этих сфер, в частности в промышленности, в сельском хозяйстве, строительстве и др.

Хотя это несколько увеличит объем данных законов, однако позволит с необходимой долей конкретизации определить основные направления деятельности, а соответственно и полномочия советов министров по руководству указанными областями экономики, что имеет очень важное практическое значение. Тем более что на Совет Министров СССР, например, согласно ст. 7 Закона о нем, возложена организация управления группами однородных отраслей народного хозяйства, т.е. его областями. Поскольку

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 28. – Ст. 436; СЗ БССР. – 1979. – № 18. – Ст. 297.

компетенция по управлению той или иной отраслью (подотраслью) народного хозяйства устанавливается в положениях о соответствующих министерствах (ведомствах), компетенцию по управлению группами таких отраслей целесообразно определить в актах, регулирующих деятельность советов министров как органов, ответственных за организацию управления группами однородных отраслей, т.е. областями народного хозяйства.

Содержание комплексных законодательных актов о высших исполнительных и распорядительных органах государственной власти Союза ССР и союзных республик отражает их место и роль в общей системе органов советского государственного управления экономикой. Так, Совет Министров СССР, являясь органом Союза ССР, обеспечивает решение важнейших комплексных общегосударственных межотраслевых программ развития народного хозяйства. Совет Министров союзной республики, будучи непосредственно ее органом, правомочен осуществлять республиканские комплексные экономические и социальные программы. В выполнении общегосударственных программ такого рода он участвует.

Реализация общегосударственных и республиканских программ во всевозрастающей мере предопределяет развитие экономики Союза ССР и союзных республик. Большое значение для дальнейшего наращивания экономического потенциала страны и союзных республик будет иметь осуществление комплексной программы научно-технического прогресса до 2000 г., разработанной в масштабе Союза ССР усилиями более чем 500 научно-исследовательских организаций. В ней отражены 27 основных направлений развития научно-технического и социально-экономического прогресса[1]. Комплексные программы разработаны или разрабатываются и в союзных республиках[2].

Вопросы такого рода программ регулируются Методическими указаниями о разработке государственных планов экономического и социального развития СССР, утвержденными Госпланом СССР 31 марта 1980 г.[3] Видимо, возрастающее значение комплексных программ в системе хозяйственного, а также культурного строительства требует, чтобы основные моменты разработки

---

[1] Будавей, В.Ю. Долгосрочные народнохозяйственные программы / В.Ю. Будавей. – М., 1977. – С. 177; Литвяков, П.П. Экономическая и социальная направленность плана / П.П. Литвяков. – М., 1980. – С. 22.

[2] Алымов, А.Н. Производительные силы: проблемы размещения / А.Н. Алымов. – М., 1981. – С. 26; Вопросы экономики. – 1981. – № 12. – С. 38; Советская Россия. – 1981. – 14 окт.

[3] Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. – М., 1980.

и проведения в жизнь этих программ были урегулированы не ниже, чем на правительственном уровне.

К компетенции Совета Министров СССР в силу исключительной важности этого вопроса следовало бы отнести и утверждение перечня целевых комплексных научно-технических, экономических и социальных программ. Сейчас перечень указанных программ, а также порядок и сроки их разработки, равно как и программ развития отдельных регионов и территориально-производственных комплексов, Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. поручено утверждать Госплану СССР[1]. Определяет же перечисленные программы Госплан, как сказано в постановлении, с участием заинтересованных министерств и ведомств и советов министров союзных республик. Перечень республиканских целевых комплексных программ некоторых республик был одобрен их советами министров, что обусловлено значимостью указанных программ. Однако более целесообразной правовой формой волеизъявления высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти в отношении такого рода документов явилось бы не одобрение, а их утверждение.

Большое внимание уделяется программно-целевому подходу к обеспечению успешного научно-технического прогресса в народном хозяйстве и в БССР. В соответствии с решением XXIX съезда Компартии Белоруссии будет осуществляться ряд межотраслевых программ по экономии топливно-энергетических ресурсов, охране окружающей среды, сокращению ручного труда. На основе целевых комплексных программ предусмотрено реализовать региональные научно-технические и экономические задачи, связанные с освоением Полесья, добычей калийных солей Старобинского месторождения, производством и переработкой льна и картофеля, рациональным использованием торфа. Программы в области строительства направлены на техническое перевооружение строительной индустрии, создание новых строительных конструкций и технологических процессов[2]. Комплекс программ БССР по сельскому хозяйству ориентирован на повышение плодородия земель и роли биологических факторов интенсификации производства, сокращение потерь сельскохозяйственной продукции, увеличение производства и повышение качества кормов. Исходными их положениями являются основные задачи,

---

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

[2] Материалы XXIX съезда Коммунистической партии Белоруссии. – Минск, 1981. – С. 91, 103.

определенные республике Продовольственной программой, одобренной майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС[1].

Соотношение компетенции Совета Министров СССР и советов министров союзных республик в деле создания резервов, необходимых для решения непредвиденных задач и устранения узких мест в экономике, таково, что ведению первого подлежит организация создания государственных резервов. К компетенции же правительства союзной республики относится участие в создании такого рода резервов. Оно имеет право создавать резервы по подчиненному хозяйству. Совет Министров БССР и одноименные органы других союзных республик вправе, например, оставлять в своем распоряжении резервы по капиталовложениям, фонду заработной платы, фондируемым материалам, а также другие резервы, необходимые для оперативного руководства хозяйством республики.

Советы министров, согласно законам о них, принимают меры по обеспечению оптимальных темпов развития и повышению эффективности общественного производства, ускорению научно-технического прогресса, улучшению качества выпускаемой продукции, максимальному использованию внутренних резервов и усилению режима экономики. Они разрабатывают предложения по основным направлениям развития народного хозяйства и др.

Среди реализуемых Правительством СССР, Правительством БССР и одноименными органами других союзных республик в области народного хозяйства функций находится и планирование. Содержание их деятельности в данной области многообразно. Так, Совет Министров БССР с учетом компетенции в указанной области Верховного Совета БССР утверждает соответствующие плановые задания по развитию промышленности, сельского хозяйства, капитального строительства и других областей экономики. Он распределяет планируемые по республике капиталовложения в разрезе отраслей народного хозяйства по министерствам и ведомствам, исполкомам краевых и областных Советов; утверждает им по установленным показателям плановые задания по развитию подчиненного хозяйства и контролирует их выполнение.

Применительно к планированию неподчиненного хозяйства Совет Министров БССР наделен правом включать в государственные планы экономического и социального развития основные показатели предприятий, объединений и организаций союзного подчинения, находящихся на территории республики, а также рассматривать

[1] Правда. – 1982. – 27 мая.

в установленном порядке разработанные министерствами и ведомствами СССР проекты планов названных хозяйственных структур и представлять предложения по ним в союзные органы, в частности в Совет Министров СССР и Госплан СССР. Это направлено на обеспечение рационального сочетания отраслевого и территориального начал в планировании. Такой же цели служит и предоставленное Совету Министров республики право рассматривать разрабатываемые министерствами и ведомствами СССР проекты планов развития отраслей в территориальном разрезе, участвовать в составлении Госпланом СССР совместно с Госснабом СССР территориальных балансов производства и распределения важнейших видов продукции. Балансы и планы распределения народнохозяйственной продукции непосредственно своей номенклатуры Совет Министров БССР разрабатывает и утверждает. Аналогичны правомочия в данной области Советов Министров других союзных республик[1].

Функции по составлению названных планов и программ союзной республики, по разработке предложений и заключений по вопросам развития отраслей народного хозяйства и его отдельных структур союзного подчинения непосредственно выполняют госпланы республик и в пределах их компетенции другие органы межотраслевого управления – министерства финансов, главснабы и пр.

Разрабатывая планы экономического и социального развития, компетентные органы Союза ССР и союзных республик обязаны учитывать, что в составе планов в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. должны разрабатываться называвшиеся выше целевые комплексные программы, а также программы развития отдельных регионов и территориально-производственных комплексов[2]. Это связано с тем, что указанные комплексы играют всевозрастающую роль в экономике Союза ССР и союзных республик. Все это способствует, как отмечалось на XXIX съезде Компартии Белоруссии, динамичному развитию республики, пропорциональному размещению ее производительных сил[3].

Функции отраслевого управления промышленностью, сельским хозяйством, территориально-отраслевого управления строительством выполняют органы специальной компетенции союзных республик. Учитывая общие тенденции формирования центральных органов управления экономикой СССР, союзная республика

---

1 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118; СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

2 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

3 Материалы XXIX съезда Коммунистической партии Белоруссии. – С. 87.

избирает такие организационные формы своих центральных органов, которые обеспечивают проявление особенностей ее народного хозяйства. Согласно соответствующим актам Союза ССР, союзные республики в отраслях союзно-республиканского подчинения наряду с министерствами в зависимости от объема производства и количества подчиненных предприятий вправе создавать и иные органы, подчиненные их правительствам, в частности управления и объединения[1]. При выборе конкретных организационных форм центральных органов управления отраслью союзных республик, кроме объема производства и количества подчиненных предприятий, необходимо учитывать и перспективы хозяйственного развития республики, а также значение ее экономики в общей структуре народного хозяйства страны. В целом же, основываясь на ряде объективных факторов (наличие единой политической и социально-экономической основы, выравнивание экономического развития союзных республик), организационные формы их центральных органов управления этой сферой в значительной мере унифицированы, что вполне оправдано.

Взаимоотношения, формирующиеся между общесоюзными министерствами и ведомствами и соответствующими органами союзной республики, по своему содержанию составляют взаимодействие, сотрудничество в решении вопросов, связанных с развитием, с одной стороны, территории республики, а с другой – функционирующих на ней организационных структур общесоюзного подчинения. Органы союзной республики в пределах своей компетенции координируют и контролируют деятельность организаций, подчиненных общесоюзным, а также союзно-республиканским министерствам и ведомствам СССР. Функции руководства работой республиканских министерств и ведомств высшие органы государственной власти и советы министров республик реализуют в полном объеме. Применительно к союзно-республиканским министерствам и ведомствам республики компетенция союзной республики осуществляется с учетом деятельности одноименных союзно-республиканских органов СССР, которым они так же, как и правительству республики, подчинены. Поскольку система союзно-республиканских министерств и ведомств является ведущей среди других специальных систем советского государственного управления народным хозяйством, остановимся па данном вопросе несколько подробнее.

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1965. – № 39. – Ст. 558; СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 152.

Исходная посылка распределения компетенции между Советом Министров союзной республики и министерствами (ведомствами) СССР по выполнению функций совместного управления союзно-республиканскими министерствами (ведомствами) республики состоит в том, что на уровне министерств СССР должно быть централизовано решение специальных вопросов управления, а на уровне правительства республики – имеющих в большей мере общий характер. Практически пределы полномочий правительств союзных республик и министерств (ведомств) СССР в этой сфере установлены наряду с другими актами Общим положением о министерствах СССР, утвержденным Советом Министров СССР[1]. Общее положение распространяется на все министерства СССР, однако по содержанию регламентируемых отношений оно специфично именно для системы центральных органов, функционирующих в сфере экономики. Хотя в Общем положении, как справедливо отмечается в юридической литературе, вопросы взаимоотношений министерств СССР с союзными республиками «почти совсем обойдены»[2], тем не менее представление о их характере этот акт все же дает.

Соотношение полномочий Совета Министров союзной республики и министерств СССР по руководству находящимися в их совместном подчинении министерствами республики неодинаково применительно к соответствующим их функциям. Например, в области планирования деятельности союзно-республиканских министерств союзных республик полномочия Совета Министров союзной республики заключаются в даче министерствам СССР предложений по проектам их планов в целом и получению контрольных цифр, проектов планов и планов союзно-республиканских министерств республики. Планы же союзно-республиканских министерств республики утверждаются соответствующими министерствами СССР, которые обязаны сообщать их правительствам республик. Министерства СССР разрабатывают и утверждают по согласованию с Госпланом СССР схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства и промышленности. Совет Министров союзной республики правомочен участвовать в разработке ими таких схем[3].

В решении других важных вопросов управления союзно-республиканскими министерствами союзных республик, наоборот, проявляется приоритет советов министров этих республик.

---

1 СП СССР. – 1967. – № 17. – Ст. 116.

2 Досымбеков, С.Н. Проблемы государственного управления промышленностью в союзной республике / С.Н. Досымбеков. – М., 1974. – С. 74.

3 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118; 1981. – № 14. – Ст. 84.

Так, именно правительство союзной республики вносит в высшие органы государственной власти республики предложения об образовании союзно-республиканских, равно как и республиканских, министерств республики и утверждает положения о них.

Советы министров союзных республик определяют задачи и функции, порядок организации и деятельности республиканских и местных органов государственного управления. Поскольку указанные вопросы регламентируются и в принимаемых ими положениях о министерствах и ведомствах, в законах о советах министров союзных республик следовало бы указать, что такого рода функции они выполняют и по отношению к союзно-республиканским органам государственного управления республик. Думается, что подобное уточнение не нарушит полномочий Правительства СССР. Хотя Закон о Совете Министров не указывает, каких именно – общесоюзных, союзно-республиканских или республиканских – органов государственного управления он определяет задачи и функции, порядок организации и деятельности, однако имеются основания для вывода о том, что указанные его правомочия применительно к союзно-республиканским органам управления касаются лишь органов СССР, а не органов союзных республик. Так, ст. 19 этого же Закона относит к ведению Правительства СССР утверждение положений о министерствах и государственных комитетах СССР, равно как и о других подведомственных ему органах.

Наряду с утверждением положений о союзно-республиканских министерствах и ведомствах союзной республики Совет Министров республики определяет структуру и численность работников их центрального аппарата. Союзно-республиканские министерства и ведомства СССР призваны обеспечить в определенной мере единый подход к решению указанных вопросов в союзных республиках. Видимо, юридической гарантией выполнения названными органами СССР данной задачи могло бы стать закрепление в положениях о них права согласовывать указанные действия, осуществляемые Советом Министров союзной республики.

Компетенция между отраслевыми союзно-республиканскими министерствами (ведомствами) СССР, с одной стороны, и соответствующими министерствами (ведомствами) союзной республики, с другой стороны, распределяется с учетом того обстоятельства, что названные органы СССР руководят порученными им отраслями, как правило, через министерство (ведомство) республики. Министерство СССР управляет помимо одноименных органов союзных республик непосредственно или через создаваемые им органы лишь организациями, предприятиями и объединениями

союзного подчинения. Анализ комплексных нормативных актов, определяющих компетенцию министерств и ведомств, руководящих отраслями народного хозяйства, свидетельствует о совпадении содержания большинства основных задач и функций союзно-республиканских министерств (ведомств) СССР и одноименных органов союзных республик.

Тем не менее масштабы и объем реализуемой отраслевым министерством СССР и соответствующим министерством союзной республики деятельности по выполнению их общих задач и функций управления неодинаковы. Они обусловлены местом и ролью каждого из них в системе органов. Так, организация научных исследований как одна из всевозрастающих по значению функций в управлении развитием материального производства действующим законодательством возлагается на функционирующие в этой сфере министерства и иные органы Союза ССР и союзных республик. Однако проведение научных исследований в отрасли по основным, кардинальным проблемам на уровне современных требований требует координации значительных сил и средств, что может быть обеспечено лишь в масштабе страны и должно составлять одно из основных направлений деятельности министерства или ведомства СССР. Министерство же союзной республики в целом не может и не проводит в таком объеме научные исследования, который позволил бы определять его деятельность в данной области как одну из основных. Содержание его деятельности составляет, как правило, не столько организация научно-исследовательских работ непосредственно, сколько реализация других связанных с ними мероприятий, в частности внедрение достижений науки и передового опыта в производство, сбор, обработка и анализ научно-технической информации и пр.

Безусловно, в различных областях экономики соотношение осуществляемой в системах союзно-республиканских министерств и ведомств СССР и союзной республики научной деятельности неодинаково. Министерства, например, сельского хозяйства союзных республик имеют крупные научно-исследовательские учреждения, занимающиеся организацией непосредственно научных исследований в значительных масштабах, что обусловлено исключительно важной ролью природно-климатических условий в развитии данной области советской экономики. Определенный объем исследований ведется в системах союзно-республиканских строительных министерств и ведомств союзных республик. Думается, что существующие различия в выполнении этих важных функций министерствами и ведомствами

как СССР, так и союзных республик должны более четко отражаться в положениях о них.

Союзно-республиканское министерство (ведомство) СССР определяет, исходя из контрольных цифр развития народного хозяйства, и доводит до входящих в его систему министерств и ведомств союзных республик цифры перспективных и годовых планов. К его ведению, согласно действующему законодательству, относится разработка (на основе контрольных цифр развития народного хозяйства и проектов планов, представляемых министерствами или ведомствами союзных республик, с учетом предложений советов министров республик) проектов перспективных и годовых планов по системе министерства, а также рассмотрение с участием министерств и ведомств союзных республик и утверждение им перспективных и годовых планов по установленным показателям.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. установлены конкретные показатели и экономические нормативы, которые утверждаются в пятилетнем плане промышленным министерствам, объединениям и предприятиям по производству, по труду и социальному развитию, по финансам, по капитальному строительству, по внедрению новой техники, по материально-техническому обеспечению. Этим же постановлением предусмотрены и показатели министерствам и ведомствам, осуществляющим строительно-монтажные работы[1]. Практика свидетельствует, что в ряде отраслей переход на новые показатели планирования и оценки деятельности органов управления и хозяйственных организаций осуществляется медленно. Это связано как с недостаточной проработкой всех взаимоувязанных вопросов нового метода хозяйствования, так и с причинами субъективного порядка, в частности инертностью мышления и образа действий некоторых руководящих работников и специалистов народного хозяйства или в отдельных случаях несоответствием их динамичным требованиям современного управления и организации производства. Большую актуальность приобретает также улучшение практики контрольной деятельности высших органов государственного управления за выполнением своих собственных решений по вопросам развития экономики.

Союзно-республиканское министерство СССР обеспечивает выполнение министерствами союзных республик финансовых планов, рассматривает их сводные отчеты и балансы. Им определяется

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

потребность входящих в его систему министерств республик в материальных ресурсах, выделяемых по линии министерства СССР. Оно распределяет и перераспределяет их фонды между министерствами республик. В ряде отраслей фонды по номенклатуре народнохозяйственного плана передаются Госпланом СССР не министерству СССР, а Госснабу СССР и через него – главснабу и соответствующему министерству республики. Министерство СССР совместно с ЦК профсоюза организует работу по пересмотру норм выработки в организациях системы министерства и осуществляет другие мероприятия по нормированию труда. Оно разрабатывает или представляет на утверждение отраслевые нормы по охране труда и правила по технике безопасности и производственной санитарии.

Общим положением о министерствах СССР к компетенции союзно-республиканского министерства СССР отнесено создание, реорганизация и ликвидация, а также утверждение уставов (положений) предприятий и организаций лишь союзного подчинения. Указанные функции по отношению к организациям республиканского подчинения, входящим в систему союзно-республиканского министерства, правомочно осуществлять министерство республики. Однако создание министерством союзной республики организаций должно проводиться согласно утвержденной соответствующим министерством СССР схеме развития и размещения предприятий отрасли и предусмотренных в ней организационных форм управления.

Таково в общих чертах соотношение компетенции центральных союзно-республиканских органов государственного управления экономикой Союза ССР и одноименных органов его суверенных субъектов. Право, как отмечается в научной литературе, «должно активнее служить повышению качества управления»[1], способствовать более рациональному размежеванию деятельности по руководству народным хозяйством между органами Союза ССР и союзных республик.

---

[1] Цветков, В.В. Методологические проблемы повышения эффективности и качества управленческой деятельности / В.В. Цветков // Эффективность и качество управленческой деятельности. – К., 1980. – С. 41.

Горизонты сотрудничества

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Горизонты сотрудничества / А.М. Абрамович // Беларус. думка. – 1998. – № 9. – С. 8–17.

Образование Союза Беларуси и России обусловлено логикой исторического развития народов наших стран. В его основе лежат соответствующие экономические, политические и культурные предпосылки, ряд общих моментов идеологического свойства.

В отличие от бывшего СССР Союз Беларуси и России характеризуется тем, что его образовали на принципах суверенного равенства, демократии и уважения прав человека и гражданина, сотрудничества и взаимопомощи, добросовестного выполнения взаимных обязательств независимые государства. Для определения природы Союза принципиально важно, что в его основе лежит международный договор, в частности договор двух субъектов международного права. Именно это обстоятельство обусловило, во-первых, характер и объем полномочий Союза, закрепленных за ним государствами-участниками, принципы принятия решений органами Союза, к которым относится учет взаимных интересов, суверенитета, равноправия, равенства голосов государств-участников, и, во-вторых, предопределило порядок реализации принятых решений.

Эти основополагающие моменты имеют исключительно важное значение для принятия соответствующих решений относительно направления и перспектив гармонизации и унификации законодательства двух стран. Они позволяют избрать оптимальные пределы развития указанного процесса и избежать как недооценки, умаления

его значимости для каждого из государств Союза, так и неоправданного гипертрофирования.

Наряду с отмеченным, следует иметь в виду, что достижение такого высокого уровня интеграции, который предполагает уже сам факт образования Союза, требует осуществления в сфере законодательного регулирования мероприятий, в значительной мере рассчитанных на перспективу. Согласно ст. 3 Устава перспективная цель развития Союза сформулирована как добровольное объединение государств-участников на основе свободного волеизъявления их народов, исходя из конституций государств – участников Союза, общепризнанных принципов и норм международного права. Разумеется, термин «добровольное объединение» применительно к конкретным обстоятельствам имеет различные инвариантные срезы и пределы. Однако в контексте уже заключенного Договора о Союзе и Устава следует вывод о достижении в перспективе еще более высокой ступени интеграции двух стран, что никоим образом не исключает, на наш взгляд, сохранения и упрочения при этом государственного суверенитета каждым из государств-участников.

Таким образом, из сказанного следуют две по сути бесспорные посылки: во-первых, гармонизация и унификация законодательства осуществляются в рамках межгосударственного образования и должны отвечать потребностям каждого из государств – участников Союза, и, во-вторых, гармонизация и унификация законодательства должны стать средством обеспечения более глубоких объединительных тенденций в рамках Союза.

По пути гармонизации и унификации

Рассматривая углубление интеграции с Россией в качестве приоритетного направления многовекторной внешней политики Беларуси, следует осознавать, что этот процесс должен быть постепенным, поэтапным. Далее, современное состояние белорусско-российских отношений, степень их интеграции таковы, что в настоящее время, на наш взгляд, нет оснований для того, чтобы вести речь о радикальном изменении природы Союза и соответственно о принятии новых правоустанавливающих документов глобального характера. Первоочередной задачей дальнейшего совершенствования Союза Беларуси и России должно стать существенное повышение эффективности реализации действующих Договора о его образовании и Устава Союза, одним из важнейших средств которой в юридическом плане являются гармонизация

и унификация законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации. Гармонизация и унификация законодательства здесь выступают как правовое опосредование интеграционных процессов.

Процессы гармонизации и унификации законодательства двух стран должны базироваться на учете ряда объективно существующих факторов. Необходимо, прежде всего, исходить из того, что Основные Законы Республики Беларусь и Российской Федерации провозгласили высшей ценностью человека, во благо которого призваны функционировать государство и общество. Наиболее же полно удовлетворять разнообразные потребности и интересы граждан двух стран можно только при условии высокой эффективности экономической политики.

Разрушение сложившихся в рамках СССР хозяйственных связей негативно отразилось на экономиках всех участвующих в этих связях государств. Проходящий процесс их восстановления в той или иной форме (будь то совместное акционирование, создание финансово-промышленных групп, реализация совместных программ и т.д.) требует обеспечения если не одинаковых, то схожих условий хозяйствования. А это может быть достигнуто не только через гармонизацию, но и достаточно полную унификацию хозяйственного, гражданского и норм других отраслей экономического законодательства каждой из двух стран.

Повышение эффективности экономики, в свою очередь, создаст условия и для проведения новой социальной политики, основанной на согласованных для обоих государств стандартах. Это отвечает одной из основных целей образования Союза, к которым Устав относит повышение уровня жизни народов и создание благоприятных условий для всестороннего гармонического развития личности.

Наряду с экономическими и социальными факторами на содержание процесса гармонизации и унификации законодательства двух стран влияние оказывает и ряд политических моментов. Например, Уставом Союза предусмотрен новый институт – гражданство Союза, основным элементом которого должен стать общий подход к содержанию и условиям реализации не только прав граждан Союза, но и прав граждан Республики Беларусь и граждан Российской Федерации. В принципе, гражданство Союза по своей сути означает, что гражданин одного государства-участника на территории другого государства-участника рассматривается как обладающий статусом гражданина государства местонахождения (за некоторыми изъятиями, касающимися в основном отдельных

политических прав, обязанностей, реализация которых тесно связана с национальным гражданством). И, кроме того, оно предполагает отдельные дополнительные права, обязанности, ответственность, вытекающие непосредственно из гражданства Союза. С укреплением международной правосубъектности Союза граждане государств-участников в международных отношениях, возможно, смогут участвовать как граждане Союза. Тем не менее совершенно очевидно, что эта по сути сугубо государственно-правовая проблема имеет ярко выраженный политический аспект как внутреннего, так и внешнего характера.

Исторические особенности развития наших двух стран, наличие общих границ, единая таможенная территория также детерминируют содержание процесса гармонизации и унификации законодательства Беларуси и России. Это законодательство применительно, например, к внешним функциям двух государств должно не только отражать, но и прямо закреплять проведение согласованной внешней политики, совместные шаги в направлении укрепления позиций двух государств и Союза в целом на международной арене.

Причем выделение сферы нормативно-правового регулирования отношений применительно к развитию Союза не дает однозначного определения характера этого регулирования. Так, в области той же внешней политики деятельность компетентных органов двух стран предполагает и выработку общих позиций, и осуществление согласованных мер, и организацию взаимодействия государств – участников Союза. Аналогичным образом дифференцируются функции этих органов применительно к другим сферам правового регулирования отношений в рамках Союза.

Нельзя, например, однозначно утверждать, что в сфере экономических отношений должна проводиться, а следовательно, и закрепляться в законодательстве, исключительно единая (или общая) для двух стран экономическая политика. Этого из характера нынешнего Союза и его Устава непосредственно не следует. Например, если относительно таможенной политики, создания научного, технологического и информационного пространства, формирования и развития инфраструктуры, включая создание и регулирование рынка в области энергетики, транспорта и связи, утверждение о проведении в этих областях единой (общей) политики справедливо, то осуществление структурной политики, разработка и реализация программы рыночных реформ и ряда других такого рода мер проводится в соответствии с Уставом на основе согласованности данных мероприятий.

Следовательно, пределы гармонизации и унификации законодательства Беларуси и России дифференцируются не только применительно к соответствующим сферам жизнедеятельности Союза, но и по отношению к конкретным задачам и функциям органов Союза. Это обстоятельство имеет непосредственное значение и должно учитываться при подготовке и принятии соответствующих проектов актов как на уровне Союза, так и государств – участников данного Союза.

Гармонизация и унификация законодательства отнюдь не означает одностороннего отказа от существующей национальной правовой базы в чью-то пользу или даже создания одной правовой системы для двух государств. Этот процесс должен носить двусторонний характер. Затрагивая правовые системы обоих государств, он предполагает совместную, согласованную выработку наиболее оптимального и эффективного подхода для решения конкретных проблем регулирования определенных отношений.

Приходится констатировать: некоторым государственным органам и должностным лицам и у нас в стране, и в России этот процесс видится как приведение законодательства Республики Беларусь в соответствие с законодательством Российской Федерации, как приспосабливание первого ко второму. В этой связи нельзя согласиться, например, с подходом к данной проблеме, высказанным видным российским ученым-юристом С.М. Шахраем, который предложил осуществить унификацию гражданского законодательства по формуле: «Основы гражданского законодательства Союза Беларуси и России составляют Гражданский кодекс Российской Федерации и гражданское законодательство Республики Беларусь в части, ему не противоречащей».

Разумеется, на какой-то конкретный момент или в Российской Федерации, или в Республике Беларусь регулирование какого-либо общественного отношения может осуществляться на более прогрессивных началах, нежели в другой стране, что, впрочем, оценочно может носить и узкосубъективный характер. Тем не менее подходы к проведению гармонизации и унификации законодательства не должны меняться – автоматического переписывания белорусской стороной российских правовых актов, как, очевидно, и российской стороной норм белорусского законодательства, быть не может.

Унификация законодательства должна осуществляться, как отмечалось Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, на основе взаимного учета передовых достижений в этой области обеих стран и использования зарубежного опыта, разумеется, на

базе его научного, критического осмысления. При этом аксиоматичным является положение о том, что всегда будут такие сферы общественных отношений, правовому регулированию которых присуща преимущественно или исключительно национальная специфика и которые, соответственно, могут быть унифицированы только в определенной части или не подлежат унификации вовсе.

Обеспечивая права наших граждан

Процесс гармонизации и унификации законодательства осуществляется как на уровне Союза – его органами, так и непосредственно в государствах – участниках Союза.

Из органов Союза Беларуси и России, формирующих нормативную правовую базу Союза, необходимо отметить, прежде всего, Высший Совет, Исполнительный Комитет и Парламентское Собрание.

В решениях Высшего Совета Союза определены основные направления (программы) как сотрудничества государств-участников в рамках Союза, так и деятельности самого Союза. В них же урегулированы многие основополагающие аспекты правового статуса органов и организаций Союза, закреплены основные права граждан Союза Беларуси и России и определены некоторые пути их реализации. Постановления Исполнительного Комитета Союза посвящены преимущественно вопросам функционирования Союза, обеспечению прав граждан Союза, исполнению решений, принятых Высшим Советом.

Необходимо отметить, что большая часть решений Высшего Совета и Исполнительного Комитета регламентирует, что важно, вопросы обеспечения прав граждан Союза. В частности, согласно этим решениям гражданам Беларуси и России должны предоставляться равные права на трудоустройство, оплату труда и другие социально-трудовые гарантии; на приобретение в собственность, владение, пользование и распоряжение имуществом; на ввоз-вывоз валюты при перемещении за пределы общей таможенной границы; на получение всесторонней медицинской помощи, образования; на беспрепятственный обмен жилыми помещениями и др.

Значительную актуальность приобрела проблема исполнения принятых органами Союза решений. Причем на данном этапе речь идет прежде всего как раз о юридическом аспекте этого исполнения. Большую роль в создании действенного механизма

реализации решений органов Союза может сыграть Решение Высшего Совета Союза от 22 января 1998 г. № 1, которое предусматривает трансформацию решений Высшего Совета и Исполнительного Комитета в акты соответственно президентов и правительств государств – участников Союза. В принципе, пока еще рано давать окончательную оценку практике реализации этого акта. Несомненно, однако, что полномасштабная реализация указанного Решения национальными государственными органами может оказать положительное воздействие на процесс гармонизации и унификации законодательства наших стран и стать юридической основой для осуществления практических мер союзных органов, принимаемых в пределах их компетенции.

Особое место среди правовых актов, принимаемых органами Союза, занимают нормативные правовые акты Парламентского Собрания, имеющие рекомендательный характер для государств – участников Союза. Указанные акты позволяют обеспечить создание весьма существенных предпосылок гармонизации и унификации законодательства государств – участников Союза. Эти акты обобщают сложившуюся правоприменительную практику в государствах – участниках Союза и становятся образцом и основой для подготовки ряда национальных законов двух стран. При этом государства – участники Союза имеют возможность практически соотносить рекомендуемые правовые нормы с потребностями национального законодательства.

Парламентским Собранием приняты и направлены на рассмотрение в национальные парламенты проекты таких актов, как «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России», «О финансово-промышленных группах», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваниях», разработаны проекты законов «О порядке разработки, рассмотрения и принятия законов Союза», «О порядке разработки, рассмотрения, принятия и исполнения бюджета Союза Беларуси и России», «О гражданстве Союза», «О праве участия граждан Союза в выборах в органы местного самоуправления государств – участников Союза», «О гидрометеорологической деятельности».

Принятые Парламентским Собранием Союза нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза, в соответствии с п. «б» ст. 23 Устава Союза Беларуси и России подлежат первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств – участников Союза. Конечно, в этой формуле Устава относительно нормативных

правовых актов, носящих статус законодательной рекомендации, не все логично. Ведь любой нормативный правовой акт имеет, как известно, такой неотъемлемый признак, как общеобязательность. Но это несовместимо с рекомендательным характером того или иного акта. Другими словами, рекомендация, какова бы она ни была, не может рассматриваться как норма права, т.е. правило обязательного поведения, обеспечиваемого в необходимых случаях принудительной силой государственного аппарата. Правда, справедливости ради можно отметить, что в отечественной литературе 60–70-х гг. была достаточно распространена точка зрения, согласно которой и рекомендации, в частности те, что государственные органы давали в адрес колхозов и общественных организаций, также являются нормами права. Однако сторонники классических подходов в понимании права таких позиций не разделяли.

В любом случае совершенно ясно, что такого рода акты, принимаемые сейчас Парламентским Собранием, еще преждевременно именовать законами Союза, как это делается некоторыми политиками или работниками аппарата органов Союза, в частности, или по необыкновенной «легкости» суждений, или же из конъюнктурных соображений. Полагаем, что в данном случае все же правильнее вести речь о проектах законов, имеющих тем не менее особый, более высокий по сравнению с другими проектами статус – законодательной рекомендации.

Эффективность этой формы гармонизации и унификации, осуществляемой на основе принимаемых Парламентским Собранием, условно говоря, модельных законов, могла бы быть более высокой. Для этого целесообразно при выработке Парламентским Собранием плана законопроектной деятельности придать ему большую системность. Предмет законодательного регулирования следовало бы выбирать преимущественно по принципу его приоритетности и важности для функционирования и развития Союза, а не в силу ряда других обстоятельств. В этой связи необходимо, во-первых, определить перспективные направления гармонизации и унификации законодательства независимо от их формы и, во-вторых, учитывать реальную возможность унификации. Последнее зависит от многих факторов и, прежде всего, от отсутствия существенных разногласий по соответствующему вопросу между государствами – участниками Союза. Хотя, повторяем, этот фактор не единственный.

Кроме того, законопроектная деятельность Парламентского Собрания должна в большей степени согласовываться с деятельностью

парламентов государств – участников Союза. Это касается в первую очередь согласования плана законопроектной деятельности Парламентского Собрания с национальными парламентами. Настоятельно требуется также укрепить взаимодействие Парламентского Собрания и Исполнительного Комитета, учитывая роль последнего как структуры в общем-то исполнительной власти.

Говоря о принятых Парламентским Собранием проектах законов, следует отметить определенные сложности в их принятии национальными парламентами, вызванные не только природой этих актов, о чем уже говорилось. Видимо, нуждается в более четкой регламентации механизм принятия данных документов национальными парламентами. В целом необходимо более четко регламентировать механизм законопроектной деятельности как самого Парламентского Собрания, так и процедуру рассмотрения и принятия законодательных рекомендаций в национальных парламентах.

Проект такого нормативного акта, имеющего статус законодательной рекомендации, сейчас готовится для внесения на рассмотрение Парламентского Собрания, что следует рассматривать как позитивный факт. Однако, учитывая большую важность этого вопроса, видимо, было бы целесообразно, чтобы он был решен путем заключения международного договора между двумя странами. В договоре можно было бы предусмотреть, во-первых, активизацию законодательной инициативы Исполнительного Комитета; во-вторых, установить соответствующий механизм подготовки проектов правовых актов и их согласования перед внесением на окончательное рассмотрение Парламентского Собрания, предусматривающий прохождение этих актов от Парламентского Собрания через Исполком и через заинтересованные национальные государственные органы (имея в виду не только парламенты). Наконец, здесь же можно было бы определить и механизм принятия данных актов национальными парламентами.

Ряд ученых и юристов утверждает, что наиболее эффективным способом принятия законодательных рекомендаций Парламентского Собрания является их утверждение национальными парламентами в форме законов последних. Видимо, к такому решению национальные парламенты смогут прийти в перспективе, естественно, при оптимальном развитии отношений между двумя странами, укреплении структур Союза. Однако это обусловлено и иными факторами. В частности, акты Парламентского Собрания должны закреплять основы, общую концепцию регулирования

соответствующей сферы общественных отношений, фиксировать общие понятия и термины, решать специфические юридико-технические вопросы, не вдаваясь в механизмы непосредственной реализации закрепляемых норм. Это связано с тем, что такие акты в большинстве случаев не смогут учесть всю специфику одновременно обоих государств-участников.

Вопрос о придании таким актам Парламентского Собрания, т.е. его законодательным рекомендациям, прямого действия, поднимаемый нередко рядом авторов, видимо, преждевременен, по крайней мере, до преобразования Парламентского Собрания в орган, избираемый непосредственно населением, что, думаю, пока неактуально.

Если касаться решений иных органов Союза, то можно сказать, что их юридическая сила также четко не определена. Поэтому некоторые предлагают решением Высшего Совета, а другие – международным договором между Республикой Беларусь и Российской Федерацией (и последнее более правильно, на наш взгляд) определить механизмы реализации решений органов Союза, имея в виду, что решения, в зависимости от компетенции принявшего их органа и вопроса, по которому они издаются, могут быть в основном двух видов. Это, во-первых, решения прямого действия, обязательные для исполнения, но при условии их предварительного согласования с соответствующими национальными государственными органами и, во-вторых, решения рекомендательного характера, возможно, обязательные для рассмотрения органами государств – участников Союза. Причем первые из этих решений могут быть как достаточно конкретными, однозначными, так и определяющими общие задачи, методы реализации которых будут регламентироваться национальным законодательством.

Если говорить о гармонизации и унификации законодательства непосредственно самими государствами, то данная форма унификации, по нашему мнению, является наиболее и реализуемой, и перспективной. Научный и практический интерес здесь имеет такая разновидность данной формы гармонизации и унификации законодательства, как международные договоры. Правда, международные договоры выполняют и иную, даже первичную по отношению к гармонизации и унификации роль – они создают предпосылки последних. В то же время несомненно, что посредством заключения тех или иных договоров между субъектами международного права, включая, естественно, стадию их ратификации, обеспечиваются и гармонизация, и унификация правового регулирования многих важнейших общественных отношений.

На основе новых реалий

Учитывая, что значительная часть межгосударственных и межведомственных договоров между Республикой Беларусь и Российской Федерацией заключена до образования Союза Беларуси и России (кстати, многие из этих договоров на сегодняшний день просто устарели), целесообразно указанные договоры систематизировать и привести в соответствие с Договором о Союзе. Кроме того, на наш взгляд, использовать данную форму унификации законодательства следует не только в целях решения концептуальных, фундаментальных проблем интеграции, но и для регулирования некоторых конкретных вопросов большой значимости.

Вопрос об осуществлении гармонизации и унификации национальных законодательств самими государствами – участниками Союза Беларуси и России, а точнее их государственными органами, имеет особое значение.

В этой связи необходимо отметить то обстоятельство, что в Республике Беларусь Указом Президента от 16 апреля 1998 г. № 215 закреплено положение о непосредственном исполнении государственными органами Беларуси решений Высшего Совета и Исполнительного Комитета. Понятно, что такой механизм действия решений органов Союза может быть эффективен только в том случае, если он будет приниматься на взаимной основе.

Следует отметить, что заметные шаги, направленные на обеспечение гармонизации и унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, делаются Национальным собранием нашей республики. Собрание с учетом требований гармонизации и унификации законодательства приняло законы «Об экспортном контроле», «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», «О внесении изменений в Закон Республики Беларусь «Об акцизах», «О таможенном тарифе», «О патентах на изобретения и полезные модели», «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О праве собственности на землю», «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией», «О радиационной безопасности», «Об особенностях налогообложения на 1998 год», «О совместном домовладении», Кодекс Республики Беларусь о недрах, Таможенный кодекс Республики Беларусь и некоторые другие.

Кроме того, ряд проектов особенно важных, основополагающих законов, которые находятся в Палате представителей Нацио-

нального собрания Республики Беларусь, разработан с учетом необходимости гармонизации и унификации законодательства. Это, например, проекты Уголовного, Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного, Водного, Жилищного, Воздушного кодексов и ряда других.

Однако надо признать, унификация законодательства, проводимая национальными государственными органами, не носит однозначно систематического характера. Ее можно более успешно проводить через акты президентов, правительств обоих государств, ведомственные нормативно-правовые акты.

В целях координации и активизации деятельности белорусских государственных органов, направленной на гармонизацию и унификацию законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, подготовлен проект Указа Президента Республики Беларусь, которым предусматривается создание межведомственной комиссии по координации деятельности государственных органов двух стран в этой области. Разработан также план первоочередных мероприятий государственных органов Республики Беларусь по унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации на 1998 год, в котором учтены соответствующие предложения государственных органов Республики Беларусь и органов Союза Беларуси и России.

Способствовать более эффективному решению вопросов гармонизации и унификации национальных законодательств на уровне конкретных государственных органов могли бы совместные белорусско-российские межведомственные рабочие группы, создаваемые этими органами. Такой механизм практического обеспечения унификации законодательства может функционировать весьма действенно и оперативно.

Большую роль в эффективном и последовательном проведении гармонизации и унификации законодательства, причем на двусторонней основе, призваны сыграть такие формы сотрудничества, как учреждение должности постоянных представителей органов одного государства – участника Союза в аналогичных органах другого государства-участника, деятельность совместных коллегий органов Республики Беларусь и Российской Федерации. Показателен в этой связи опыт Прокуратуры Республики Беларусь, министерств внутренних дел, обороны, юстиции. Понятно, что в таких случаях речь идет об определенных дополнительных расходах, но они в итоге будут оправданы за счет эффекта необходимого взаимодействия двух стран в соответствующей области.

Полагаем также целесообразным рассмотреть вопрос о возможности создания в государственных органах специальных структурных подразделений, занимающихся вопросами гармонизации и унификации законодательства в пределах компетенции соответствующего государственного органа. Разумеется, это должно делаться не за счет увеличения штатов государственных органов, а в результате перераспределения функций их сотрудников.

Придание процессу гармонизации и унификации законодательства двух стран более системного характера будет существенно способствовать проведение взаимной юридической экспертизы проектов правовых актов на предмет соответствия законодательству другого государства – участника Союза, а также консультаций специалистов государственных органов двух стран для согласования позиций по вопросам унификации правового регулирования общественных отношении, согласования планов правотворческой деятельности. Важен и оперативный обмен компьютерными базами законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.

Сейчас и в органах Союза, и в государствах – участниках Союза активно обсуждается вопрос о создании из высококвалифицированных ведущих юристов двух стран Правового Комитета Союза Беларуси и России. Он мог бы решать вопросы развития нормативно-правовой базы Союза, гармонизации и унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации, в том числе выработки приоритетов, стратегических направлений законопроектной деятельности, определения механизма нормотворчества и правоприменения. Несомненно, нормотворчество в рамках Союза, сближение национальных законодательств нуждаются в координирующем органе, которым и мог бы стать этот Правовой Комитет.

В целом надо отметить, что гармонизация и унификация законодательства, как и всякий процесс, а тем более такой сложный не только в правовом, но и в политическом плане, носящий постоянный, но при этом поэтапный характер, нуждается в большем внимании всех правотворческих органов двух стран. В этой связи на передний план выдвигается задача разработки общей концепции осуществления данного процесса на уровне Союза и в каждом государстве – участнике Союза. Такая концепция должна носить комплексный, научно обоснованный характер. Конечно, здесь не обойтись без потенциала научных учреждений, высших учебных заведений, опыта практических работников, которые должны внести вклад в разработку данной проблематики.

Разработка этой концепции должна базироваться на анализе существующей практики гармонизации и унификации законодательства, учитывать положительный опыт и обнаружившиеся недостатки и ошибки, иметь четкие приоритетные направления, а также критерии проведения этого процесса и указания на его пределы.

Союз двух суверенных, независимых государств Беларуси и России – наш сегодняшний и, уверен, завтрашний исторический путь. И сделать его прогрессивным, результативным, то есть полностью отвечающим интересам народов двух стран, может в значительной мере рациональная правовая политика, направленная на формирование оптимальной нормативно-правовой базы Союза, обеспечение сбалансированной гармонизации и в необходимых случаях унификации национального законодательства и Беларуси, и законодательства России.

Взаимоотношения министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик с органами государственной власти и другими органами государственного управления

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Взаимоотношения министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик с органами государственной власти и другими органами государственного управления / А.М. Абрамович // Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики. Совершенствование правового статуса и деятельности / В.И. Шабайлов [и др.] ; науч. ред. В.И. Семенков, В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1984. – Гл. 2. – С. 43–75.

1. Высшие органы государственной власти и министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики

Определяющим для взаимоотношений между министерствами, государственными комитетами и ведомствами союзной республики и Верховным Советом республики является то, что он, будучи высшим органом государственной власти союзной республики, правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению республики. Эта правовая норма, закрепленная в конституциях союзных

республик, основана на презумпции полномочности, верховенства высшего представительного органа, которое обусловливает руководящее положение Верховного Совета ко всем другим государственным органам союзной республики[1]. Руководящее воздействие Верховного Совета республики на министерства, государственные комитеты и ведомства республики осуществляется путем реализации им функций как законодательствования, так и верховного государственного управления. Верховный Совет, пишет Г.М. Хачатрян, в порядке законодательствования, верховного управления и контроля может обсуждать и решать любой вопрос, если этого потребуют государственные, экономические и социально-культурные интересы республики[2]. Выполнение Верховным Советом функций верховного государственного управления прямо вытекает из действующих конституций, о чем в научной литературе уже отмечалось Б.М. Лазаревым и другими авторами[3].

Реализация высшими органами государственной власти союзных республик их функции по отношению к министерствам, государственным комитетам и ведомствам республик осуществляется с учетом соответствующей деятельности одноименных органов Союза ССР. Конституционно закрепленное разграничение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками детерминирует пределы правомочий их высших органов государственной власти и управления, в том числе применительно к деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств. Так, Союзу ССР принадлежит право установления Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления, общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения и пр. В частности, непосредственно Верховный Совет СССР в конституционном порядке закрепляет принципиальные моменты формирования всех социальных отношений в стране, в том числе складывающихся с участием министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик. Им же в Конституции страны, в которой

---

[1] Муксинов, И.Ш. Совет Министров союзной республики / И.Ш. Муксинов. – М., 1969. – С. 9.

[2] Хачатрян, Г.М. Верховный Совет союзной республики / Г.М. Хачатрян. – М., 1975. – С. 34–35.

[3] Советское государство и право. – 1980. – № 4. – С. 39–40; Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект) / под общ. ред. В.В. Цветкова. – Киев, 1982. – С. 73–74.

«законодательно закреплен весь строй правовых отношений в данном государстве»[1], произведено институирование министерств и ведомств союзных республик как одной из организационных форм системы советского государственного управления. Принятые Верховным Советом СССР Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, его другие законодательные акты, направленные на регулирование соответствующих сфер общественных отношений, в значительной мере обусловливают правовую организацию министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик как субъектов этих отношений.

Верховным Советом СССР установлен также перечень союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств СССР (наряду с общесоюзными), в частности в Законе о Совете Министров СССР, что в определенной степени детерминирует образование соответствующих союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик. Правда, образование союзно-республиканских министерств СССР не единственный фактор, детерминирующий создание аналогичных министерств союзной республики. По действующему законодательству союзным республикам в зависимости от объема производства и количества подчиненных предприятий предоставлено право наряду с министерствами создавать и иные подчиненные их правительствам органы, а также объединения и управления[2]. Этим правом союзные республики пользуются достаточно широко, что видно из различий в структуре систем их министерств, государственных комитетов и ведомств. Наконец, некоторые союзно-республиканские министерства СССР, образованные Верховным Советом СССР, на территории РСФСР реализуют функции, которые в других союзных республиках выполняют соответствующие министерства этих республик.

Высшие органы государственной власти и управления союзных республик руководят деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств республик с учетом компетенции в этой сфере и других органов Союза ССР и прежде всего его правительства – высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти страны[3]. Так, хотя образование и ликвидация союзно-республиканских (а равно общесоюзных) министерств и государственных комитетов СССР,

---

1 Златопольский, Д.Л. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа / Д.Л. Златопольский. – М., 1982. – С. 86.

2 СП СССР. – 1965. – № 19–20. – Ст. 152.

3 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 28. – Ст. 436.

предопределяющие в известной мере и создание соответствующих центральных органов союзных республик, производятся высшими органами государственной власти страны, однако предложения о их образовании и ликвидации вносятся Советом Министров СССР. Поскольку союзно-республиканские министерства, государственные комитеты и ведомства союзных республик входят в систему аналогичных министерств и ведомств СССР, правительство страны, утверждая положения об этих органах СССР, регулируя их деятельность в других нормативных актах, тем самым предопределяет основные направления работы, а также общие границы правомочий и ответственности указанных министерств, государственных комитетов и ведомств республик.

Наконец, непосредственно Совет Министров СССР в порядке руководства, например, народным хозяйством страны определяет структуру генеральных схем и основные организационные формы управления общественным производством, которыми на современном этапе его развития должны быть, как правило, объединения. Внедрение более рациональных генеральных схем управления, в частности двух- и трехзвенных, создание более перспективных организационных форм в своей системе – одна из актуальных задач, решаемых министерствами и ведомствами республик.

На Совет Министров СССР в Законе о нем возложено определение задач и функций, порядка организации и деятельности органов государственного управления (без указания – союзных, республиканских или местных органов). Следовательно, правительство страны компетентно осуществлять и иные функции, имеющие значение для министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик. Так, утверждая положения об основных организационных формах управления производством в некоторых отраслях, в частности о государственном производственном предприятии, об объединениях в промышленности и сельском хозяйстве, Совет Министров СССР тем самым устанавливает и пределы руководящего воздействия на них со стороны министерств, государственных комитетов и ведомств, в том числе союзных республик.

Границы вмешательства министерств, государственных комитетов и ведомств в деятельность подчиненных им органов п организаций предусматриваются Советом Министров СССР и в актах, посвященных развитию тех или иных сфер и отраслей экономического, культурного и административно-политического строительства, реализации соответствующих функций, например

планирования. Правительством страны устанавливаются и пределы многих правомочий, реализуемых по отношению к министерствам, государственным комитетам и ведомствам союзных республик, другим органам и организациям их вышестоящими инстанциями. Так, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» предусмотрены показатели, по которым промышленным и строительным министерствам и ведомствам, их организациям доводятся плановые показатели[1]. Здесь же закреплены и многие другие параметры, а также направления их функционирования.

Завершая краткий экскурс, посвященный характеристике руководящего воздействия высших органов государственной власти и управления СССР на министерства, государственные комитеты и ведомства союзных республик, отметим следующее. Решая вопросы руководства государственным, хозяйственным и культурным строительством, Верховный Совет СССР, его Президиум, Совет Министров исходят, с одной стороны, из единства коренных, определяющих интересов Союза ССР в целом и каждой союзной республики. С другой стороны, они обеспечивают максимальный учет специфических интересов и запросов республик и иных национально-государственных образований. В этом находит выражение диалектика интернационального и национального в государственном строительстве в СССР[2].

К компетенции союзной республики в лице ее высших органов государственной власти и управления относится законодательство союзной республики, установление порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления, равно как и руководство отраслями союзно-республиканского подчинения, объединениями и предприятиями республиканского подчинения, а также общее руководство объединениями и предприятиями местного подчинения. Решение ряда вопросов, непосредственно относящихся к министерствам, государственным комитетам и ведомствам союзных республик, составляет предмет исключительной компетенции Верховных Советов республик. Выделение предметов исключительного ведения Верховных Советов является, как отмечает И.Н. Кузнецов, одной из важнейших юридических

---

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

[2] Абрамович, А. Единство социально-экономической политики Союза ССР и союзных республик / А. Абрамович // Хозяйство и право. – 1982. – № 5.

гарантий их главенствующего положения в системе органов Советского государства[1].

Среди вопросов, которые могут решаться только на сессиях Верховных Советов союзных республик, находится утверждение государственных планов экономического и социального развития республик, а также отчетов о их выполнении. Устанавливая задания по развитию соответствующих областей и отраслей экономики и культуры союзной республики, государственные планы в своих соответствующих частях являются, таким образом, программой деятельности конкретных министерств, государственных комитетов и ведомств республики, возглавляющих эти отрасли или выполняющих функции межотраслевого управления. Программой финансового обеспечения мероприятий, закладываемых в государственных планах, служит государственный бюджет республики. Утверждение государственного бюджета союзной республики, а также отчетов о его выполнении – прерогатива исключительно Верховного Совета республики. Верховным Советом образуются подотчетные ему органы, в частности его Президиум и Совет Министров союзной республики, реализующие в соответствии с их компетенцией функции общего руководства деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств республики.

Наконец, Верховным Советом союзной республики (либо по его решению народным голосованием – референдумом) принимаются законы союзной республики (ст. 97 Конституции БССР), включая законы, регламентирующие в той или иной мере деятельность министерств, государственных комитетов и ведомств республик как специальных центров управления соответствующими отраслями общественной жизни. В законодательном порядке – в законах о Советах Министров союзных республик – Верховные Советы республик установили действующий перечень министерств и государственных комитетов союзных республик. Они также предусмотрели основные направления организационно-правового воздействия на министерства, государственные комитеты и ведомства со стороны высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти союзных республик[2].

Таким образом, несмотря на то, что круг вопросов, касающихся министерств, государственных комитетов и ведомств, решаемых только Верховным Советом союзной республики, относительно

---

[1] Органы Советского общенародного государства. – М., 1979. – С. 160.

[2] Верховный Совет союзной республики и его конституционные полномочия / отв. ред. М.Г. Баймаханов, М.А. Биндер. – Алма-Ата, 1979.

небольшой, содержание их таково, что обеспечивает Верховному Совету безусловное верховенство в системе органов республики. Концентрация в ведении Верховного Совета союзной республики необходимых и достаточных средств организационно-правового воздействия на подотчетные организационные структуры, включая министерства, государственные комитеты и ведомства, позволяет ему реально осуществлять это верховенство в системе отношений, формирующихся между ними. Таким образом, советская «представительная система не только не противостоит аппарату управления, а сама образует, подчиняет себе, объединяет в своих руках всю государственную власть»[1].

Кроме вопросов, входящих в компетенцию исключительно высших органов государственной власти союзной республики, они могут решать и другие вопросы, включая касающиеся деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств. В научной литературе и на практике при определении круга вопросов, которые целесообразно рассматривать на сессиях Советов или на заседаниях их исполнительных и распорядительных органов, исходят преимущественно из важности этих вопросов. Думается, что можно назвать и более конкретные основания такого рода. В частности, основанием для рассмотрения Верховным Советом вопросов деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств республики может быть необходимость принципиального изменения правового положения, форм и методов работы последних, возрастание значимости стоящих перед ними задач и сложности их выполнения, а также недостаточный уровень решения ими основных вопросов отраслевого или функционального управления. На сессии Верховных Советов целесообразно выносить кардинальные вопросы функционирования министерств, государственных комитетов и ведомств республики, требующие принятия в определенной степени программных решений и указания общих, наиболее рациональных путей их выполнения. В целом же, как указывалось на XII съезде РКП(б), в его соответствующей резолюции от 25 апреля 1923 г., «предел и форма вмешательства государственной власти в текущую работу хозяйственных органов (а также в деятельность министерств и ведомств. – *А.А.*)... определяются исключительно с точки зрения хозяйственной целесообразности»[2].

---

[1] Представительная система социалистического государства (на опыте СССР и ВНР). – М., 1981. – С. 133.

[2] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 1. – С. 351–352.

Практика свидетельствует, что высшие органы государственной власти союзных республик рассматривают и решают вопросы деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств республик преимущественно в качестве одного из аспектов более широких проблем, в частности развития отрасли или области экономики и культуры, выполнения планов экономического и социального развития. На таких сессиях Верховных Советов союзных республик анализируется работа министерств, государственных комитетов и ведомств, вскрываются недостатки в их деятельности, даются конкретные указания и рекомендации, что содействует улучшению их работы. Например, в докладе министра финансов БССР Б.И. Шатило «О Государственном бюджете Белорусской ССР на 1984 год и об исполнении Государственного бюджета Белорусской ССР за 1982 год» на девятой сессии Верховного Совета БССР десятого созыва наряду со всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами республики ставились конкретные задачи и непосредственно перед некоторыми из них, например перед Министерством местной промышленности БССР, Министерством легкой промышленности и рядом других. В частности, указывалось, что Минместпром не обеспечил выполнение плана по 19 наименованиям товаров, Минлегпром не обеспечивает снятия с производства тканей устаревших структур, мрачных расцветок и т.п.[1]

Однако заслушивание докладов и отчетов руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств непосредственно на сессиях Верховных Советов союзных республик, за исключением докладов председателей Госпланов и министерств финансов, не стало еще распространенной формой их деятельности. В настоящее время отчеты и доклады руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик все чаще обсуждаются на заседаниях президиумов Верховных Советов республик. Это имеет, как показывает практика, большое значение для повышения эффективности функционирования центральных органов государственного управления.

Вынесение в необходимых случаях на рассмотрение Верховного Совета отчетов о работе одного или группы министерств, государственных комитетов и ведомств по решению возлагаемых на них задач является резервом, более полное использование которого позволило бы существенно улучшить их деятельность. При этом, естественно, должен быть обеспечен надлежащий

[1] Советская Белоруссия. – 1984. – 12 янв.

уровень подготовки вопросов, выносимых на сессию, с привлечением постоянных комиссий, депутатов, многочисленного актива, с широким предварительным их обсуждением в трудовых коллективах и на собраниях граждан. На наш взгляд, подобная практика соответствовала бы основным направлениям дальнейшего развития социалистической демократии и явилась бы наглядным выражением реального усиления контроля со стороны Верховных Советов союзных республик за деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств. «Вообще контрольные функции Советов, – говорил К.У. Черненко на встрече с избирателями Куйбышевского избирательного округа Москвы 2 марта 1984 г., – надо расширять и расширять»[1].

Кроме заслушивания докладов и отчетов руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик, высшие органы государственной власти республик используют и другие формы контроля за их работой. В частности, контроль Советов «может представлять собой контроль самого Совета, его постоянных комиссий, депутатов, депутатских групп и постов»[2]. Особо следует отметить деятельность постоянных комиссий Верховных Советов. Правовой режим постоянных комиссий Верховных Советов союзных республик наряду с конституциями республик регулируется регламентами Верховных Советов[3], а также специальными положениями о них[4]. Подготавливая вопросы к сессии Верховного Совета союзной республики или к своим заседаниям, постоянные комиссии анализируют состояние работы министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик, вскрывают недостатки и упущения, а при необходимости обобщают передовой опыт, дают конкретные рекомендации и предложения.

Так, на заседании постоянной комиссии по науке и технике Верховного Совета БССР, состоявшемся в конце 1982 г., в порядке контроля рассматривался вопрос о ходе выполнения предыдущего решения комиссии о работе Министерства промышленности строительных материалов республики по ускорению научно-технического прогресса. Отметив, что министерство успешно обеспечивает освоение проектных мощностей на ряде предприятий

---

1 Черненко, К.У. Речь на встрече с избирателями 2 марта 1984 г. / К.У. Черненко // Правда. – 1984. – 3 марта.

2 Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органом государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М., 1981. – С. 44.

3 Ведомости Верховного Совета КазССР. – 1979. – № 25. – С. 79–96.

4 Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 14. – Ст. 351.

стройиндустрии Белоруссии, комиссия вместе с тем рекомендовала его руководителям провести соответствующие дополнительные мероприятия по дальнейшему развитию научно-технического прогресса в отрасли[1]. Таким образом, комиссия контролирует не только деятельность центральных органов, подведомственных непосредственно Совету Министров республики, но и, что особенно важно, уделяет большое внимание контролю за выполнением своих собственных решений. Это составляет одно из условий эффективности ее функционирования.

Думается, что постоянные комиссии могли бы оказывать еще более действенное влияние на повышение уровня работы министерств и ведомств республики по выполнению плановых заданий, ускорению научно-технического прогресса в отраслях, обеспечению социалистической законности в организациях, входящих в их системы, и т.п. Решение данной проблемы связано не столько с улучшением правового статуса постоянных комиссий – он в целом, на наш взгляд, отвечает современным требованиям. Главное, думается, заключается в проведении соответствующих организационных мероприятий по повышению их роли в реальном функционировании политического механизма, что в свою очередь обусловлено дальнейшим совершенствованием представительной системы СССР.

Одной из реальных гарантий соответствия деятельности Советов народных депутатов воле и интересам трудящихся являются, как отмечают К.Ф. Шеремет и Г.В. Барабашев, наказы избирателей депутатам Советов[2].

В конституционном порядке закреплено, что Советы рассматривают эти наказы, учитывают их при разработке планов и бюджета и информируют граждан о их выполнении. Многие наказы избирателей связаны с деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик или подчиненных им организаций. Выполнение наказов депутатам Верховного Совета, касающихся деятельности министерств, государственных комитетов и ведомств, принятых к исполнению, обеспечивается Советом и его Президиумом путем использования предоставленных им полномочий по реализации функций общего руководства деятельностью названных органов республики. Повышению уровня работы Советов народных депутатов в этой области способствует принятие Президиумом Верховного Совета СССР Указа

---

[1] Советская Белоруссия. – 1982. – 6 окт.

[2] Советы народных депутатов (конституционные основы организации и деятельности). – М., 1981. – С. 26.

«Об организации работы с наказами избирателей»[1], а президиумами Верховных Советов союзных республик – положений о наказах избирателей[2].

В соответствии с конституциями союзных республик, а также Законом о статусе народных депутатов в СССР[3] депутат Верховного Совета союзной республики имеет право обратиться с запросом к Совету Министров республики, к министрам и руководителям других органов, образуемых Верховным Советом, а также к руководителям расположенных на их территории органов и организаций союзного подчинения по вопросам, отнесенным к ведению республики. Руководители министерств, государственных комитетов и ведомств союзной республики, равно как и других органов, к которым обращен запрос депутата, обязаны в установленной Конституцией, а также регламентом Верховного Совета республики форме и в предусмотренный этими актами срок дать ответ, по которому принимается постановление Верховного Совета.

Практика показывает, что внесение депутатами Верховных Советов запросов к руководителям министерств, государственных комитетов и ведомств союзной республики, равно как и других органов, является эффективным средством решения многих актуальных вопросов экономического и социального развития республики, отдельных регионов и трудовых коллективов. В связи с этим на апрельском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС обращалось внимание на необходимость более полного использования народными избранниками права запроса. В запросах должны выражаться «крупные, волнующие людей, – говорил К.У. Черненко, – вопросы нашей жизни»[4]. Целесообразно усилить контроль за выполнением постановлений, принимаемых Верховными Советами по запросам депутатов.

2. Соотношение полномочий Советов Министров союзных республик и министерств, государственных комитетов и ведомств СССР по руководству отраслевыми и межотраслевыми органами управления республик

Правительство союзной республики реализует всю полноту полномочий по руководству деятельностью республиканских министерств и ведомств. Союзно-республиканские же министерства,

---

1 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 36. – Ст. 736.

2 Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛатвССР. – 1975. – № 18. – С. 1035.

3 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 17. – Ст. 277.

4 Черненко, К.У. Речь на апрельском (1984 г.) Пленуме Центрального Комитета КПСС / К.У. Черненко // Правда. – 1984. – 11 апр.

государственные комитеты и ведомства союзных республик находятся в двойном подчинении.

Двойное подчинение, отмечает В.С. Пронина, есть проявление принципа демократического централизма, свойственное союзно-республиканской системе, обусловленное суверенными правами союзных республик и необходимостью учета местных особенностей[1]. На уровне союзных республик система двойного подчинения обусловлена федеративной природой Советского государства и отражает распределение компетенции между Союзом ССР и союзной республикой. Двойное подчинение имеет целью также установление оптимального соотношения централизации и децентрализации, территориальных и отраслевых начал, общих и специализированных функций управления на всех его уровнях. В этой связи справедливо замечание В.М. Манохина о том, что проблема централизации и децентрализации в советском государственном управлении в одних случаях тесно связана с фактором федеративного устройства СССР и его соответствующего административно-территориального деления, а в других имеет самостоятельное значение[2].

Функции государственного управления общего характера правительства союзных республик реализуют по отношению как к союзно-республиканским, так и республиканским министерствам и ведомствам республик. Пределы их правомочий по реализации такого рода функций обусловлены государственно-правовой природой Советов Министров союзных республик как высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти республик. Они правомочны решать все вопросы государственного управления, в том числе правовой организации и деятельности министерств и ведомств, как и других органов, отнесенные к ведению союзных республик, кроме составляющих исключительную прерогативу Верховных Советов республик и их президиумов. Так, согласно ст. 118 Конституции БССР, Совет Министров республики обеспечивает руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством, разрабатывает и осуществляет меры по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов и т.д. Конституциями союзных

---

[1] Пронина, В.С. Центральные органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик / В.С. Пронина // Советское административное право: государственное управление и административное право. – М., 1978. – С. 251.

[2] Манохин, В.М. Научные основы построения системы органов государственного управления / В.М. Манохин // Советское административное право: государственное управление и административное право. – С. 183.

республик установлено, что компетенция правительств союзных республик, порядок их деятельности, отношения с другими органами, а также перечень министерств и государственных комитетов республик определяются Законом о Совете Министров республики[1].

Будучи органами, к компетенции которых, согласно законам о них, относится организация управления группами однородных отраслей народного хозяйства, а также руководство отраслями союзно-республиканского и республиканского подчинения, Советы Министров союзных республик выступают в качестве вышестоящего управляющего центра по отношению к министерствам и ведомствам республики, созданным для руководства этими отраслями или для осуществления межотраслевого управления и несущим ответственность за развитие порученных им сфер. Соответственно министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики полностью ответственны перед Советом Министров республики. Последний не только принимает самое активное участие в формировании министерств, государственных комитетов и ведомств союзной республики, но и определяет их правовой статус. Наряду с изданием положений о министерствах, государственных комитетах и ведомствах союзных республик их деятельность направляется Советами Министров путем издания как общих директив, так и индивидуальных предписаний.

Для министерств, государственных комитетов и ведомств обязательны акты, издаваемые правительством республики. Их же акты могут быть отменены Советом Министров республики. Последний также правомочен налагать дисциплинарные взыскания на руководителей министерств, государственных комитетов, других подчиненных ему органов республики. Устанавливая министерствам и ведомствам союзной республики в пределах своей компетенции плановые задания, обеспечивая их необходимыми ресурсами, регламентируя их деятельность по организации общественного производства и реализации конечной продукции, Советы Министров союзных республик осуществляют всю полноту функций общего руководства деятельностью указанных органов в присущих им формах и методах.

Применительно к деятельности союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик многие вопросы решают министерства, государственные комитеты и ведомства СССР, выполняющие функции отраслевого

---

[1] СЗ БССР. – 1979. – № 18. – Ст. 297.

и межотраслевого управления в масштабе страны. Они также выступают по отношению к союзно-республиканским министерствам, государственным комитетам и ведомствам союзной республики в качестве вышестоящей инстанции, издающей в пределах своей компетенции акты, обязательные для последних; доводят им соответствующие задания; контролируют их выполнение, в том числе путем заслушивания докладов и сообщений руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств и т.д. Поскольку союзно-республиканские министерства и ведомства СССР руководят порученными им отраслями или осуществляют межотраслевое управление, как правило, через союзно-республиканское министерство, ведомство республики, нормальное функционирование последних составляет непременное условие надлежащего выполнения указанными центральными органами СССР их задач.

Содержание работы союзно-республиканских министерств СССР по руководству одноименными министерствами союзных республик определяется наряду с положениями об этих министерствах Общим положением о министерствах СССР[1]. Анализ названных актов, равно как и положений о союзно-республиканских министерствах союзных республик, свидетельствует о совпадении содержания основных направлений работы указанных органов СССР и республик. Тем не менее ее масштабы и объем для каждого из них различны, что обусловлено их местом и ролью в общей системе органов советского государственного управления.

Общее правило разграничения полномочий между Советами Министров союзных республик и союзно-республиканскими министерствами, государственными комитетами и ведомствами СССР в рассматриваемой сфере таково, что в силу государственно-правовой природы последних как специальных центров государственного управления в их ведении должны сосредоточиваться права, обеспечивающие реализацию функций специального, в том числе методического характера управления деятельностью министерств и ведомств союзных республик. В ведении же правительств республик должны быть полномочия, связанные с осуществлением функций управления общего характера.

Однако практическое решение вопроса размежевания компетенции между ними в этой сфере представляет значительную трудность и отличается многовариантностью. Если определение функций методического характера, а следовательно, и отнесение их

---

[1] СП СССР. – 1967. – № 17. – Ст. 116.

к ведению министерства либо ведомства, как правило, не связано с затруднениями, то отмежевать функции специального от функций общего характера часто достаточно сложно ввиду не только субъективности их оценки, но и особенностей проявления в различных системах и на разных уровнях управления. Так, функции союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств СССР как системы вышестоящего уровня являются общими по отношению к функциям, выполняемым их подсистемами – соответствующими министерствами и ведомствами республик. Кроме того, отнесение Конституцией СССР к ведению Союза ССР общего руководства союзно-республиканскими отраслями детерминирует наделение союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств СССР по отношению к министерствам, государственным комитетам и ведомствам республик правомочиями, которые обеспечивают проявление их государственно-правовой сущности как центральных органов СССР специальной компетенции, непосредственно реализующих данную функцию. Это получило отражение и в законодательстве.

Так, согласно Общему положению о министерствах СССР, министерство СССР определяет на основе контрольных цифр развития народного хозяйства страны контрольные цифры перспективных и годовых планов и доводит их до министерств республик. К его ведению относится разработка на основе контрольных цифр и проектов планов, представляемых министерствами или ведомствами союзных республик, проектов перспективных и годовых планов по системе министерства и представление их в Совет Министров СССР и Госплан СССР, а также рассмотрение с участием министерств и ведомств союзных республик и утверждение им перспективных и годовых планов по установленным показателям.

В соответствии с Общим положением министерство СССР обеспечивает выполнение министерствами союзных республик финансовых планов, рассматривает их сводные отчеты и балансы. Оно определяет потребность входящих в его систему министерств союзных республик в материальных ресурсах, выделяемых по линии министерства; распределяет и перераспределяет их фонд между министерствами республик[1]; разрабатывает и утверждает или представляет на утверждение отраслевые нормы по охране

[1] В ряде отраслей фонды по определенной номенклатуре передаются Госпланом СССР не министерству СССР, а Госснабу СССР и через него – Госснабу и соответствующему министерству союзной республики, которое совместно с Госснабом республики защищает обоснование потребности в материалах в Госплане СССР и одноименном министерстве СССР.

труда и правила по технике безопасности и производственной санитарии, действующие в организациях министерств и ведомств республик.

«Союзно-республиканские министерства СССР осуществляют в отношении одноименных органов союзных республик в значительной мере, – как пишет А.П. Алехин, – деятельность координационного характера»[1]. Вместе с тем нельзя не видеть, что сферу союзно-республиканского министерства СССР составляет решение именно программных вопросов деятельности министерства союзной республики по выполнению функции отраслевого или межотраслевого управления. Объем правомочий этих органов СССР обеспечивает их статус как руководящего центра по отношению ко всем другим органам возглавляемой ими системы. Он свидетельствует о том, что компетенция союзно-республиканских министерств и ведомств СССР по реализации перечисленных, равно как и некоторых других, функций руководства работой одноименных органов союзных республик значительно шире компетенции Советов Министров союзных республик. Полномочия последних, например, в области планирования сводятся, согласно Общему положению, к даче министерствам СССР предложений по проектам их планов в целом и получению контрольных цифр, проектов планов и планов союзно-республиканских министерств республик. Планы же их утверждаются, как уже отмечалось, министерствами СССР, которые обязаны сообщать их правительствам республик.

В решении же других важных вопросов, касающихся министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик, наглядно отражается приоритет Советов Министров республик. В ведении правительств республик сосредоточены именно такие правомочия, которые связаны с проявлением их государственно-правовой сущности как органов, в лице которых (наряду с Верховными Советами и их президиумами) союзная республика вступает во взаимоотношения с органами Союза ССР. Именно этот фактор предопределяет доминирующее положение Советов Министров союзных республик в решении вопросов формирования союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств республики, определения их правового статуса и структуры центрального аппарата по сравнению с полномочиями в данной области соответствующих министерств и ведомств СССР.

---

[1] Правовое положение министерств СССР. – М., 1971. – С. 91.

Практика свидетельствует, что действующие положения об одних и тех же министерствах, государственных комитетах и ведомствах союзных республик, а также структура их центрального аппарата в республиках неодинаковы. Поскольку текущее законодательство союзной республики должно соответствовать не только конституции республики, но и общесоюзному законодательству, следовало бы обязать союзно-республиканские министерства, государственные комитеты и ведомства союзных республик согласовывать утверждаемые ими положения о главных управлениях, управлениях, отделах и других их службах, а также положение о научно-техническом совете с соответствующим министерством или ведомством СССР.

Положительно, что законодательство предусматривает согласование с союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР решений о создании новых организаций, подчиненных одноименным органам союзных республик[1]. Это обусловлено вхождением указанных организаций в систему не только министерства, ведомства союзной республики, но и соответствующего органа СССР. Кроме того, подобное согласование выступает в качестве формы государственного контроля за целесообразностью образования дополнительных организационных структур, которое связано или со снижением уровня концентрации производства в системе министерства, или с привлечением дополнительных затрат из других систем. В обоих случаях затрагиваются не только ведомственные, но и общегосударственные интересы. Не случайно, например, в ЧССР учреждение, слияние, разделение и упразднение высших учебных заведений осуществляется на основе закона Федерального собрания, а факультетов – постановлением правительства республики[2].

Федеральное устройство Советского государства учитывается не только в деятельности союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств СССР в анализируемой области, но и в их структуре. Так, в составе государственных комитетов, а также коллегий и различных советов министерств и ведомств СССР находятся руководящие работники одноименных органов союзных республик. Институт представительства министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик в соответствующих органах СССР позволяет не только обеспечивать последним всесторонний учет специфических интересов республик. Он даст возможность привлекать министерства

---

[1] Решения о создании таких организаций принимаются Советом Министров союзной республики или в порядке, им устанавливаемом (СП СССР. – 1982. – № 25. – Ст. 130).

[2] Бюллетень чехословацкого права. – 1982. – № 1–2. – С. 157.

и ведомства республики к постоянному участию в решении вопросов союзного значения органами СССР. В то же время в ряде случаев правовая природа союзно-республиканских министерств, государственных комитетов и ведомств СССР недостаточно учитывается при разграничении компетенции в анализируемой сфере между ними и Советами Министров союзных республик. Например, последние наделены одинаковыми полномочиями применительно к схемам развития и размещения отраслей народного хозяйства, разрабатываемым как общесоюзными, так и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР. Они лишь рассматривают эти схемы и дают по ним заключения. Утверждают же отраслевые схемы министерства, ведомства СССР[1]. Думается, что правительства союзных республик следовало наделить более широкими правами по отношению к отраслевым схемам, разрабатываемым и утверждаемым союзно-республиканскими органами СССР. Это связано с тем, что указанные схемы предопределяют параметры и направления развития союзно-республиканских министерств и ведомств союзных республик, ответственность за которое несут не только министерства, ведомства СССР, но и Советы Министров республик.

Если отраслевые союзно-республиканские министерства СССР руководят порученными им отраслями, как правило, через соответствующие органы союзных республик (за исключением организаций союзного подчинения), а их решения касаются развития преимущественно своих систем, то органы межотраслевого управления СССР своей обширной нормотворческой деятельностью выходят главным образом на другие специальные системы управления и на нижестоящие организационные структуры. Функции же центральных органов межотраслевого управления союзных республик во многом сводятся к организации выполнения предписаний одноименных органов СССР и контролю за их выполнением, что не исключает, разумеется, разработки ими соответствующих норм и нормативов межотраслевого характера.

Ввиду того что Общее положение о министерствах СССР не отражает специфики взаимоотношении органов межотраслевого управления Союза ССР и союзных республик, было бы целесообразно урегулировать их отношения в специальном акте, в частности в Общем положении о государственных комитетах СССР. Принятие Общего положения о государственных комитетах

---

[1] СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

СССР, как и нового Общего положения о министерствах СССР, намечено, как известно, в следующем, 1985 г.[1]

Кроме того, специфические моменты деятельности союзно-республиканского отраслевого или межотраслевого органа управления СССР по руководству одноименными подчиненными им органами союзных республик должны быть отражены в положениях о них. В этой связи не может быть, на наш взгляд, признан удачным ряд новых положении о названных органах СССР, в частности Положение о Госплане СССР[2]. В отношении Госпланов союзных республик Положение ограничивается лишь указанием на то, что они находятся в подчинении Совета Министров республики и Госплана СССР. Отношения же Госплана СССР с союзными республиками представлены практически полностью как отношения с Советами Министров республик.

Это не совсем верно, поскольку союзная республика для реализации как внутренних, так и внешних функций, в частности для взаимоотношений с соответствующими органами СССР, имеет специальные органы – министерства, государственные комитеты и ведомства. Формы и методы взаимоотношений между Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик также не могут полностью проецироваться на взаимоотношения последних с центральными органами СССР специальной компетенции в силу различной их государственно-правовой природы. Поэтому вряд ли правомерно, что Совет Министров СССР предоставил Госплану СССР, в частности в Положении о нем, право координации «деятельности министерств и ведомств СССР и Советов Министров союзных республик в области планирования экономического и социального развития»[3]. Думается, что принадлежащие непосредственно Совету Министров СССР полномочия по координации и объединению деятельности Советов Министров союзных республик не могут быть переданы им для реализации другим подчиненным ему органам, в том числе Госплану, поскольку это специфические полномочия, направленные на урегулирование взаимоотношений исключительно между ними как органами, представляющими соответственно Союз ССР и его суверенные субъекты.

Для характеристики взаимоотношений министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик, реализующих функции отраслевого и межотраслевого управления, определяющим

---

1 СП СССР. – 1982. – № 27. – Ст. 137.

2 СП СССР. – 1982. – № 20. – Ст. 102.

3 Там же.

является то обстоятельство, что акты, издаваемые последними по вопросам своей компетенции, имеют обязательную силу для первых, равно как и всех других, органов и организаций республики. Нормотворческая деятельность центральных органов межотраслевого управления союзных республик связана не только с обеспечением ими претворения в жизнь предписаний, норм и нормативов, разработанных и утвержденных (установленных) одноименными органами СССР. Они и сами разрабатывают и утверждают или представляют на утверждение документы нормативного или методического характера республиканского, а также общесоюзного (по планам, утвержденным соответствующим органом СССР) значения.

Взаимоотношения между центральными органами союзных республик межотраслевой компетенции, с одной стороны, и отраслевой компетенции, с другой, развиваются не только в связи с тем, что первые в пределах предоставленных им прав реализуют функции методического руководства, координации и контроля деятельности вторых. По ряду важных позиций межотраслевые органы устанавливают отраслевым министерствам и ведомствам плановые задания и расчетные показатели; по другим, утвержденным вышестоящими инстанциями, доводят их до отраслевых органов. С центральными межотраслевыми органами союзных республик отраслевые министерства и ведомства согласовывают многие разрабатываемые ими документы, например планы и схемы развития отрасли, соответствующие отраслевые нормативы, условия и пр. Особенно широка компетенция такого рода у Госпланов союзных республик.

Так, Госпланы союзной республики, министерства и ведомства республики, равно как и исполкомы областных (краевых) Советов, обязаны представлять проекты разрабатываемых ими планов, включая планы повышения технического уровня отраслей, планы работ по охране природы, планы использования попутных и побочных продуктов и вторичных материалов и других ресурсов, плановые балансы и расчеты использования имеющихся производственных мощностей и основных фондов, сводные планы технического перевооружения и реконструкции действующих предприятий. С министерством финансов союзной республики министерства и ведомства согласовывают финансовые планы. С ним, а также с Госпланом союзной республики министерства и ведомства, равно как и край- и облисполкомы, согласовывают вопросы передачи предприятий, организаций и учреждений из местного подчинения в республиканское или из республиканского в местное[1] и пр.

---

[1] СП РСФСР. – 1980. – № 11. – Ст. 85.

Центральные межотраслевые органы государственного управления союзных республик совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами разрабатывают предложения, документы нормативного и организационного характера по развитию соответствующих отраслей, привлекают последних в пределах предоставленных им прав к реализации возлагаемых на них функций. Правительство, например, РСФСР поручило Госплану республики с привлечением министерств и ведомств, обл- и крайисполкомов принимать участие в определении Госпланом СССР перечня целевых комплексных научно-технических, экономических и социальных программ, а также программ развития отдельных регионов, территориально-производственных комплексов, порядка и сроков их разработки; в составлении Госпланом СССР территориальных балансов производства и распределения важнейших видов продукции; в разработке Госпланом СССР программ по решению крупных региональных проблем, формированию и развитию важнейших территориально-производственных комплексов[1]. Наконец, межотраслевые министерства и ведомства союзной республики имеют право поручать отраслевым органам разработку отдельных проблем, заслушивать доклады руководителей последних. Им должны представляться необходимые статистические, информационные материалы и т.д.

Следовательно, в силу своего положения как субъектов координации и контроля, а также инстанции, осуществляющей функции методического руководства по определенным вопросам, центральные органы межотраслевого управления союзных республик наделяются таким комплексом правомочий, который обеспечивает их доминирующую роль во взаимоотношениях с отраслевыми министерствами и ведомствами. Вместе с тем межотраслевой орган союзной республики не правомочен вмешиваться в оперативную деятельность отраслевых министерств и ведомств или в решение ими других, не входящих в сферу его ведения вопросов межотраслевого управления.

В условиях современной научно-технической революции, как пишет М.И. Пискотин, в силу дифференциации различных отраслей народного хозяйства и социально-культурного строительства, усиления связи и взаимозависимости между ними увеличивается потребность в согласовании их деятельности[2]. Это, а также ряд других факторов, прежде всего переход к четко

---

[1] СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

[2] Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. – М., 1978. – С. 14.

выраженному программно-целевому управлению экономическим и социальным развитием, повышают значение координационной и контрольной деятельности центральных органов межотраслевого управления союзных республик. Возрастает и степень их регулирующего воздействия в отношении отраслевых министерств и ведомств, других органов и организаций союзных республик, что в определенной мере проявилось и в принятых или разрабатываемых новых нормативных актах о них.

Все сказанное, однако, не означает, что во взаимоотношениях межотраслевых органов союзных республик с отраслевыми министерствами и ведомствами последние не могут выступать в качестве активной стороны. Наоборот, они вправе требовать от межотраслевых органов решения вопросов, входящих в их компетенцию и касающихся развития отрасли, в частности увеличения или уменьшения заданий, выделения необходимых ресурсов, разработки тех или иных документов и пр. Такого рода отношения между ними регламентируются в положениях как о межотраслевых, так и о многих отраслевых министерствах и ведомствах союзных республик.

3. Взаимоотношения министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик с местными Советами и их исполкомами

Местные Советы народных депутатов, будучи органами государственной власти, согласно Конституции СССР и конституциям союзных республик, решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на их территории; проводят в жизнь решения вышестоящих органов государственной власти; руководят деятельностью нижестоящих Советов; принимают участие в обсуждении вопросов республиканского и союзного значения и вносят по ним свои предложения. Они руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, а также подчиненными им органами и организациями и др.

Государственно-правовая природа местных Советов народных депутатов как органов государственной власти детерминирует наличие у них вопросов, которые могут решаться только на сессиях Советов. К исключительному ведению местных Советов наряду с избранием названных выше органов относится утверждение планов экономического и социального развития, в составе которых содержатся и соответствующие показатели деятельности

организаций министерств и ведомств. Только на сессии утверждаются местные бюджеты. Исключительно на сессии поселкового, сельского Совета производится рассмотрение проектов планировки и застройки населенных пунктов; на сессии городского, районного в городе Совета – рассмотрение проекта генерального плана города и проекта планировки пригородной зоны; на сессии районного Совета – рассмотрение схем районной планировки и пр.[1]

Думается, что по аналогии к исключительной компетенции краевых и областных Советов в законах о них следовало наряду с другими вопросами отнести также утверждение или рассмотрение в пределах предоставленных им прав основных положений схем и проектов районной планировки, генеральных планов городов. Такой же порядок было бы желательно установить и для рассмотрения разрабатываемых министерствами и ведомствами Союза ССР и союзной республики схем размещения и развития промышленности. Сейчас такого рода полномочиями по отношению к указанным документам, содержащим предплановые решения основных вопросов перспективного и социального развития территории края или области, наделены обл- и крайисполкомы. На наш взгляд, в силу особой важности этих документов содержащиеся в них основные решения должны составлять предмет внимания всего Совета, а не только его отдельных органов. Вопросы, не входящие в исключительную компетенцию местных органов государственной власти, могут решаться как Советами, так и исполкомами.

Министерства, государственные комитеты и ведомства союзных республик взаимодействуют с местными Советами и их исполкомами прежде всего в процессе осуществления их непосредственных задач. Для первых – это руководство порученными им отраслями или реализация функций межотраслевого управления в масштабе республики; для вторых – руководство государственным, хозяйственным и культурным строительством на подведомственной территории. Это направление их взаимоотношений получило определенное отражение в законах о местных Советах, прежде всего применительно к организациям, подчиненным непосредственно министерствам и ведомствам. Так, согласно Закону об основных полномочиях краевых, областных Советов, они оказывают помощь промышленным предприятиям, объединениям и организациям вышестоящего подчинения в рациональном

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 49. – Ст. 795–797; Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1979. – № 32. – Ст. 787; СЗ БССР. – 1979. – № 35. – Ст. 614.

использовании производственных мощностей, материальных, трудовых и финансовых ресурсов, улучшении социально-культурного, бытового и иного обслуживания рабочих и служащих. Оказание помощи промышленным предприятиям возложено и на нижестоящие Советы законами о них. Видимо, более правильным было бы законодательно вменить местным Советам в обязанность оказывать помощь всем организациям вышестоящего подчинения, а не только промышленным. В свою очередь, осуществление такого рода функций по отношению к исполкомам местных Советов следовало бы возложить на министерства и ведомства в положениях о них, что способствовало бы улучшению их взаимодействия в решении проблем как территориального, так и отраслевого и межотраслевого значения.

Следующее важное направление формирования отношений между министерствами, государственными комитетами и ведомствами союзных республик и местными Советами – осуществление функций руководства находящимися в их совместном подчинении органами и организациями. В основе разграничения компетенции между ними в этой области лежит государственно-правовая природа каждого из них. Так, местные Советы и их исполкомы как органы, руководящие государственным, хозяйственным и культурным строительством на своей территории, не могут не иметь соответствующего аппарата для реализации возложенных на них задач. Поэтому в прерогативу местных Советов входит образование отделов и управлений исполкомов, утверждение их руководителей; в прерогативу исполкомов – утверждение структуры и штатов отделов и управлений, осуществление в пределах предоставленных прав планирования, финансового, материального и иного обеспечения их деятельности и пр. Содержание и объем полномочий исполкомов по руководству отделами и управлениями, находящимися в двойном подчинении, отражает прежде всего тот факт, что они органы исполнительных комитетов.

Министерства, государственные комитеты и ведомства союзных республик как органы, руководящие развитием отрасли или осуществляющие межотраслевое управление в масштабе республики, не могут не наделяться по отношению к входящим в их систему отделам и управлениям исполкомов таким объемом правомочий, который обеспечивал бы реальную возможность руководства ими. Если же за министерствами, государственными комитетами и ведомствами республик закрепить только функции методического руководства органами и организациями, находящимися в их совместном подчинении с исполкомами местных

Советов, как предлагают некоторые ученые-юристы и практики, ратующие за расширение прав в этой области исполкомов, то министерства и ведомства не смогут обеспечить выполнение стоящих перед ними задач. Следовательно, если в масштабе республики образованы специальные органы отраслевой или межотраслевой компетенции, то их необходимо наделить таким комплексом прав, который позволял бы им решать основные вопросы планирования, материального и иного обеспечения, а также контроля деятельности входящих в их систему органов и организаций, подчиненных исполкомам.

Вместе с тем в случаях, когда интересы региона в каких-либо сферах оказываются доминирующими над интересами отрасли или определенные вопросы в силу их специфики можно с достаточной эффективностью решать на местном уровне управления, компетенцию исполкомов местных Советов в отношении органов и организаций, входящих в систему министерств, государственных комитетов и ведомств, целесообразно обогащать. Хотя это и ограничивает полномочия министерств, государственных комитетов и ведомств союзной республики, тем не менее в определенных случаях может оказаться полезным для развития не только территории, что вполне закономерно[1], но и отрасли в целом, в частности за счет приближения субъекта управления к объекту.

Рассмотренные взаимоотношения между министерствами, ведомствами и исполкомами местных Советов являются по сути отношениями равных сторон. Для осуществления же таких функций, как обеспечение комплексного экономического и социального развития подведомственной территории, местные Советы и их исполкомы наделены рядом правомочий, обеспечивающих их активную и ведущую роль во взаимоотношениях с министерствами и ведомствами. Наиболее широкой компетенцией в данной сфере обладают исполкомы краевых, областных Советов. Согласно Закону об основных полномочиях указанных Советов, они вправе рассматривать разработанные министерствами и ведомствами контрольные цифры, основные показатели проектов и утвержденных

[1] Не случайно в юридической литературе отмечено: типичным и существенным для действующего законодательства является то, что при регламентации вопросов взаимодействия министерств и местных Советов на первый план выдвинут территориальный аспект (Тарасенко, Н.М. Взаимодействие местных Советов и министерств / Н.М. Тарасенко // Советское государство и право. – 1980. – № 8. – С. 75). Это связано с тем, что «обеспечение комплексности экономического и социального развития территории определяет сейчас главное содержание хозяйственно-организаторской функции нашего государства, всей системы Советов» (Зломанов, Л.П. Советы и управление экономикой / Л.П. Зломанов // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 6).

планов неподчиненных организаций, расположенных на территории области или края. Эти означает, что край- и облисполкомы правомочны рассматривать указанные планы не в какой-либо части, а в целом, т.е. по показателям как социально-культурного, так и производственного развития организаций, подчиненных непосредственно министерствам и ведомствам.

Однако контролировать в соответствии с Законом край- и облисполкомы имеют право лишь те показатели планов неподчиненных организаций, которые утверждены им министерствами и ведомствами в части производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства и др. Названные показатели край- и облисполкомы включают в составляемые и утверждаемые ими сводные текущие и перспективные планы. Таким образом, их компетенция в данной области оказалась сведенной до уровня компетенции гор- и райисполкомов. Этого положения в принципе не меняет и то обстоятельство, что новым законодательством на исполкомы областных Советов возложена разработка и утверждение сводных планов производства местных строительных материалов, сводных планов жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, сводных планов производства товаров народного потребления, включающих утвержденные министерствами и ведомствами показатели деятельности организаций союзного и республиканского подчинения. Им вменено в обязанность также разрабатывать в составе планов экономического и социального развития края, области сводные разделы по всему комплексу социальных мероприятий, увязывая их с заданиями по развитию производства, капитальному строительству и повышению их эффективности.

На наш взгляд, на современном этапе усиление государственного контроля со стороны исполкомов областных Советов за всеми основными аспектами функционирования организаций, подчиненных непосредственно министерствам и ведомствам, необходимо и возможно. В этой связи обоснованным представляется закрепление Советом Министров РСФСР обязанности край- и облисполкомов включать в пятилетние и годовые планы экономического и социального развития краев и областей основные показатели планов организаций союзного и республиканского подчинения[1], что подразумевает и включение показателей их основной производственной деятельности. Практическое

[1] СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

решение рассматриваемого вопроса сейчас передано Госплану СССР. В соответствии с постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» от 19 марта 1981 г. он с участием министерств и ведомств СССР, правительств союзных республик устанавливает перечень показателей планов не подчиненных правительствам автономных республик, исполкомам местных Советов организаций, порядок и сроки их представления последними[1]. Новое законодательство о совершенствовании хозяйственного механизма возлагает на министерства и ведомства обязанность улучшить практику разработки планов развития отраслей в территориальном разрезе, к рассмотрению которых должны привлекаться и край- и облисполкомы[2]. Это направлено на улучшение соотношения территориальных и отраслевых начал в планировании.

В ведении местных Советов и их исполкомов сосредоточен и ряд других правомочий, обеспечивающих их активную роль во взаимоотношениях с министерствами и ведомствами при решении вопросов комплексного экономического и социального развития территорий. Так, Закон об основных полномочиях краевых, областных Советов возлагает на министерства и ведомства СССР и союзных республик обязанность учитывать заключения этих Советов при разработке и утверждении схем развития и размещения на их территории отраслей народного хозяйства и промышленности. Утверждение республиканскими министерствами и ведомствами отраслевых схем производится с участием край- и облисполкомов (и по согласованию с Госпланом республики)[3]. В связи с получившими значительное распространение случаями одностороннего изменения министерствами и ведомствами отраслевых схем в процессе их реализации, чем нередко существенно нарушается сбалансированность экономического и социального

---

1 СП СССР. – 1981. – № 13. – ст. 78. Порядок и сроки представления этих показателей установлены Госпланом СССР в 1981 г. Среди них – показатели по развитию промышленности и строительства, транспорта, по труду, кадрам и ряд других (Соловьева, С.В. Проблемы совершенствования планирования экономического и социального развития территории / С.В. Соловьева [и др.] // Местные органы власти социалистического государства (проблемы комплексного развития территорий) / отв. ред. К.Ф. Шеремет, И.А. Азовкин. – М., 1983. – С. 112–113); Типовые методические указания к составлению планов экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, округов, районов и городов, утвержденные постановлением Госплана СССР от 7 мая 1982 г. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1982. – № 11. – С. 40.

2 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118; СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

3 СП РСФСР. – 1979. – № 26. – Ст. 178.

развития территорий, было бы желательно установить порядок, в соответствии с которым такого рода корректировки указанных схем производились бы только по согласованию с исполкомами областных, краевых Советов[1].

Для обеспечения комплексного экономического и социального развития территории важное значение имеет совместное участие министерств и ведомств союзных республик и исполкомов местных Советов в разработке региональных и иных программ, предусматривающих формирование и развитие территориально-производственных комплексов и промышленных узлов. В частности, указанные полномочия обоснованно закреплены в новом законодательстве о краевых и областных Советах.

Кроме рассмотренных, большую группу составляют взаимоотношения министерств и ведомств союзных республик, с одной стороны, и местных Советов – с другой, формирующиеся в связи с выполнением последними функций контроля за соблюдением законодательства предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, а также координации и контроля их деятельности в таких областях, как землепользование, охрана природы, строительство, использование трудовых ресурсов, производство товаров народного потребления, социально-культурное, бытовое и иное обслуживание населения. Совершенно очевидно, что в такого рода взаимоотношениях местные Советы и их исполкомы выступают не только как инстанция, обеспечивающая комплексное экономическое и социальное развитие своей территории, но и как неразрывное звено единой системы Советов, через которые народ реализует принадлежащую ему государственную власть.

Содержание анализируемых отношений отражает специфику областей, в которых исполкомы местных Советов координируют и контролируют работу организаций вышестоящего подчинения. Так, в области землепользования они решают вопросы отвода (участвуют в отводе) организациям министерств и ведомств земельных участков, а также их изъятия в предусмотренных законом случаях. Исполкомы ведут контроль за рациональным использованием земель, их сохранностью и восстановлением; пресекают случаи самовольного занятия земель и т.п. В области строительства среди наиболее важных функций местных Советов и их исполкомов координационного характера следует назвать объединение

[1] Абрамович, А.М. Исполкомы областных Советов: планировка и застройка населенных мест / А.М. Абрамович. – Минск, 1979. – С. 8–9.

и централизацию ими средств организаций вышестоящего подчинения, решение вопросов размещения их объектов соответствующего назначения. Контролируя деятельность таких организаций, исполкомы вправе приостанавливать строительство объектов в предусмотренных законом случаях. Исполкомы областных и краевых Советов вносят в министерства и ведомства предложения о производстве на подчиненных им предприятиях товаров народного потребления, утверждают по согласованию с ними планы товарооборота и рыночных фондов фирменных магазинов по продаже таких товаров.

Пределы полномочий местных Советов и их исполкомов по реализации функций координации и контроля деятельности организаций вышестоящего подчинения наиболее широки в таких областях, как землепользование и охрана природы. Это связано с тем, что в указанных областях они выступают в качестве субъектов не только координации и контроля, но и управления. Естественно, что более высокие звенья местных Советов наделены и более значительными правами в рассматриваемой сфере. Так, если исполкомы поселковых и сельских Советов ведут контроль за строительством на подведомственной территории жилых домов, социально-культурных учреждений и коммунальных предприятий, то вышестоящие исполнительные комитеты осуществляют контроль за строительством в целом.

Современные тенденции усложнения проблем экономического и социально-культурного строительства детерминируют усиление, активизацию взаимодействия министерств, государственных комитетов и ведомств и местных Советов по решению ими как общих, так и специфических задач[1]. В частности, существенно возрастает значимость координационной и контрольной деятельности местных Советов в связи с реализацией на их территории соответствующих комплексных программ, участниками которых являются министерства и ведомства и входящие в их систему организации. Того же требует и происходящее ныне весьма заметное сокращение природных и трудовых ресурсов. Повысится роль исполкомов и в связи с направлением в одиннадцатой пятилетке капиталовложений на развитие ряда отраслей непроизводственной сферы только по линии Советов Министров отдельных

[1] В этой связи разработки теоретических основ взаимосвязанного развития отраслей и регионов является, как указано в постановлении ЦК КПСС «О повышении роли Института экономики Академии наук СССР в разработке узловых вопросов экономической теории развитого социализма» (Правда. – 1984. – 24 февр.), одним из важнейших направлений современных научных исследований, в том числе правовых.

союзных республик[1]. Хотя главным направлением в развитии всех Советов «является усиление их роли в развитии экономики»[2], это не исключает, а предполагает повышение их активности и в социально-культурной сфере.

В частности, предусмотренное Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. увеличение социальных фондов министерств и предприятий, организаций также объективно предполагает необходимость улучшения координационной и контрольной деятельности местных Советов как органов, ответственных за удовлетворение социальных нужд и запросов населения, проживающего на их территории. В этой связи определенный интерес представляет обращение советской юридической мысли к опыту заключения и исполнения не только хозяйственных, но и административных договоров, применяемых в ряде социалистических стран в качестве правовой формы взаимодействия местных органов государственного управления с неподчиненными организациями и их руководящими органами[3].

В перспективе же, видимо, целесообразно перейти от координации и контроля за деятельностью неподчиненных организаций к ее регулированию исполкомами в определенных областях, оказывающих наиболее существенное влияние на сбалансированность развития территорий. Это регулирование может осуществляться по опыту ГДР путем установления исполкомами неподчиненным организациям заданий по ряду показателей. «Такие задания могут касаться эффективного использования рабочей силы, рациональной загруженности строительных мощностей, учета потребностей социалистической культуры, природопользования и охраны окружающей среды, рационального использования энергии, воды, земли, высвобождающихся мощностей или других вопросов»[4].

---

1 СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

2 Габричидзе, Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. – М., 1982. – С. 109.

3 Законодательство зарубежных стран (обзорная информация, ВНИИСЗ). – Вып. 150. – М., 1978. – С. 11–23; Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. – М., 1979. – С. 75.

4 Административное право ГДР. – М., 1983. – С. 278.

Государственный комитет по делам строительства союзной республики

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Государственный комитет по делам строительства союзной республики / А.М. Абрамович // Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики. Совершенствование правового статуса и деятельности / В.И. Шабайлов [и др.] ; науч. ред. В.И. Семенков, В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1984. – С. 97–109.

Государственные комитеты по делам строительства союзных республик имеют своей целью проведение единой технической политики, направленной на ускорение технического прогресса и повышение эффективности строительства. Правда, эта цель в положениях о госстроях, утвержденных Советами Министров союзных республик, названа в качестве одной из их главных задач, что не совсем верно. Задачи указывают конкретные пути или этапы достижения цели. Наряду с такой весьма общей задачей, как улучшение дела градостроительства и архитектуры, положения о госстроях союзных республик формулируют и их конкретные задачи. В области планировки и застройки населенных мест (градостроительства) на них возложена организация разработки, рассмотрения и утверждения проектов районной планировки, генеральных планов городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов, проектов детальной планировки, схем промышленных

узлов. В области проектно-сметного дела задачей госстроев союзных республик является дальнейшее совершенствование строительного проектирования, развитие типового проектирования, широкое внедрение в строительство прогрессивных проектов и конструкций зданий и сооружений производственного и жилищно-гражданского назначения, а также осуществление в установленном порядке государственной экспертизы проектов и смет.

В области организации строительства положения о госстроях союзных республик возлагают на них такие задачи, как разработка с участием министерств и ведомств основных направлений по повышению технического уровня индустриализации строительства, инженерного оборудования городов и других населенных пунктов, улучшению эксплуатационных и архитектурных качеств жилых домов, зданий и сооружений; по развитию комплексной механизации и автоматизации, строительного производства, совершенствованию организации работ, специализации и кооперирования в строительстве и др.[1]

Наряду с задачами действующие положения о госстроях союзных республик закрепляют и их функции. Так, на них возложено осуществление руководства типовым проектированием в республике. Согласно положениям, госстрои организуют разработку планов типового проектирования. Они организуют разработку и представляют на утверждение или утверждают в пределах предоставленных прав типовые и экспериментальные проекты на строительство объектов, а также внедрение и распространение указанных проектов. На них возложено методическое руководство экспертизой проектов и смет, осуществляемой подразделениями других органов республики. Госстрои союзных республик разрабатывают с участием министерств и ведомств республики планы экспериментального строительства, комплексной механизации и автоматизации строительных и монтажных работ. Совместно с министерствами и ведомствами они организуют разработку и внедрение в строительство автоматизированных систем планирования и управления, средств автоматизации и механизации инженерно-технических работ; участвуют в разработке министерствами и ведомствами схем развития и размещения строительной индустрии в республике и др.

Сравнительный анализ положений о госстроях союзных республик свидетельствует, что многие из них существенно различаются. Так, согласно Положению о Госстрое, например, РСФСР, его

---

[1] СЗ БССР. – 1968. – № 26. – Ст. 370.

функции в области градостроительства ограничиваются тем, что он «разрабатывает планы работ по составлению проектов планировки и застройки городов и поселков городского типа и связанных с ними съемочно-изыскательских работ, а также планы по составлению схем районной планировки сельскохозяйственных районов и проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов»[1]. Разумеется, основные функции, выполняемые госстроями союзных республик на практике, значительно богаче. Это обоснованно отражают и комплексные нормативные акты о некоторых из них. Так, согласно Положению о Госстрое ЭССР, к его ведению отнесено участие в разработке комплексной схемы территориальной планировки. Он организует и руководит разработкой схем планировки отдельных районов, генеральных планов городов и ряда других такого рода документов. Госстрой ЭССР в соответствии с Положением о нем рассматривает ходатайства заинтересованных организаций о строительстве объектов, не предусмотренных утвержденными схемами районной планировки или генеральными планами населенных пунктов, и готовит по ним представления Совету Министров республики.

Позитивные моменты нормативного регулирования деятельности госстроев, которые могли бы быть учтены при формировании новой модели их комплексного правового статуса, имеются в положениях об этих органах и некоторых других республик. В Положении, например, о Госстрое ГССР в отличие от других аналогичных актов обоснованно отражается такое важное направление его работы, как согласование проектов наземных и подземных трасс внешних коммуникаций республиканского и местного подчинения, проектируемых вне городов, а также участие в рассмотрении Госпланом ГССР планов проектно-изыскательских работ. К ведению Госстроя ГССР Положением отнесено выполнение функций заказчика по разработке соответствующих проектов, анализ организации и состояния строительства в республике[2].

Положения о госстроях союзных республик должны обеспечивать строгий подход к формированию норм, определяющих компетенцию этих органов. Положение о Госстрое РСФСР, например, требует, чтобы по проектам планов экономического и социального развития республик, в рассмотрении которых по разделам капитального строительства, промышленности строительных материалов, строительного и дорожного машиностроения он принимает

---

[1] СП РСФСР. – 1968. – № 13. – Ст. 71.

[2] СП ГССР. – 1969. – № 1. – Ст. 6.

участие, заключения представлялись им как в Совет Министров, так и в Госплан республики. Положения же о госстроях некоторых других республик – БССР[1], ЛитССР, ЛатвССР[2], ГССР – предусматривают внесение ими таких заключений только в Совет Министров. Думается, что в данном случае Положение о Госстрое РСФСР более верно определяет его компетенцию, поскольку госстрои союзных республик на практике дают подобные заключения и в Госплан республики. Это отражают и нормативные акты, устанавливающие компетенцию структурных подразделений их аппарата. В частности, согласно Положению об отделе промышленного строительства Госстроя ЭССР, отдел рассматривает проекты планов капитального строительства и представляет по ним заключения Госплану ЭССР.

В то же время Положение о Госстрое РСФСР не совсем точно, на наш взгляд, определяет его компетенцию применительно к осуществлению государственной экспертизы проектов и смет. Согласно Положению, он подвергает экспертизе проектно-сметную документацию, утверждаемую Советом Министров РСФСР. Однако экспертные подразделения госстроев подвергают, во-первых, экспертизе проекты, не только утверждаемые правительствами этих республик, но и в значительной мере те, которые не имеют полномочий экспертизировать отделы по экспертизе проектов и смет, созданные в министерствах и при край- и облисполкомах. Во-вторых, экспертные подразделения госстроев союзных республик проводят выборочную проверку качества утвержденной документации на строительство объектов в республике. Они осуществляют также методическое руководство экспертизой проектов и смет, выполняемой отделами по экспертизе, созданными при других органах управления республики. Поэтому в положениях о госстроях ряда других республик, в частности ЛитССР, ЛатвССР и ГССР, осуществление ими экспертизы обоснованно не ограничивается проектами и сметами, утверждаемыми правительствами республик.

При разработке новых положений о госстроях союзных республик важно учесть не только позитивные моменты правового регулирования их деятельности, имеющиеся в действующих положениях о госстроях некоторых республик. В новых положениях необходимо с достаточной полнотой зафиксировать и те направления деятельности госстроев, которые на современном этапе выполняются ими на практике в качестве основных.

---

[1] СЗ БССР. – 1968. – № 26. – Ст. 370.

[2] Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛитССР. – 1968. – № 35. – С. 550–558; Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛатвССР. – 1968. – № 35. – С. 833–838.

В области градостроительства к ним относятся вопросы, решаемые госстроями союзных республик применительно к разработке и рассмотрению схем развития и размещения производительных сил республики, схем расселения. Среди таких вопросов находится и согласование и утверждение госстроями заданий на составление схем и проектов планировки; рассмотрение ходатайств соответствующих органов о сносе жилых домов, находящихся в личной собственности; определение в проектах планировки оптимальной структуры этажности жилья; обеспечение рационального использования при строительстве территорий; организация по поручению Совета Министров республики работы комиссий по выбору площадок для наиболее крупных строек. В области проектирования положения о госстроях союзных республик должны, по-видимому, отражать также деятельность, связанную с согласованием ими проектов на строительство зданий и сооружений, подготовкой заключений по заданиям на проектирование и по технико-экономическим обоснованиям крупнейших строек в республике. Аналогичным образом целесообразно закрепить в этих актах и выполняемые госстроями функции применительно к организации (а равно и проектированию) индивидуального жилищного и дачно-кооперативного строительства, рассмотрению соответствующих планов строительных и монтажных работ и пр.

Основные направления функционирования госстроев, прежде всего в области проектирования, на нынешнем этапе очерчены в специальных постановлениях, принятых в союзных республиках в развитие и исполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению проектно-сметного дела» от 30 марта 1981 г.[1] В частности, аналогичное постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 27 мая 1981 г., отразив принципиальные моменты организации проектно-сметного дела, уточнило наиболее важные функции Госстроя республики, выполняемые им, например, применительно к разработке и утверждению соответствующих годовых и пятилетних планов, типовых проектов, организации экспертизы проектно-сметной документации, обеспечению специализации и укрупнения проектных организаций, улучшению их информационного обслуживания, укреплению материально-технической базы и пр.[2]

---

1 СП СССР. – 1981. – № 14. – Ст. 84.

2 СЗ БССР. – 1981. – № 21. – Ст. 453; СП РСФСР. – 1981. – № 22. – Ст. 143.

Кроме того, этим же постановлением на Госстрой республики возложен и ряд новых функций. Среди них – осуществление совместно с Госпланом БССР контроля за выполнением министерствами, ведомствами и облисполкомами заданий по использованию в проектах здании и сооружений научно-технических достижений, которые должны предусматриваться последними в планах повышения технического уровня отраслей. Госстрою БССР постановлением вменено в обязанность утверждать на планируемое пятилетие перечни прогрессивных типовых и повторно применяемых экономичных индивидуальных проектов; устанавливать задания по их применению.

Одновременно Госстрою БССР были установлены и конкретные задания, в частности по разработке совместно с другими органами в 1981 г. комплексной программы по автоматизации проектных работ, доведению уровня автоматизации этих работ в текущей пятилетке до 15–20 % общего их объема, строительству зданий проектных организаций и ряд других. Таким образом, указанные нормативные акты ориентируют госстрои на ускорение научно-технического прогресса в управлении проектно-сметным делом.

Ряд новых задач встает перед госстроями союзных республик в связи с принятием ЦК КПСС и Советом Министров СССР постановления «Об улучшении планирования, организации и управления капитальным строительством». Общее направление этих задач состоит в обеспечении дальнейшего повышения роли госстроев в проведении единой технической политики в строительстве и архитектуре. Должна быть усилена и их ответственность за соответствие данной политики современным требованиям к организации строительного производства. Концептуальные положения указанного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР также следует учесть при разработке проектов новых комплексных нормативных актов о госстроях.

Особое значение для совершенствования правового статуса госстроев республик имеет новое Положение о Госстрое СССР, утвержденное Советом Министров СССР 21 мая 1984 г.[1]

Решение госстроями союзных республик стоящих перед ними задач осуществляется как в правовых, так и в неправовых формах. В частности, согласно Положению о Госстрое УССР, его задачи заключаются в разработке общесоюзных нормативных документов по строительству и государственных стандартов на строительные материалы, конструкции и изделия, в организации разработки

[1] СП СССР. – 1984. – № 92. – Ст. 119.

и утверждения такого рода республиканских документов. В соответствии с Положением Госстрой УССР организует разработку планов подготовки новых и пересмотра действующих названных нормативных документов и стандартов. Он организует также разработку и утверждает республиканские нормативы, инструкции по проектированию и строительству.

Нормотворческая деятельность госстроев в положениях о них отражена в такой мере, что это позволило М.И. Брагинскому сделать применительно к Госстрою СССР вывод о создании его «прежде всего для разработки различных нормативных актов»[1]. Разрабатываемые и утверждаемые ими нормы, условия, правила, инструкции и другие документы, конечно, являются эффективной правовой формой, обеспечивающей проведение единой технической политики в строительстве и архитектуре. Поэтому упорядочение ведомственных актов госстроев как по отдельным направлениям проведения этой политики, что предлагает ряд авторов[2], так и в целом составляет одно из наиболее важных условий повышения эффективности их функционирования.

Вместе с тем успешное проведение единой наиболее рациональной технической политики в отрасли не может быть обеспечено только нормотворчеством, в данном случае госстроев. Не менее существенное значение имеет улучшение их организационной надведомственной, прежде всего координационной, деятельности. Координационная деятельность, будучи характерной чертой государственных комитетов по делам строительства, приобретает еще большее значение на современном этапе, особенно в связи с реализацией комплексных и межотраслевых целевых программ, что желательно отразить и в положениях о госстроях. Переход на программно-целевой метод решения хозяйственных и социальных задач в широких масштабах осуществляется и в строительстве. Так, в конце 1980 г. ГКНТ, Госпланом, Госстроем СССР и Президиумом АН СССР была рассмотрена и принята целевая комплексная научно-техническая программа развития прогрессивной технологии и индустриальных методов строительства. Подготовлены и утверждены более 10 важнейших строительных программ, охватывающих проблемы создания и внедрения новых методов формирования промышленных узлов и генеральных планов предприятий; новых экономичных типов зданий и сооружений универсального назначения с применением объемных блоков

---

[1] Хозяйство и право. – 1982. – № 8. – С. 61.

[2] Проблемы совершенствования советского законодательства. – Труды ВНИИСЗ. – М., 1980. – Вып. 17. – С. 107.

и крупноразмерных элементов полной строительной готовности; строительства новых типов жилых домов, общественных знаний, а также сельскохозяйственных предприятий. К выполнению программ привлечено 75 министерств и ведомств и более 400 организаций-исполнителей[1].

Госстрои союзных республик координируют работу министерств и ведомств, других органов управления, а также организаций по вопросам выполнения целевых программ по сокращению применения ручного труда в строительстве[2], комплексной программы по автоматизации проектных работ, решению Продовольственной и Энергетической программ, жилищной и транспортной проблем в части проектирования, строительства и производства стройматериалов. Госстрой БССР, например, обеспечивает совместно с министерствами и ведомствами республики в одиннадцатой пятилетке решение таких важнейших республиканских научно-технических и экономических проблем, как разработка и внедрение эффективных методов проектирования и строительства жилищно-гражданских объектов на пойменных и заболоченных территориях с использованием намывных оснований; разработка долгосрочного прогноза и градостроительных нормативов территориальной организации городов и систем расселения БССР. Он обеспечивает также разработку эффективных проектных и технических решений по предотвращению возможных отрицательных влияний метрополитена на санитарно-гигиенические условия и устойчивость зданий и сооружений г. Минска.

Отражая одно из основных направлений работы Госстроя РСФСР, Положение о нем возлагает на этот орган контроль за внедрением достижений науки и передового опыта в строительство, соблюдением нормативных документов и стандартов по строительству, а также осуществление архитектурно-строительного контроля. Положения о госстроях некоторых других республик, например ЛитССР, в отличие от Положения о Госстрое РСФСР, совершенно оправданно указывают и конкретные направления, по которым осуществляется ими государственный архитектурно-строительный контроль.

В качестве таковых положениями названы застройка городов и других населенных пунктов, качество строительства всех объектов, изготовляемых в республике стройматериалов и конструкций.

---

[1] Экономика строительства. – 1982. – № 1. – С. 19, 70; № 6. – С. 5.

[2] Данная программа разработана Госстроем БССР совместно со строительными министерствами и ведомствами и белорусским филиалом ВНИИПИ труда в строительстве // Бюллетень строительной техники. – 1981. – № 3. – С. 32.

Таким образом, содержание деятельности госстроев союзных республик не может и не должно ограничиваться нормотворчеством. Последнее важно в нужной степени балансировать с их организационной, в частности координационной и контрольной, деятельностью, что составляет необходимое условие ее достаточной эффективности.

Реализация госстроями их надведомственных функций как нормотворческого, так и организационного характера обеспечивается соответствующими полномочиями. Согласно положениям о госстроях республик, они вправе проверять неподчиненные им органы и организации по вопросам технического уровня проектирования и строительства, производства строительных материалов, выполнения планов научно-исследовательских работ, разработки новых и пересмотра действующих нормативных документов и пр. Безусловно, они имеют и другие права, например право производить проверки в неподчиненных органах и организациях по всем входящим в сферу их ведения вопросам. Видимо, это право следовало бы в силу его важности для реализации надведомственных функций прямо закрепить в положениях о госстроях. Представляется заслуживающим внимания закрепление Положением о Госстрое ЭССР таких его полномочий, как право останавливать проектные и строительные работы, выполняемые с нарушением строительных норм, утвержденных схем, генеральных планов и проектных решений с извещением финансирующего банка и соответствующей вышестоящей инстанции. Реализация данного права – одна из гарантий предотвращения нарушения законодательства о строительстве.

Применительно к подчиненным органам и организациям положения о госстроях союзных республик ограничиваются указанием о том, что госстрои ими руководят. Конкретные же основные функции этого руководства, за исключением отдельных из них, в частности по утверждению подчиненным проектным организациям тематических планов по объектам республиканского и местного подчинения, не определены, что вряд ли правильно. Так, госстрои утверждают планы финансовых показателей этих организаций, балансы доходов и расходов, планы капитальных вложений, планы по труду устанавливают им предельные ассигнования административно-управленческих расходов. Они осуществляют экономический анализ деятельности указанных организаций, распределяют соответствующее оборудование и материалы для них, рассматривают завершенные проектно-планировочные работы, подготавливают по ним свои заключения и дают предложения по

их согласованию. В целом же госстрои союзных республик осуществляют оперативное управление деятельностью подчиненных проектных, а также научно-исследовательских институтов и других организаций. В положениях о госстроях целесообразно отразить и основные направления руководства входящими в их систему органами исполкомов местных Советов, в частности отделами (управлениями) по делам строительства и архитектуры край- и облисполкомов, отделами архитекторов (главных архитекторов) городов и районов, а также органами строительного контроля.

Для практической реализации возлагаемых на госстрои союзных республик функций у них, как и у других органов государственного управления, имеется специальный аппарат. Поскольку вопросы структуры центрального аппарата госстроев равно как и строительных министерств, а также компетенции его соответствующих подразделений – отделов и управлений освещались нами ранее, обратимся лишь к отдельным из них, имеющим особую актуальность. Среди такого рода вопросов находится прежде всего дальнейшее совершенствование деятельности отделов госстроев союзных республик, занимающихся размещением и формированном групп предприятий с общими вспомогательными объектами (промышленных узлов). Несмотря на эффективность межотраслевой кооперации производств, находящихся на одной и той же территории, уровень организации промышленных узлов, особенно в таких союзных республиках, как ГССР, АзССР, КиргССР, ТССР и ряде других, явно недостаточен. В среднем же по стране удельный вес капитальных вложений на строительство предприятий в составе промузлов составляет всего 15 %.

Между тем в отдельных республиках, например БССР, ЛитССР, УССР, положение совершенно иное. Целенаправленная деятельность в этом направлении Госстроя БССР и его соответствующего подразделения, а также отдела промышленных узлов и проектных работ Госплана БССР характеризуется тем, что на строительство промузлов в республике еще в 1965–1970 гг. выделялось 39 % от общего объема капитальных вложений, направляемых на сооружение промышленных предприятий. В 1976–1980 гг. доля этих вложений составила уже 73 %. В результате в республике построены такие крупные промышленные узлы, как минский, гомельский, могилевский, витебский, гродненский, бобруйский, новополоцкий. Интенсивно развиваются некоторые другие ее промышленные районы.

Опыт Госстроя и Госплана БССР, включая соответствующие подразделения их аппарата, по преодолению ведомственности

в проектировании и строительстве промышленных объектов состоит в том, что решения о формировании промузлов принимаются на стадии разработки плана. Они выступают также в качестве заказчиков схем генеральных планов промышленных узлов, разрабатываемых Белпромпроектом. Создание промузлов осуществляется ими на основе схемы размещения и развития производительных сил республики, схемы размещения и развития городских и сельских поселений, каталога паспортов площадок для размещения предприятий (промузлов), расчетов по обеспечению промышленных узлов рабочей силой. Процесс строительства общеузловых объектов находится под постоянным контролем указанных органов. Оперативному решению вопросов, возникающих при этом, способствует создание советов директоров предприятий, входящих в промышленный узел. Думается, что такая практика представляет определенный интерес для руководителей и специалистов госстроев и Госпланов других союзных республик.

В заключение отметим особую важность дальнейшей экологизации работы госстроев союзных республик и их аппарата. Именно от госстроев во многом зависит проведение эффективной экологической политики, которая в силу стремительного возрастания ее значимости стала одним из наиболее существенных элементов всей экономической и социальной политики Советского государства на современном этапе. В частности, госстрои совместно с другими органами союзных республик обеспечивают проведение экологической экспертизы строительных проектов, контролируют соблюдение нормативных предписаний и проектных решений по реализации при строительстве и вводе в эксплуатацию объектов природоохранных мероприятий. Усиление деятельности госстроев в указанном направлении, которая должна получить отражение и в положениях о них – одно из основных условий сохранения и улучшения нынешнего состояния биосферы. Заслуживает, на наш взгляд, распространения опыт Госстроя УССР, при котором в 1976 г. образована специальная экспертная комиссия для проведения комплексной экологической экспертизы наиболее крупных народнохозяйственных проектов. Практический интерес для госстроев союзных республик представляет образование в составе центрального аппарата Госстроя ЛитССР отдела ландшафтной архитектуры и озеленения, обеспечивающего рациональное использование ландшафта как важного элемента пространственно-планировочной организации окружающей среды.

Организационно-правовое регулирование развития экономики Белорусской ССР как составной части народнохозяйственного комплекса страны

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Организационно-правовое регулирование развития экономики Белорусской ССР как составной части народнохозяйственного комплекса страны / А.М. Абрамович // Белорусская ССР. Статус. Достижения. Развитие / В.И. Шабайлов [и др.] ; под ред. С.Г. Дробязко, В.И. Шабайлова ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1989. – Гл. 3. – С. 189–244.

1. Формирование системы и развитие государственного управления экономикой в период построения основ социализма

Провозглашение 1 января 1919 г. Социалистической Советской Республики Белоруссии (ССРБ) обусловило образование соответствующих комиссариатов Временного рабоче-крестьянского Советского правительства для руководства хозяйством. Базой этих комиссариатов «стал аппарат упраздненного в начале января 1919 г. Минского губернского революционного комитета и аппарат

отделов Исполкома Западной Коммуны»[1]. Это – комиссариаты по делам продовольствия, земледелия, труда и другие, а также Совет Народного Хозяйства (СНХ). Указанная структура центральных органов государственного управления закреплена I Всебелорусским съездом Советов, который 3 февраля 1919 г. принял первую Конституцию республики. Она была воспринята и объединенной Литовско-Белорусской республикой, созданной 27 февраля 1919 г.[2]

В условиях применявшегося в первые годы Советской власти преимущественно территориального принципа управления народным хозяйством, обусловленного отсутствием устойчивых экономических связей в стране и относительно высокой степенью самостоятельности местных органов государственного управления, необходимо особо остановиться на Советах народного хозяйства. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 2 (15) декабря 1917 г. при СНК был образован ВСНХ, деятельность которого распространялась и на территорию, подведомственную Облискомзапу – исполкому Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Западной области и фронта. ВСНХ выполнял функции единого централизованного руководства путем разработки общих норм хозяйственной жизни, согласования и объединения работы в этой области центральных и местных органов и др. В целом этот орган, вначале ориентировавшийся на выполнение функций высшего хозяйственного учреждения республики, в конечном итоге сформировался как орган управления промышленностью[3]. Экономическую политику непосредственно на местах осуществляли губернские СНХ, находившиеся в двойном подчинении.

31 июля 1920 г. самостоятельная Белорусская Советская Республика была восстановлена, в результате чего 19 августа 1920 г. соответствующие отделы Военревкома ССРБ были преобразованы в комиссариаты. На II Всебелорусском съезде Советов, состоявшемся в декабре 1920 г., в конституцию Белорусской республики были внесены дополнения, в соответствии с которыми функции общего управления делами республики возлагались на СНХ, образуемый ЦИК ССРБ. Для управления отдельными отраслями образовывались комиссариаты – продовольствия,

---

[1] Круталевич, В.А. Рождение Белорусской Советской Республики / В.А. Круталевич. – Минск, 1979. – С. 206.

[2] История государства и права Белорусской ССР. – Минск, 1970. – Т. 1. – С. 52–76.

[3] Венедиктов, А.В. Организация государственной промышленности в СССР / А.В. Венедиктов. – Л., 1957. – Т. 1. – С. 277–278.

земледелия, финансов, труда и другие, а также Совет Народного Хозяйства[1].

В плане решения задач по восстановлению народного хозяйства в январе 1921 г. ЦИК республики образовал Экономическое совещание (ЭКОСО) при СНК ССРБ. Оно выполняло функции общего руководства всей экономической деятельностью в Белоруссии. Регулирование деятельности местных хозяйственных органов осуществляли губернские экономические совещания[2]. Возрастание значимости плановых начал в руководстве экономикой республики обусловило создание в июле 1921 г. при ЭКОСО плановой комиссии. В апреле 1923 г. она была преобразована в Государственную плановую комиссию при ЭКОСО (Госплан), которая в ноябре 1925 г. перешла в непосредственное ведение правительства республики. В задачи Госплана входило введение плановых начал в хозяйственную жизнь республики, обеспечение выполнения установленных планов и др.[3]

Принципиальные изменения в системе государственного управления экономикой БССР в восстановительный период были связаны с введением новой экономической политики и образованием Союза ССР. В частности, произошли существенные изменения в управлении промышленностью, прежде всего в системе Совнархоза. Принятие ВЦИК 1 июня 1919 г. (согласно директиве ЦК РКП(б) о военном единстве) Декрета «Об объединении советских республик»[4], заключение 16 января 1921 г. союзного рабоче-крестьянского договора между РСФСР и ССРБ[5] и, наконец, образование 30 декабря 1922 г. Союза ССР предопределили создание системы федеральных органов государственного управления экономикой страны и республики. Реорганизация системы центральных органов управления народным хозяйством и другими сферами республики в связи с образованием Союза ССР осуществлялась в соответствии с Постановлением Президиума ЦИК БССР от 30 ноября 1923 г.[6]

Формы и методы управления народным хозяйством республики развивались в общем контексте их формирования в стране. Принципиальным шагом на пути перехода управления производством в руки рабочих явилось установление рабочего контроля,

---

1 История Советской Конституции (1917–1956). – М., 1957. – С. 251–257.
2 Экономика Советской Белоруссии (1917–1967). – Минск, 1963. – С. 95–96.
3 СУ БССР. – 1923. – № 8. – Ст. 73.
4 СУ РСФСР. – 1919. – № 21. – Ст. 264.
5 Образование СССР: сборник документов (1917–1924). – М.; Л. – С. 250.
6 СУ БССР. – 1924. – № 1. – Ст. 1.

положение о котором было принято ВЦИК 14 (27) ноября 1917 г.[1] и который сразу же был введен и на предприятиях Белоруссии. Управление государственными предприятиями как основой социалистической экономики осуществлялось в соответствии с принятым V Всероссийским съездом Советов Положением об управлении национализированными предприятиями. Его отличительной чертой являлось широкое представительство трудящихся в органах управления предприятиями и их объединениями, в частности в фабрично-заводских управлениях и главных управлениях комбинированных предприятий. В это время закладывались и другие принципиальные положения социалистического хозяйствования – оплата по количеству и качеству труда, развитие соцсоревнования, соблюдение трудовой дисциплины.

Предусматривавшееся первоначально функционирование предприятий на началах самоокупаемости и широкой самостоятельности при переходе к политике «военного коммунизма» было заменено исключительно высокой степенью централизации управления и жесткой регламентацией деятельности предприятий, в частности, через отраслевые органы совнархозов – главки. Методы «военного коммунизма» позволили в условиях гражданской войны и иностранной военной интервенции обеспечить выполнение стоящих перед экономикой Белоруссии и всей страны задач. Однако чрезвычайно высокий уровень централизации управления экономикой, бюджетное финансирование предприятий вне зависимости от результатов их хозяйственной деятельности привели «к разобщенности предприятий на местах... имели своим последствием те чудовищные формы волокиты»[2], породили иждивенческие настроения у производителей продукции. В основе организации управления народным хозяйством республики в период НЭПа лежали такие принципиальные положения, как замена в соответствии с решениями X съезда РКП(б) продразверстки продналогом и последующее установление взаимоотношений между промышленностью и сельским хозяйством на принципах эквивалентности, оставление в ведении СНХ ССРБ наиболее крупных и лучше оснащенных предприятий, передача большей части мелких и средних предприятий в подчинение экономическим отделам уездных исполкомов и сдача значительной их части в аренду кооперативным и другим организациям, а также частным

---

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 1. – С. 25–27.

[2] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., 1983. – Т. 2. – С. 245.

лицам[1], снятие переведенных на хозрасчет предприятий со всех видов государственного снабжения. Общая линия разграничения компетенции между вышестоящими органами управления, с одной стороны, и заводоуправлениями отдельных предприятий либо групповыми управлениями объединенных (по принципу однородности производства или территориально близко расположенных) предприятий, с другой стороны, состояла в следующем. В ведении центральных органов управления народным хозяйством сосредотачивались преимущественно вопросы обеспечения пропорциональности развития отраслей, осуществления наиболее крупных и дорогостоящих проектов. Так, Совнархоз Белоруссии доводил до групповых управлений (трестов) и отдельных непосредственно подчиненных ему фабрик и заводов программу выпуска промышленной продукции, распоряжался частью оборотного фонда, предназначенного для восстановления тех отраслей, которые еще не могли создавать собственные такого рода фонды и др. Ответственности за долги подчиненных ему хозяйственных структур Совнархоз не нес. В свою очередь главки совнархозов в целом «были значительно ограничены в правах»[2], касающихся осуществления ими оперативно-распорядительных функций в отношении хозяйственных организаций. Так, созданные на смену групповым управлениям тресты были защищены правовыми средствами от вмешательства вышестоящих органов в их оперативно-хозяйственную деятельность, включая проведение коммерческих операций. Тресты устанавливали цены на свою продукцию, определяли ее ассортимент и рынки сбыта, оставляли в своем распоряжении часть прибыли и т.д.

Наряду с трестами действовали и другие организационные формы управления общественным производством – комбинаты, иные производственные объединения, а также синдикаты. По своей сути синдикаты являлись крупными торгово-снабженческими организациями, имевшими задачей обеспечение сбыта, а некоторые – и снабжения производства. Создаваемые на паях и добровольных началах и включавшие в свой состав несколько трестов синдикаты, с одной стороны, осуществляли определенные

---

[1] Аренда в промышленности была единственной формой государственного капитализма в Белоруссии. В крупной промышленности она не получила большого распространения. В сфере мелкой и кустарной промышленности к концу 1922 г. в аренду было сдано более 200 мельниц, кожевенных, смолоскипидарных заводов и др. (Социально-экономические преобразования в Белорусской ССР за годы Советской власти / под ред. Ф.С. Мартинкевича. – Минск, 1970. – С. 93).

[2] Органы Государственного управления БССР (1919–1967 гг.). – Минск, 1968. – С. 5.

функции руководства трестами (предприятиями), а с другой – сами находились под контролем последних. Так, правление синдиката было выборным и подотчетным трестам[1]. Подобная форма взаимоотношений между нижестоящими и вышестоящими организационно-самостоятельными хозяйственными структурами во многих чертах представляет значительный интерес и в настоящее время.

Преобразование сельского хозяйства юридически базировалось на первых аграрных законах Советской власти. «В них были намечены пути организации крупного социалистического земледелия»[2]. Основной организационной формой осуществления такого земледелия в то время являлись совхозы, учреждавшиеся на базе наиболее образцовых в хозяйственном отношении имений[3]. Руководство совхозами было возложено на Наркомзем республики и его органы. Функции общего руководства кооперативными формами производства выполнялись «одновременно государственными учреждениями и территориальными органами сельскохозяйственной кооперации (в Белоруссии они возглавлялись соответствующим отделом Наркомата земледелия и Белсельпромсоюзом)»[4]. Основные задачи, которые решали органы государственного управления сельским хозяйством республики, состояли в достижении довоенных размеров посевных площадей и поголовья скота. Эти задачи решались упорядочиванием продналоговой системы, заинтересовыванием крестьян в расширении посевных площадей, оказанием всемерной помощи бедняцко-середняцким хозяйствам, колхозам, совхозам (переведенным в 1922 г. на хозяйственный расчет) и др. В результате в 1924 г. посевная площадь и урожайность всех сельскохозяйственных культур в республике (кроме льна), а также поголовье скота приблизились к довоенным показателям. Однако основная масса скота оставалась малопродуктивной.

Формировались и органы управления строительством. Так, Декретом СНК РСФСР от 9 мая 1918 г. был образован Комитет государственных сооружений (Главкомгоссоор) ВСНХ, имеющий в своем составе управления городского, сельского, промышленного строительства и другие органы, включая надзорные[5].

---

1 Лацис, О.Р. Объединения в странах СЭВ / О.Р. Лацис. – М., 1978. – С. 35–50.

2 Сорокин, А.Н. Совхозы Белорусской ССР (1917–1941 гг.) / А.Н. Сорокин. – Минск, 1979. – С. 22.

3 Лаврентьев, В.Н. Строительство совхозов в первые годы Советской власти (1917–1920 гг.) / В.Н. Лаврентьев. – М., 1957. – С. 32.

4 Органы государственного управления БССР (1919–1967 гг.). – С. 6.

5 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 1. – С. 57–59.

Непосредственно в Белоруссии руководство промышленным строительством осуществлял Комгоссоор Совнархоза республики, имевший свои органы в губерниях и уездах. Сельским строительством в восстановительный период (и вплоть до 1941 г.) руководил Народный комиссариат земледелия БССР. На низовом уровне организация работ на новых стройках осуществлялась построечными управлениями, а на действующих промышленных предприятиях – специальными строительными организациями. С 1922 г. в республике создавались отдельные подрядные организации, в 1923 г. была создана первая подрядная строительная организация «Белгосстрой» при Совнархозе БССР (реорганизованная позднее в Белстройобъединение)[1].

Процесс поиска и формирования принципиально новых форм и методов управления народным хозяйством республики, как и всей страны, был сложным и нередко противоречивым, складывающимся во многом сугубо эмпирически. Так, только за годы восстановления народного хозяйства аппарат СНХ республики, преобразованного в 1923 г. в Высший Совет Народного Хозяйства, подвергался существенной реорганизации несколько раз. В частности, в связи с введением новой системы управления промышленностью при переходе к НЭПу в Совнархозе вместо 14 производственных и 12 функциональных отделов было создано четыре функциональных отдела (позднее – управления) и пять отраслевых управлений. В середине 1922 г. реорганизуются функциональные управления СНХБ; в сентябре того же года численность работников его аппарата по сравнению с июлем 1921 г. уменьшилась почти в девять раз – до 113 сотрудников. Это сокращение государственного аппарата явилось результатом перевода подведомственных ему предприятий на полный хозяйственный расчет. В 1924 г. в связи с ростом объема производства и выполняемых функций вводится новая структура центрального аппарата ВСНХ Белоруссии[2].

Дальнейшее увеличение объемов общественного производства, усложнение хозяйственных взаимосвязей в экономике республики потребовали усиления плановой деятельности государства в этой сфере. Практика государственного планирования народного хозяйства республики формировалась первоначально по пути разработки на каждый очередной год начиная с 1925–1926 гг. контрольных цифр, которые впоследствии заменились годовыми планами. С октября 1928 г. развитие народного хозяйства Белоруссии

---

1 Экономика Советской Белоруссии (1917–1967). – С. 258.

2 История государства и права Белорусской ССР. – Т. 1. – С. 193–197.

и других республик определялось первым пятилетним планом страны. Разработанный в соответствии с первым пятилетним планом развития народного хозяйства СССР первый пятилетний план республики был утвержден 8–15 мая 1929 г. IX Всебелорусским съездом Советов.

В конце 20-х гг. в руководстве народным хозяйством четко определилась тенденция на применение преимущественно централизованных начал и ограничения самостоятельности предприятий, резкого сужения хозрасчетных отношений. Государственные предприятия брались на госснабжение, прежде всего на бюджетное финансирование. Усиление централизованных начал требовало систематических усилий по предотвращению возникающих в связи с этим таких негативных явлений в управлении экономикой, которые стали его постоянными спутниками на многие годы, как многоступенчатость, параллелизм, наконец, бюрократизм и волокита. Ликвидации такого рода недостатков был посвящен, например, объединенный апрельский (1927 г.) Пленум ЦК и ЦКК КП(б)Б[1].

Процесс усиления централизации в управлении народным хозяйством развивался постепенно. Так, наряду с приданием директивного характера государственным планам в декабре 1927 г. соответствующим решением ЦИК и СНК БССР при определении мер по улучшению работы ВСНХ его президиуму было предоставлено право окончательно утверждать промышленно-финансовые планы, балансы и уставы трестов, технические проекты на строительство промышленных объектов[2]. Однако за трестами в соответствии с новым положением о них сохранялись права, позволявшие им функционировать на принципах коммерческого расчета, но исходя из утвержденных плановых заданий[3]. Одновременно синдикаты стали более широко выполнять функции оперативного управления трестами, превращаясь из коммерческих организаций в своего рода отраслевые органы. В БССР в целях развития отраслевого управления в октябре 1928 г. в центральном аппарате ВСНХ вместо отделов были образованы соответствующие операционные группы, охватывающие вопросы отдельных отраслей промышленности.

Последующая перестройка в этой области проводилась на основе постановления ЦК ВКП(б) «О реорганизации управления

---

1 Хроника важнейших событий истории КПБ. – Минск, 1970. – С. 206.
2 СЗ БССР. – 1928. – № 6. – Ст. 36.
3 СЗ БССР. – 1927. – № 39. – Ст. 392.

промышленностью» от 5 декабря 1929 г.[1] и изданного в его исполнение Постановления СНК БССР от 24 января 1930 г.[2] Основным звеном промышленного производства становилось предприятие. Исходя из указанного постановления ЦК ВКП(б), главки ВСНХ и синдикаты, объединявшиеся во Всесоюзный совет синдикатов, были упразднены. Это ликвидировало определенный параллелизм в управлении промышленностью через две самостоятельные системы – главки ВСНХ и синдикаты. На базе упраздненных главков и синдикатов образовались единые всесоюзные отраслевые объединения, входящие в систему ВСНХ[3]. В БССР производственные объединения по отраслям промышленности, призванные выполнять функции как общего, так и оперативного управления развитием этих отраслей, были созданы (вместо соответствующих трестов и отраслевых групп) в составе ВСНХ республики.

Усиливавшаяся централизация управления народным хозяйством нашла свое воплощение и в передаче в 1930 г. значительной части наиболее крупных и важных предприятий из республиканского подчинения в союзное[4]. Процесс организации отраслевого управления экономикой, прежде всего промышленностью, получил свое логическое оформление в дальнейшем развитии центральных специальных органов, что не только соответствовало взятому курсу на укрепление централизованных начал в этой сфере, но и по сути обусловливалось им. Исходя из постановления ЦК ВКП(б) «О практической работе хозяйственных организаций» от 25 декабря 1931 г.[5] и соответствующих решений ЦИК и СНК СССР, в апреле 1932 г. ВСНХ БССР был реорганизован в Народный комиссариат легкой промышленности[6]. При этом ряд крупных предприятий был передан из системы ВСНХ республики в ведение Наркомтяжпрома и Наркомлеспрома СССР. Образование системы отраслевых наркоматов сделало объединения, выполняв-

---

1 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 2. – С. 136–142.

2 СЗ БССР. – 1930. – № 13. – Ст. 96.

3 В дальнейшем вместо указанных объединений были созданы специализированные главные управления (История социалистической экономики СССР. – М., 1977. – Т. III. – С. 55–57).

4 Это было характерной особенностью перестроек системы управления промышленностью вплоть до образования совнархозов в 1957 г. Так, если в конце первой пятилетки удельный вес предприятий союзного подчинения в общей их численности на территории Белоруссии составлял 19,9 %, то в 1939 г. он увеличился до 28,4 %, в 1950 г. – до 28,5 и в 1955 г. до 30,3 % (Социально-экономические преобразования в Белорусской ССР за годы Советской власти. – С. 113).

5 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 2. – С. 368–369.

6 СЗ БССР. – 1932. – № 26. – Ст. 105.

шие функции отраслевого управления, излишним звеном, поэтому в январе 1933 г. была установлена схема, предусматривающая управление промышленным производством в БССР следующим образом: наркомат республики (или уполномоченный общесоюзного наркомата при правительстве БССР) – трест. Указанные преобразования положили начало длящемуся во многих своих чертах до настоящего времени (с небольшим перерывом в 1958–1964 гг.) периоду отраслевого управления промышленностью через отраслевые наркоматы (впоследствии министерства). Сформировавшиеся же в начале 30-х гг. методы централизованного управления экономикой в своих наиболее принципиальных проявлениях сохранились по сути до начала современной перестройки в этой сфере.

Общепринятым объяснением в научной литературе перехода преимущественно к командно-административным методам, достаточно жестко централизованному управлению экономикой в конце 20-х – начале 30-х гг. является утверждение о том, что только таким путем можно было обеспечить концентрацию материальных и иных ресурсов на решающих участках общественного производства, направить их в первую очередь на реконструкцию промышленности, чего в свою очередь требовали не только задачи социалистического строительства, но и сложная международная обстановка, вызванная империалистическим окружением. Безусловно, необходимость концентрации ресурсов на решающих направлениях экономического развития в рассматриваемый период была. Однако эта же необходимость не в меньшей мере существовала в годы восстановления народного хозяйства. Да и сейчас, в условиях перестройки, она не отпала – концентрация ресурсов на приоритетных направлениях составляет непременное условие ускорения научно-технического прогресса. Тем не менее в условиях НЭПа государственным предприятиям была предоставлена исключительно широкая самостоятельность в вопросах организации и осуществления производства. Этого требовали задачи по резкому повышению эффективности данного производства. Кроме того, в условиях многоукладности экономики жесткая централизация в управлении государственными предприятиями была невозможна, ибо она «выключила» бы их из системы хозрасчетных отношений всей экономики.

Поэтому переход к централизованным методам в управлении экономикой, происшедший на рубеже 20–30-х гг., объясняется, на наш взгляд, иными причинами, в частности, прежде всего специфической хозяйственной и политической ситуацией,

сложившейся к указанному времени в стране. За годы первой пятилетки частный сектор был ликвидирован не только в средней, но и в мелкой промышленности. Возможности ленинского кооперативного плана в деревне, предусматривающие многообразие форм кооперации крестьян, не были использованы во всей его полноте. Этот план реализовывался в сельском хозяйстве односторонне, с ориентацией сугубо на одну из форм такой кооперации – колхозы, предполагающей высокий уровень обобществления средств производства, что в свою очередь требует достаточно высокого уровня развития производительных сил, чего в то время в сельском хозяйстве еще не было. В перспективе, с созданием мощных производительных сил в сельском хозяйстве, конечно, образование крупных хозяйственных структур в этой области было неизбежным. Однако применительно к той экономической ситуации, которая была в стране в конце 20-х гг., политика проведения обобществления крестьянских хозяйств в единственной кооперативной форме – колхозов была ошибочной. Следовало широко использовать в сельском хозяйстве другие многообразные формы кооперации, а также возможности индивидуальных хозяйств. Аналогичный вывод должен быть сделан и в отношении разрушения получавших бурное развитие с 1921 по 1928 г. промысловосбытовых кооперативов, равно как и ликвидации многоукладности экономики, ликвидированные сектора которой, несомненно, могли внести дополнительный вклад в ее укрепление.

Но поскольку политический курс на проведение известных преобразований, связанных по существу с огосударствлением всей экономики, был все же взят, то его неизбежным следствием был переход к жесткой централизации управления. Именно централизация обеспечивала, с одной стороны, приоритетные условия для реализации политики по фактическому огосударствлению всей экономики и, с другой стороны, принудительное свертывание частнособственнических форм хозяйствования, а также осуществление коллективизации в сжатые сроки, за два-три года, которая проводилась на принципах практического претворения Сталиным и его окружением в жизнь идей троцкизма в хозяйственном строительстве, предусматривавших создание так называемых трудармий, исходивших из политически ошибочной оценки крестьянства как реакционного класса. В этой связи известный советский писатель В.И. Белов отмечает: «Главным троцкистом являлся Сталин... Сталин разгромил Троцкого организационно – убрал его как соперника личной власти. Но суть троцкизма Сталин и его окружение взяли на свое вооружение. Своих оригинальных идей

по поводу крестьянства у Сталина не было»[1]. В условиях обострившейся в то время в высших эшелонах руководства страны борьбы за власть, когда речь шла не об обеспечении процесса трансформации власти для трудящихся во власть трудящихся, а на самом деле об установлении личной диктатуры, подобный взгляд на крестьянство привел к массовым преступлениям в отношении миллионов крестьян. Так, в период так называемого раскулачивания было репрессировано, по некоторым данным, 10 млн крестьян[2].

Были и другие сопутствующие факторы, которые обусловили установление административно-командной системы управления экономикой. Так, оказание государством постоянной и обширной помощи государственным предприятиям, особенно с целью быстрого проведения индустриализации страны и республики, потребовало усиления внимания со стороны центральных органов к работе хозяйственных систем. Однако это внимание при существовавшей в то время политической ситуации выразилось в расширении объема функций всеохватывающего контроля за деятельностью предприятий, все более детальной ее регламентации. При переводе предприятий на госбюджетное финансирование высокая степень централизации в управлении стала неизбежной. Далее, курс на проведение индустриализации страны в исторически короткие сроки можно и нужно было провести за счет всесторонней интенсификации производства, ускорения научно-технического прогресса. Однако сделать это было достаточно сложно, требовалась система принципиально других, чем намечались, методов руководства хозяйством страны и республик, а именно экономических методов. Но проблему индустриализации на первом ее этапе можно было решить и более простым путем, в частности за счет резкого ограничения и даже сведения к минимуму потребления, чему и было отдано предпочтение. Достичь такого ограничения одной сферы, а именно сферы потребления и развития за ее счет другой сферы, главным образом производства средств производства, можно только в условиях жесткой административно-командной системы управления, причем с ее крайними проявлениями, выразившимися в физическом подавлении не только любого

---

[1] Правда. – 1988. – 15 апр.

[2] Советская Белоруссия. – 1988. – 22 апр. Впрочем, репрессии приобрели массовый характер и в отношении других слоев народа, что составляло одну из существенных сторон сталинизма как определенного извращения подлинного социализма, отражало проявление на практике модели «социализма без демократии», хотя по форме демократические институты, будучи политически и юридически декларированы, функционировали.

недовольства или тем более противодействия этой системе, но и возможного инакомыслия вообще.

После ликвидации многоукладности экономики, осуществления коллективизации возврата от высокоцентрализованной, административно-командной системы управления этой сферой к самостоятельности предприятий, развитию экономических методов не произошло по ряду причин. Во-первых, развитие промышленности шло относительно быстрыми темпами. В его основе лежали не только не использованные возможности экстенсивного пути развития при создании многих отраслей «с нуля» широкое внедрение новой техники и технологии. Большое внимание уделялось подготовке и переподготовке кадров, в том числе рабочих, формированию высокого трудового энтузиазма советского народа, который определенное время восполнял крупные просчеты в руководстве экономикой. В условиях, когда темпы развития промышленности и некоторых других отраслей экономики превышали соответствующие показатели в ведущих капиталистических странах, необходимость коренного улучшения действующей в СССР системы управления этой сферой не была явной. Более того, презюмировалось, что дальнейшее совершенствование хозяйственных процессов связано с расширением сети и укреплением центральных органов специальной компетенции и их аппарата, что в общем-то в условиях все более укреплявшейся административно-командной системы управления было неизбежным. Так, исходя из соответствующих постановлений ЦИК СССР, в сентябре 1934 г. в БССР был образован Народный комиссариат местной промышленности, в декабре 1936 г. – народные комиссариаты легкой, пищевой и лесной промышленности. В последующие годы система центральных отраслевых органов и их аппарат еще более развились.

Во-вторых, факт создания и функционирования разветвленной централизованной и обеспечивающей относительно высокие темпы развития экономики системы специальных органов управления сам по себе имел немаловажное значение для окончательного решения в то время вопроса о соотношении методов экономического и внеэкономического воздействия на народное хозяйство как СССР, так и БССР. Вторичный фактор оказывал определенное обратное влияние на фактор, который в этом соотношении являлся первичным. И это, заметим, закономерное явление для процессов, характеризующихся отчуждением народа от реальной политической власти, от основных средств производства. В-третьих, на закрепление в начале 30-х гг. и дальнейшее усиление, особенно в последующие за этим два десятилетия, централизованных методов управления экономикой

Союза ССР и союзных республик, включая БССР, оказывал во многом решающее влияние субъективный фактор, а именно система авторитарной власти – политического режима И.В. Сталина и его окружения с присущими данной системе антинародными, во многом преступными методами обеспечения политической власти и ошибочными экономическими воззрениями о свертывании товарного производства, постепенном переходе к прямому продуктообмену. Такой системе политического и экономического руководства отвечала, естественно, только концепция административно-командных методов управления народным хозяйством Союза ССР и союзных республик, включая БССР. На теоретических установках сталинизма и условиях их практической реализации на протяжении десятилетий «выросли целые поколения руководителей всех рангов, многочисленных работников управленческого аппарата, которые не представляют себе иных методов, иного стиля работы, чем сложившиеся в течение этого (с начала 30-х гг. – *А.А.*) периода»[1].

И в дальнейшем, вплоть до последнего времени, когда высокоцентрализованная, административно-командная система управления стала значительным тормозом в развитии экономики, она рассматривалась многими руководящими деятелями, да и сейчас рассматривается некоторыми из них, остающимися в плену мертвящего догматизма, как единственно присущая социализму. Общественная опасность проявления догматизма, как и бюрократизма, нуждающихся один в другом, в анализируемой и других сферах, состоит в том, что их конкретные носители «могут существовать только за счет ущемления интересов общества, используя для этого принадлежность к государственному аппарату, если он присваивает себе функции своеобразного всесилия. Отсюда стремление «огосударствить» все и вся, связать любые успехи, достижения с административными методами управления как наилучшими»[2].

Сказанное, однако, не означает, что в 30-е гг. и в последующий период не ставился вопрос о применении экономических методов управления, расширении самостоятельности предприятий, развитии хозрасчетных отношений в народном хозяйстве. Наоборот, в соответствующих директивах и решениях он периодически поднимался[3]. Это связано с тем, что централизованное управле-

---

[1] Пискотин, М.И. Социализм и государственное управление / М.И. Пискотин. – М., 1984. – С. 115.

[2] Коммунист. – 1987. – № 8. – С. 13.

[3] СЗ СССР. – 1927. – № 39. – Ст. 392; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 2. – С. 136; История государства и права Белорусской ССР. – Т. 1. – С. 474–475; и др.

ние конца 20-х – начала 30-х гг. и последующего за этим периода в отличие от управления периода «военного коммунизма» опиралось в определенной мере на хозрасчетные отношения в экономике, исходило из известной имущественной обособленности предприятий. Тем не менее вплоть до последнего времени принципиального изменения сложившихся в начале 30-х гг. методов преимущественного внеэкономического воздействия со стороны государственных органов СССР и БССР на хозяйственные системы практически не происходило.

Из системы мероприятий по организации управления промышленностью в анализируемый период отметим еще ликвидацию в соответствии с решениями XVII съезда ВКП(б) функционального построения аппарата и перестройку его по производственно-территориальному признаку. Это выразилось в ограничении полномочий функциональных органов предприятий и наркоматов и существенном повышении статуса их производственных (производственно-территориальных) структур[1]. Большое внимание уделялось подготовке и переподготовке кадров как специалистов, так и масс рабочих, без чего немыслимо было овладевать новейшей по тем временам техникой и технологией[2], развитию патриотических движений за ударный труд – Стаханова, Изотова и многих других.

2. Управление экономикой в период упрочения основ социализма

Опираясь на помощь других братских республик, БССР добилась значительных успехов в хозяйственном строительстве. За годы довоенных пятилеток на народное хозяйство республики было направлено свыше 800 млн рублей капиталовложений (в сопоставимых ценах), построено более 1700 промышленных предприятий. Развивались машиностроение и металлообработка, энергетика, химическая и торфяная промышленность. Объем промышленной продукции в 1940 г. по сравнению с 1913 г. увеличился в 8,1 раза[3]. Валовая продукция сельского хозяйства за это время возросла в 1,7 раза, в том числе производство мяса –

---

[1] СЗ БССР. – 1935. – № 14. – Ст. 64.

[2] Так, в октябре 1936 г. почти 30 % рабочих крупных промышленных предприятий БССР сдали государственный техминимум (Матусевіч, М.Г. Асноўныя этапы развіцця прамысловасці БССР / М.Г. Матусевіч, С.Н. Малінін. – Мінск, 1960. – С. 92).

[3] Белорусская ССР: краткая энциклопедия. – Минск, 1979. – Т. 2. – С. 22.

на 31 %, молока – на 40 %, яиц – на 48 %, картофеля – в три раза[1]. Техническую оснащенность сельского хозяйства республики характеризовало наличие в ней в 1940 г. 10,4 тыс. тракторов, 1,7 тыс. зерноуборочных комбайнов, 6,1 тыс. грузовых автомобилей[2].

Развивались и другие отрасли народного хозяйства, в том числе строительство, которое в 1939 г. в стране выделилось в организационно самостоятельную отрасль. В Белоруссии строительные наркоматы были созданы в послевоенное время. Однако, учитывая расширение строительства в республике, контроль за его осуществлением был усилен.

Закрепив построение основ социализма в стране, Конституция СССР 1936 г., а затем Конституция БССР 1937 г. установили систему государственного управления советской экономикой. Так, в соответствии с Конституцией БССР 1937 г. к центральным органам государственного управления относились Госплан, наркоматы земледелия, зерновых и животноводческих совхозов, легкой, пищевой, лесной, местной промышленности и др. Увеличивающиеся объемы общественного производства в условиях жесткой централизации управления экономикой привели к дальнейшему росту численности специальных государственных органов, в том числе центральных. Так, в 1939 г. в БССР были созданы в дополнение к существовавшим наркоматы мясной и молочной, текстильной, местной, топливной промышленности, автомобильного транспорта, а также главные управления при СНК БССР: рыбной промышленности, промышленности строительных материалов (преобразованное в 1940 г. в одноименный наркомат; в 1940 г. – Главное управление мукомольной промышленности при СНК БССР, в 1941 г. – Народный Комиссариат мелиорации БССР и др.).

В условиях узковедомственного подхода к организации управления отраслями народного хозяйства особое значение приобретали координация и контроль деятельности многочисленных центральных органов управления. Для этого при СНК БССР в ноябре 1940 г. были созданы Экономический совет, возглавляемый председателем Совнаркома, и три хозяйственных совета (по товарам народного потребления, сельскому хозяйству, а также Коммунальному хозяйству, топливу и транспорту) во главе с соответствующими заместителями председателя СНК. Экономический совет направлял и объединял деятельность всех хозяйственных органов

---

[1] Развитие отраслей народного хозяйства Белоруссии. – Минск, 1979. – С. 22.

[2] Белорусская ССР: краткая энциклопедия. – Т. 2. – С. 22–23.

и организаций республики, хозяйственные советы – функционировавших в определенных отраслях экономики. Постановления Экономического совета и распоряжения хозяйственных советов были обязательны для подведомственных им наркоматов, управлений и организаций.

Уровень регламентации деятельности предприятий со стороны центральных органов в предвоенный период еще более возрос. Хозрасчет существовал в основном формально. Коллективное материальное стимулирование за конечные результаты работы применялось сравнительно редко. Сложилась тенденция, продолжавшаяся впоследствии не одно десятилетие, увеличивать выпуск продукции, не считаясь с затратами и ее качеством. В годы Великой Отечественной войны централизация управления экономикой еще более усилилась, что было, безусловно, необходимо в силу особых, чрезвычайных обстоятельств ее функционирования.

Восстановление промышленности в БССР сопровождалось важными качественными изменениями в направлении внедрения новой по тому времени техники и технологии, совершенствования структуры отраслей и территориального размещения. Сформировались такие отрасли промышленности, как тракторо- и автомобилестроение, электротехническая, химическая промышленность и др. Важной особенностью послевоенного развития промышленности в БССР явилось преимущественное ее размещение в западных районах республики. Так, если довоенный уровень промышленного производства в БССР в результате выполнения заданий четвертой пятилетки увеличился на 15 %, то в ее западных областях – в два раза[1]. В целом же вследствие огромного урона, причиненного промышленности, как и другим отраслям экономики БССР в годы Великой Отечественной войны, уровень производства в этой сфере в 1945 г. был в пять раз ниже довоенного[2].

Во второй половине 40-х – начале 50-х гг. принимается ряд мер, направленных на повышение производительности труда в колхозах (в том числе за счет определенного упорядочения оплаты труда), ликвидацию нарушений Устава сельскохозяйственной артели, укрупнение мелких колхозов и др. Для восстановления сельского хозяйства Белоруссии, как и других отраслей ее экономики, особое значение имела разносторонняя помощь республике со стороны других братских республик и особенно РСФСР. Тем не менее после

---

1 История социалистической экономики СССР. – Т. VI. – С. 191.

2 Белорусская ССР в цифрах в 1969 г. – Минск, 1970. – С. 27.

восстановления промышленности главной проблемой оставалась проблема подъема сельского хозяйства. Так, посевная площадь республики приблизилась к довоенному уровню лишь к 1953 г.[1] Для ускорения развития сельскохозяйственного производства и исходя из решений сентябрьского (1953 г.) Пленума ЦК КПСС, были существенно снижены нормы обязательных поставок государству, повышены государственные заготовительные и закупочные цены на продукцию животноводства и некоторых технических культур, в частности льна[2]. Повышение материальной заинтересованности колхозов и колхозников в результате труда, последующее совершенствование планирования сельского хозяйства в направлении установления заданий не из количества гектаров посевов и голов скота, а из объема произведенной продукции растениеводства и животноводства[3] и ряд других мер привели к некоторому подъему сельского хозяйства республики.

Быстрыми темпами в республике развивалось и капитальное строительство, от которого в значительной, если не в решающей, мере зависело восстановление ее народного хозяйства. Сразу же в послевоенный период строительство в БССР выделилось в организационно-самостоятельную отрасль. В частности, в октябре 1944 г. был образован республиканский Народный комиссариат жилищно-гражданского строительства[4]. Формировались другие органы управления строительством в республике, включая преобразование в 1954 г. единого республиканского Министерства жилищно-гражданского строительства в союзно-республиканское Министерство городского и сельского строительства БССР, а впоследствии и образование Министерства строительства БССР. В рассматриваемый период возрастало значение планировки и застройки городов, проведения единой технической политики в строительстве. В связи с этим на базе Управления по делам архитектуры и строительства при Совете Министров БССР и отдела по рассмотрению проектов и смет Госплана БССР создается Государственный комитет Совета Министров БССР по делам архитектуры и строительства (Госстрой БССР)[5].

---

1 Народное хозяйство Белорусской ССР за 40 лет / под ред. С.Н. Калинина. – Минск, 1957. – С. 207.

2 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1958. – Т. 4. – С. 20, 62.

3 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1968. – Т. 4. – С. 192–197.

4 Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР за 1938–1955 гг. – Минск, 1956. – С. 53.

5 Там же. – С. 61, 62, 67, 68.

В послевоенный период в основных чертах сохранялась система управления народным хозяйством, сложившаяся в 30-е гг., а до 1953 г. – с еще более высокой степенью централизации. Значительно ограничивалась компетенция в этой сфере союзных республик; органы управления общей компетенции приняли к своему ведению осуществление целого ряда функций отраслевых органов. Излишняя централизация, недостаточное развитие товарно-денежных отношений в целом и хозрасчетных в частности обусловили то обстоятельство, что, несмотря на все те поистине громадные успехи в восстановлении народного хозяйства, достигнутые советским народом в исторически короткий срок, возникла объективная потребность в существенном совершенствовании системы государственного управления этой сферой.

Однако, поскольку догма жесткой централизации, преимущественно административно-командных методов, оставалась в принципе непоколебимой, систему государственного управления экономикой пытались усовершенствовать исключительно за счет ее организационно-структурных перестроек. Поскольку реорганизации в каждом конкретном случае не приносили ожидаемых результатов, они начали приобретать хронический характер, что граничило нередко с дезорганизацией. Так, Министерство лесной промышленности БССР только за шесть лет (1948–1954) четырежды объединялось и разъединялось с органами управления бумажной, целлюлозной и деревообрабатывающей промышленности. Соответствующие центральные органы, управляющие производством товаров народного потребления и продуктов питания, реорганизовались в течение только 1947–1955 гг. пять раз.

Аналогичные организационно-структурные перестройки проводились и в других отраслях, в том числе в сельском хозяйстве[1]. В конечном итоге нередко возвращались к прежней системе управления. Система, например, промышленных министерств, сложившаяся в республике в середине 50-х гг., была практически тождественна системе соответствующих наркоматов республики начала 40-х гг.

Можно привести и другие такого рода многочисленные, неоднократно повторяющиеся в последующие годы попытки добиться резкого повышения эффективности хозяйствования за счет сугубо

---

[1] Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета БССР за 1938–1955 гг. – С. 54–58, 61, 63, 65; СЗ БССР. – 1956. – № 3. – Ст. 44; и др.

организационных перестроек[1]. Они отражали, с одной стороны, преувеличение реальных возможностей новых организационных форм осуществления производства и управления им и, с другой стороны, недооценку в решении данной проблемы намного более важного фактора – оптимального соотношения соответствующих методов управления хозяйственной жизнью, а именно методов экономического и внеэкономического воздействия на нее.

В середине 50-х гг. были приняты меры по расширению прав союзных республик, что явилось одновременно и средством определенной децентрализации общего, отраслевого и межотраслевого управления. Постановлением Совета Министров СССР «Об изменении порядка государственного планирования и финансирования хозяйства союзных республик» от 4 мая 1955 г. Советам Министров союзных республик был передан на решение целый ряд вопросов, входящих ранее в компетенцию или Совета Министров СССР, или министерств и ведомств СССР[2]. К компетенции Советов Министров союзных республик были отнесены утверждение планов производства и распределения всех видов промышленной продукции, производимой на предприятиях республиканских министерств и ведомств; утверждение и изменение проектных заданий и сметно-финансовых расчетов, а также титульных списков капитального строительства по объектам республиканских министерств и ведомств независимо от их сметной стоимости и др.

Расширение объема полномочий органов БССР и других союзных республик сопровождалось передачей многих предприятий в 1954–1956 гг. из союзного подчинения в ведение республик. Исходя из этого, ряд общесоюзных министерств был преобразован в союзно-республиканские с созданием соответствующих министерств во всех или отдельных союзных республиках.

---

[1] Так, в мае 1957 г. три министерства – сельского хозяйства, совхозов и мелиорации – снова сливаются в единое Министерство сельского хозяйства БССР (СЗ БССР. – 1957. – № 5. – Ст. 96). Однако в марте 1961 г. вновь создается Министерство заготовок БССР и Главное управление совхозов при Совете Министров БССР, которые тут же, в апреле 1962 г., упраздняются. Взамен образуются республиканский и областные комитеты по сельскому хозяйству, Министерство производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов БССР и одноименные управления облисполкомов. На местах – в районах вместо сельскохозяйственных, отделов райисполкомов образуются производственные колхозно-совхозные управления, охватывающие от одного до трех административных районов и имеющие довольно обширные полномочия (СЗ БССР. – 1961. – № 10. – Ст. 80, 94; 1962. – № 11. – Ст. 66 – 67, 69; № 12. – Ст. 79; № 16. – Ст. 111). Данная система просуществовала до 1965 г., затем были созданы органы управления этой отраслью, функционировавшие с небольшими изменениями около 20 лет.

[2] Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1958. – Т. 4. – С. 400–417.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О передаче предприятий ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик и проведении связанных с этим мероприятий» от 30 мая 1956 г. к указанным отраслям были отнесены такие отрасли промышленности, как легкая и текстильная, бумажная и деревообрабатывающая, стройматериалов, рыбная, продовольственных, мясных и молочных продуктов, а также заготовки, розничная торговля и общественное питание, речной флот, автомобильный транспорт, шоссейные дороги[1]. Это дало возможность ликвидировать некоторые министерства СССР, например Минавтошосдор, Минречфлот СССР, с созданием одноименных министерств либо ведомств в союзных республиках, а также объединить ряд министерств СССР – министерства легкой и текстильной промышленности – в единое Министерство легкой промышленности СССР и т.д. В целом в ведение союзных республик в течение 1954–1956 гг. перешло порядка 15 тыс. промышленных предприятий, что позволило в начале шестой пятилетки поднять удельный вес продукции предприятий республиканского подчинения до показателей, существенно превышающих удельный вес продукции предприятий союзного подчинения. Так, объем продукции предприятий республиканского подчинения в Белоруссии составил в 1956 г. 82 % ее общего объема, или на 15 % больше, чем в 1953 г.[2]

В русле общей тенденции расширения прав нижестоящих органов государственного управления Совет Министров БССР принял ряд нормативных актов, в соответствии с которыми расширились права министерств и ведомств республики и исполкомов местных Советов. В ведение последних было передано значительное количество предприятий.

Чрезмерная организационная дифференциация отраслей народного хозяйства, сложившаяся к 1957 г., породила серьезные негативные явления, связанные с узковедомственностью в функционировании министерств и ведомств СССР и союзных республик, в частности гипертрофированием их интересов в ущерб общегосударственным и региональным, недостаточной концентрацией производства и т.д. В порядке решения этой проблемы была внедрена система управления народным хозяйством, прежде всего промышленностью и строительством, по территориальному принципу, в частности на основе экономических административных

---

1 Известия. – 1956. – 3 июня; СП СССР. – 1957. – № 10. – Ст. 105.

2 Советская Белоруссия. – 1957. – 13 марта.

районов, образуемых высшими органами государственной власти союзных республик. В соответствии с реформой управление крупной промышленностью республики было сосредоточено в ведении Совета Народного Хозяйства (СНХ) БССР[1], подчиненного Совету Министров БССР.

С образованием в 1962 г. СНХ СССР и преобразованием его впоследствии из общесоюзного органа в союзно-республиканский, а в 1963 г. – в ВСНХ[2] СНХ БССР подчинялся и этому органу. Часть предприятий, производивших в 1957 г. 11,7 % всей промышленной продукции республики, находилась в ведении управлений промышленности облисполкомов[3]. В дальнейшем в основных отраслях промышленности на уровне Союза ССР были созданы отраслевые государственные комитеты, призванные обеспечивать проведение единой технической политики в отрасли, в том числе на территории БССР. Эти комитеты, однако, оказались малоэффективными. Они не имели решающего влияния на уровень внедрения достижений науки, техники и передового опыта в производство. Заметим, что в 1960 г. в РСФСР, УССР и КазССР были созданы общереспубликанские совнархозы, которые руководили деятельностью местных совнархозов этих республик. Кроме того, совнархозы в РСФСР, УССР впоследствии были укрупнены. Кардинальные изменения коснулись и системы органов управления строительством[4].

Существенно изменился статус функционировавших в союзных республиках в период совнархозов немногочисленных министерств. Министерства ограничивались выполнением функций планирования отрасли, обеспечения в ее развитии научно-технического прогресса. Управление предприятиями отрасли осуществлялось через совнархоз[5].

Устранив многие недостатки, порожденные чрезмерной организационной разобщенностью отраслей, сугубо территориальный принцип управления проявил и свои негативные стороны. Он привел к сдерживанию отраслевой специализации производства и нарушению рациональных хозяйственных связей в масштабе страны, к невозможности обеспечения единой, наиболее

---

1 СЗ БССР. – 1957. – Ст. 94, 122; Законодательные акты по вопросам народного хозяйства. – М., 1961. – Т. 1. – С. 166–183; СП СССР. – 1957. – № 6. – Ст. 63; и др.

2 Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1968. – Т. 5. – С. 248, 291–292.

3 История государства и права Белорусской ССР. – Т. 2. – С. 501.

4 СЗ БССР. – 1957. – № 5. – Ст. 94, 104; № 11. – Ст. 264; 1958. – № 11. – Ст. 184; 1959. – № 3. – Ст. 66; 1963. – № 23. – Ст. 253.

5 Ананов, И.Н. Министерства в СССР / И.Н. Ананов. – М., 1960. – С. 112–113.

современной технической политики и др.[1] Хотя за последние, предшествующие 1965 г., пятилетки достижения в экономическом развитии были в целом немалые[2], тем не менее довольно быстро назрела необходимость неотложного устранения недостатков сугубо территориального принципа управления народным хозяйством. В соответствии с решениями сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и на основании Закона СССР «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» от 2 октября 1965 г.[3] был осуществлен переход от территориального принципа управления промышленностью к отраслевому. Вместо упраздненного республиканского Совнархоза в БССР были образованы союзно-республиканские министерства легкой, пищевой, мясной и молочной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, промышленности строительных материалов, а также управления химической, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности при Совете Министров БССР. Республиканскими являлись министерства торфяной и местной промышленности[4].

Исходя из решений мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС, соответствующие преобразования были проведены и в системе органов управления сельским хозяйством. Так, вместо Министерства производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов и Министерства сельского хозяйства БССР образуется единое союзно-республиканское Министерство сельского хозяйства БССР[5]. Главное управление мелиорации и водного хозяйства при Совете Министров БССР в октябре 1965 г. преобразуется в аналогичное союзно-республиканское министерство БССР. В соответствии с произведенным в 1967 г. территориальным размежеванием между общестроительными министерствами СССР[6] в БССР республиканское Министерство строительства было преобразовано в союзно-республиканское Министерство промышленного строительства БССР. Республиканское же Министерство сельского строительства реорганизуется в союзно-республиканское Министерство сельского строительства БССР[7]. Еще ранее в со-

---

1 Косыгин, А.Н. Избранные речи и статьи / А.Н. Косыгин. – М., 1974. – С. 285.

2 Дронов, Ф.А. Научно-технический прогресс и проблемы ускорения экономического роста / Ф.А. Дронов. – Минск, 1979. – С. 39.

3 Ведомости Верховного Совета СССР. – 1965. – № 39. – Ст. 558.

4 СЗ БССР. – 1965. – № 33. – Ст. 362; № 37. – Ст. 428.

5 СЗ БССР. – 1965. – № 10. – Ст. 88.

6 СП СССР. – 1967. – № 5. – Ст. 19.

7 СЗ БССР. – 1967. – № 10. – Ст. 95; № 11. – Ст. 128.

ответствии с Законом БССР «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления Белорусской ССР» от 21 октября 1965 г. создается союзно-республиканское Министерство монтажных и специальных строительных работ республики.

Хозяйственная реформа 1965 г. имела своей целью не только совершенствование организационно-структурной политики в экономике. Она была направлена на использование и более существенных рычагов и стимулов. Предпринимались меры по расширению прав предприятий, сокращению круга показателей, утверждаемых им вышестоящей инстанцией, повышению роли их материального стимулирования. Некоторое усиление самостоятельности предприятий отражало и утвержденное Советом Министров СССР 4 октября 1965 г. Положение о социалистическом государственном производственном предприятии[1]. Перевод предприятий на новые условия планирования и экономического стимулирования в массовом порядке был сделан в основном в 1968–1969 гг.[2] На первом этапе проведения данной реформы достижения были значительнее, чем впоследствии. Это объясняется тем, что первые успехи были достигнуты в основном за счет использования поверхностных резервов – более рационального потребления ресурсов, уменьшения бесхозяйственности, некоторого повышения уровня единой технической и организационной политики в отраслях, включая совершенствование системы действующих в этой области органов и организаций.

Существенному подъему сельского хозяйства способствовало проведение в соответствии с решениями мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС таких мер, как доведение твердых планов государственных закупок продуктов, повышение на них закупочных цен, списание огромной задолженности с колхозов, проведение мелиорации земли за счет государства, перевод колхозов на прямое банковское кредитование, совхозов – на полный хозяйственный расчет, разрешение создавать в них без ущерба для сельского хозяйства подсобные промыслы, установление гарантированной оплаты труда колхозников, введение пенсионного обеспечения, совершенствование оплаты некоторых наиболее квалифицированных категорий работников, наконец, укрепление личных подсобных хозяйств и др.

---

1 СП СССР. – 1965. – № 19 – 20. – Ст. 155.

2 Развитие экономики Белоруссии в 1961–1970 гг. – Минск, 1978. – С. 61.

В дальнейшем экономика СССР в целом и БССР в частности стала испытывать потребность в проведении более коренных реформ в методах управления, отвечающих современным задачам. Тем не менее таких реформ не последовало, что наряду с другими факторами, прежде всего субъективного порядка, привело к замедлению темпов экономического развития в десятой и одиннадцатой пятилетках, а в начале 80-х гг. – вообще к застойным явлениям в этой сфере.

Происходило и реформирование организационной структуры управления народным хозяйством. В частности, в промышленности оно осуществлялось на основе постановления «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью», принятого ЦК КПСС и Советом Министров СССР в 1973 г.[1] В соответствии с этим постановлением осуществлялись меры по сокращению многоступенчатости (многозвенности) управления путем разработки и внедрения министерствами новых генеральных схем с двух- и трехзвенными схемами управления, а также по укрупнению низовых хозрасчетных звеньев промышленности, которыми были признаны производственные объединения. При многочисленных проявлениях формализма в решении вопроса создания этих объединений определенные позитивные результаты в плане повышения уровня концентрации производства все-таки были достигнуты.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г. открыло новое направление реорганизации хозяйственной системы БССР, как и других союзных республик. Предусматривалась взаимоувязка системы долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных форм государственного планирования, установление плановых показателей в несколько большей степени, чем ранее действовавшие, отражающих полноту и степень удовлетворения: потребностей общества в конкретной продукции, а также эффективность использования ресурсов[2]. Постановлением предусматривалось составление соответствующих балансов; в планирование вводилась система экономических нормативов и расчетов, разработка комплексных целевых программ как составной части государственных планов. Закладывались новые моменты и в систему обеспечения элементов

---

1 СП СССР. – 1973. – № 7. – Ст. 31.

2 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

хозяйственного расчета и совершенствования общественного производства. В частности, вводился гарантированный рост отчислений от прибыли поступающих в распоряжение предприятий; устанавливалась система надбавок за новую и высокоэффективную продукцию, стимулировалось совмещение рабочих профессий и т.д.

Применявшаяся в аграрном секторе экономики, как и в других отраслях, система управления «привела к неоправданному усилению централизма в решении многих хозяйственных вопросов, административных методов в управлении и планировании в ущерб экономическим. Колхозам и совхозам доводилось много показателей, которые излишне регламентировали их деятельность»[1]. Многие негативные моменты развития агропромышленного комплекса обусловливались узковедомственным подходом к организации управления им. Принятыми в соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК партии постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР предусматривалось укрепление материально-технической базы колхозов и совхозов, улучшение их финансово-экономического состояния за счет совершенствования системы цен на поставляемую и потребляемую продукцию, списания задолженности с колхозов и др.[2] Увеличивались материальные возможности социального переустройства села. Был сделан определенный шаг на пути интеграции отраслей агропромышленного комплекса, особенно на районном, краевом, областном и республиканском (АССР) уровне, на котором были образованы районные, областные, краевые и республиканские (АССР) агропромышленные объединения. Однако, хотя в сельском хозяйстве непосредственно и были ликвидированы некоторые «промы» и дублирующие службы, ведомственность в организации и функционировании АПК сохранялась. Созданные на уровне Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик комиссии их президиумов по вопросам АПК эту проблему решить не смогли. Они выполняли в основном лишь координационные и контрольные функции.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по ускорению научно-технического прогресса дном хозяйстве» от 18 августа 1983 г. предусматривало ряд мер в направлении обеспечения выпуска в ближайшие годы промышленностью продукции,

---

[1] Проблемы совершенствования хозяйственного механизма. – М., 1986. – С. 106–107.

[2] Материалы майского Пленума ЦК КПСС 1982 г. – М., 1982; СП СССР. – 1982. – № 17. – Ст. 89–93.

отвечающей по своим показателям лучшим мировым образцам[1]. Намечалось ускоренное создание и техническое оснащение опытных и экспериментальных баз и производств; создание резервов мощностей для подготовки производства и освоения выпуска новых видов оборудования и материалов и др. В системе хозяйственных отношений как в БССР, так и в целом по стране все большую актуальность приобретала проблема значительного укрепления договорной дисциплины, обеспечения безусловного выполнения договоров поставок народнохозяйственной продукции. Пытаясь решить эту проблему, ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О серьезных недостатках в соблюдении договорных обязательств по поставкам продукции и повышении ответственности министерств, ведомств и предприятий в этом деле» от 11 апреля 1983 г.[2] В постановлении была закреплена норма (впоследствии приобретшая более важную роль в перестройке хозяйственного механизма Союза СССР и союзных республик) о том, что выполнение поставок по договорам должно быть одним из главных показателей деятельности отраслевых министерств, производственных коллективов и их руководителей. Правда, значительное время эта норма имела в определенной степени декларативный характер, поскольку основными оставались иные, прежде всего валовые, показатели деятельности хозяйственных министерств и организаций.

Преимущественно административным подходом при некотором расширении экономических методов отличались в это время и меры по совершенствованию управления таким важнейшим хозяйственным комплексом БССР и других союзных республик, как агропромышленный. Постановление Совета Министров СССР «О порядке планирования и материально-технического снабжения в системе агропромышленного комплекса» от 23 июня 1983 г.[3], например, по-прежнему исходило из общей идеи высокой степени централизации и административного распорядительства в сфере планирования АПК, которая достаточно четко предусматривалась в ранее изданном, решавшем более широкий круг вопросов развития сельского хозяйства постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и экономического стимулирования производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов»[4]. Однако Постановление Совета Министров СССР

---

1 СП СССР. – 1983. – № 24. – С. 419–425.
2 СП СССР. – 1983. – № 11. – С. 195–199.
3 Там же. – 1983. – № 16. – Ст. 83.
4 Там же. – 1981. – № 1. – Ст. 1.

от 23 июня 1983 г. имело и позитивное значение. Закрепив, что развитие отраслей АПК должно планироваться как единое целое (хотя и с разбивкой по отраслям – министерствам и ведомствам СССР), оно сыграло определенную роль в усилении интеграции этих отраслей. Шагом на пути некоторого, хотя и незначительного, повышения эффективности взаимодействия отраслей АПК между собой и народным хозяйством в целом явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании экономических взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства» от 7 июля 1983 г. Оно предусматривало меры по сбалансированности закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию с ценами на продукцию промышленности, реализуемую сельскому хозяйству. Были введены новые показатели при оценке деятельности организаций, обслуживающих сельскохозяйственные предприятия, связанные с приростом сельскохозяйственной продукции, повышением производительности труда в обслуживаемых хозяйствах, выполнением договорных обязательств по обеспечению (обслуживанию) колхозов и совхозов[1].

В целом общая линия в содержании государственного управления экономикой БССР, как и Союза ССР в целом, в период с ноябрьского (1982 г.) по апрельский (1985 г.) Пленум ЦК КПСС состояла в широком использовании административных методов, сочетающихся с расширением применения в централизованном порядке мер материального, особенно индивидуального, стимулирования субъектов производственного и управленческого процесса. Разумеется, эти меры могли дать и дали некоторое, частичное улучшение состояния экономики. Так, самоотверженный труд рабочих, колхозников и интеллигенции Белоруссии позволил преодолеть сложившееся в первые два года одиннадцатой пятилетки отставание среднегодовых темпов развития экономики от плановых заданий на пятилетку. Валовой общественный продукт за 1981–1985 гг. увеличился на 26,5 %, национальный доход – на 32,5 %. Производительность труда повысилась на 30 %. При этом объем промышленного производства возрос на 29,6 %. Положительных перемен добился и агропромышленный комплекс республики, «хотя результаты здесь скромнее»[2].

Однако качественного перелома в хозяйственной ситуации не произошло. По сравнению с показателями ведущих капиталистических

---

[1] СП СССР. – 1983. – № 19. – Ст. 104.

[2] Материалы XXX съезда Коммунистической партии Белоруссии. – Минск, 1986. – С. 118.

стран недостаточным оставался научно-технический и организационно-экономический уровень отраслей народного хозяйства БССР и других союзных республик. За последние 15 лет фондоотдача в республике упала на 29 % и продолжала снижаться, хотя стоимость основных фондов за это время увеличилась в 3,4 раза[1]. Не удовлетворяли возрастающим потребностям и тем более перспективе качество многих видов производимой продукции, темпы роста производительности труда и другие важные показатели хозяйствования. К двенадцатой пятилетке страна, в том числе БССР, подошла с тяжелым финансовым грузом. Доходы бюджета покрывали его расходы, как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, «не за счет роста эффективности народного хозяйства, а другими путями, не оправданными ни экономически, ни социально. В частности, пошли на широкую продажу на мировом рынке нефти и других топливно-энергетических и сырьевых ресурсов»[2]; на необоснованное изъятие в бюджет собственных средств организаций, что подрывало условия их развития; на наращивание производства и реализации винно-водочной продукции, обеспечивших только за годы одиннадцатой пятилетки поступление налога с оборота в 169 млрд руб., или на 102 млрд руб. больше, чем в восьмой пятилетке[3].

В общем, и экономическое, и финансовое положение Союза ССР и союзных республик, равно как и вытекающие отсюда проблемы социального, да и политического плана, со всей остротой поставило вопрос о коренной перестройке механизма управления народнохозяйственным комплексом СССР, а следовательно, и экономикой БССР, являющейся неразрывной частью единого народнохозяйственного комплекса страны.

3. Перестройка системы управления экономикой Союза ССР и союзных республик

Выдвинутый апрельским (1985 г.) Пленумом ЦК КПСС и получивший развитие на XXVII съезде Коммунистической партии курс на ускорение социально-экономического развития страны потребовал коренной перестройки системы управления народным хозяйством Союза ССР и союзных республик. Для осуществления

---

[1] Материалы XXX съезда Коммунистической партии Белоруссии. – Минск, 1986. – С. 120.

[2] Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 25–26 июня 1987 г. – М., 1987. – С. 39.

[3] Там же.

этой перестройки особое значение имел так называемый крупномасштабный эксперимент в промышленности, который проводился согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по расширению прав производственных объединений (предприятий) промышленности в планировании и хозяйственной деятельности и по усилению их ответственности за результаты работы» от 14 июля 1983 г.[1] Постановление внесло определенные изменения в соотношение экономических и административных методов управления хозяйством. Оно предусматривало уменьшение количества утверждаемых в пятилетних планах для производственных объединений (предприятий) показателей, что обеспечивало юридически определенное расширение их самостоятельности. Повышалась роль стабильных экономических нормативов, разрабатываемых в составе контрольных цифр и доводимых до объединений (предприятий). Юридически предоставлялась полная самостоятельность предприятиям в использовании фонда развития производства, фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства и др. Тем не менее степень централизации управления экономикой Союза ССР и союзных республик в условиях данного эксперимента оставалась в целом достаточно высокой. Планирование и оценка деятельности предприятий, согласно названному постановлению, производились по достаточно широкому кругу показателей. Среди них были такие показатели, как выполнение плановых заданий по объему реализации продукции исходя из обязательств по поставкам по номенклатуре (ассортименту), качеству и в сроки в соответствии с заключенными договорами (заказами), а также (в зависимости от специфики отрасли) выполнение основных заданий по развитию науки и техники, заданий по повышению технического уровня (качества) продукции, росту производительности труда, снижению затрат на производство (увеличению прибыли). Устанавливались также платежи в государственный бюджет, доводились соответствующие нормативы, лимиты ресурсов и т.д., ограничивалось количество выплачиваемых премий из фонда материального поощрения и др. В общем, предусматривались многочисленные ограничения со стороны вышестоящих органов хозяйственной самостоятельности объединений (предприятий), что не соответствовало принципиально важному моменту этого эксперимента, состоящему в том, чтобы размеры

[1] СП СССР. – 1983. – № 20. – Ст. 109.

средств, получаемых предприятиями для оплаты труда, социального и производственного развития их коллективов, напрямую зависели от конечного результата их работы.

После апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС и XXVII съезда партии перевод объединений на такого рода условия хозяйствования приобрел более широкомасштабный характер. Экспериментальной проверке на АвтоВАЗе и в Сумском машиностроительном научно-производственном объединении им. М.В. Фрунзе подвергается принцип полного самофинансирования предприятий, что также отразило стремление соответствующих центральных органов добиться более оптимальных решений практической реализации концепции перестройки сложившегося хозяйственного механизма. Общая концепция этой перестройки, провозглашенная в середине 80-х гг., базировалась на положении о сочетании, с одной стороны, централизованного планового начала, с другой стороны, с расширением самостоятельности и ответственности предприятий, внедрением более гибких форм и методов управления, повышением роли экономических методов.

Однако известно, что указанная (в различном сочетании централизации управления и самостоятельности хозяйственных структур) концепция действовала практически едва ли не на протяжении всей истории государственного управления экономикой СССР и союзных республик. Все дело, следовательно, в том, в каком сочетании при сохранении данной общей концепции целесообразно применять ее основные элементы на современном этапе; какова наиболее рациональная степень централизации в планировании и реализации других функций управления единым народнохозяйственным комплексом и его конкретными структурами и каковы степень самостоятельности хозяйственных организаций, уровень и глубина развития товарно-денежных, хозрасчетных отношений, а следовательно, и степень использования экономических методов управления.

Поскольку принципиальных решений по этому вопросу до июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС практически не принималось, в государственном управлении экономикой БССР, как и Союза ССР в целом, наблюдалась достаточно противоречивая тенденция. С одной стороны, сохранялась прежняя высокоцентрализованная система управления с обширным применением административных методов. С другой стороны, предпринимались попытки расширения самостоятельности предприятий и соответственно более широкого применения экономических методов управления. Так, перевод с 1 января 1987 г. всех промышленных

предприятий на условия хозяйствования, проверенные в ходе упоминавшегося крупномасштабного эксперимента по расширению прав и усилению ответственности предприятий, «базировался на достаточно широком административном регламентировании их деятельности. Эта же тенденция проявилась и в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования, экономического стимулирования и совершенствовании управления производством товаров народного потребления в легкой промышленности» от 24 апреля 1986 г.[1] Исходя во многом декларативно из общей идеи расширения экономических методов управления, названное постановление тем не менее фактически отразило господство преимущественно административных, высокоцентрализованных начал в данной сфере. Так, кроме таких безусловно необходимых показателей, как производство продукции в натуральном выражении (по основной номенклатуре) и стабильные нормативы отчислений от прибыли в государственный и местный бюджет, оно предусматривало утверждение действующим в этой области предприятиям и объединениям и многих других показателей, нормативов и т.п. Это показатели по прибыли, вводу в действие производственных мощностей, объектов социально-культурного назначения за счет государственных капитальных вложений; нормативы прироста фонда заработной платы, образования фондов экономического стимулирования, соотношения между приростом производительности труда и приростом средней заработной платы; лимиты и фонды материально-технических ресурсов, лимиты государственных капитальных вложений и строительно-монтажных работ и многое другое. Учитывая недостаточное развитие механизма хозрасчетных отношений, было принято решение о введении на наиболее важных предприятиях государственной приемки продукции[2], т.е. об усилении тех же административных методов в решении проблемы повышения качества продукции.

И все же вопрос о широком использовании экономических методов управления народным хозяйством БССР, как и Союза ССР в целом, постепенно приобретает все более осязаемые черты в осуществляемых в этой сфере нововведениях. Применение тех или иных элементов хозяйственного расчета и их сочетаний на различных, но прежде всего низовых, уровнях хозяйствования

---

[1] СП СССР. – 1986. – № 20. – Ст. 108.

[2] Там же. – № 24. – Ст. 139.

позволяет выделить в общей системе этого хозрасчета ряд специфических подсистем, в которых апробировались, хотя во многом недостаточно последовательно и целеустремленно, соответствующие решения новой системы управления экономикой. Общей чертой данных подсистем управления явилось, несомненно, стремление теснее увязать конечные результаты хозяйственной деятельности с размерами средств на развитие предприятий и материальное вознаграждение работников. С указанной общей линией связывалось и другое, вполне логичное концептуальное положение перестройки: средства должны быть заработаны именно данным, конкретным коллективом, что может в наибольшей мере стимулировать его производственную активность при соблюдении, разумеется, достаточной самостоятельности в осуществлении этой деятельности.

Такой принцип закладывался в основу деятельности переведенных 1 января 1987 г. на самоокупаемость и самофинансирование предприятий Минприбора, Миннефтехимпрома, Минхиммаша, Минавтопрома, Минлегпрома, а также Минморфлота и Минторга, 36 предприятий и объединений других отраслей. В основу хозрасчетной деятельности названных хозяйственных систем была положена прибыль, распределяемая по установленным нормативам между государством, объединением (предприятием) и министерством. Более полное приближение к хозяйственному расчету было обеспечено в организациях министерств легкой промышленности и бытового обслуживания БССР, а также в торговых предприятиях и геологических организациях. Главное, что в прямую зависимость от доходов организаций указанных министерств БССР поставлены не только размеры фондов, направляемых на производственное и социальное развитие трудовых коллективов в целом (в частности, размеры фондов развития производства, науки и техники, социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, материального стимулирования) – это имело место на всех объединениях и предприятиях, переведенных на самофинансирование. Принципиально важно то, что в объединениях (предприятиях) названных министерств БССР в зависимости от дохода по принципу его остаточного распределения предусмотрено также создание фонда оплаты труда.

В плане решения проблемы «вала» с 1987 г. в ряде организаций было введено исчисление роста объема производства, а также производительности труда по фактической чистой продукции,

представляющей собой разницу между ценой изделия и стоимостью материальных затрат[1].

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны» от 20 марта 1986 г. наряду с установлением нового порядка планирования развития этой сферы, обеспечения его материальными и финансовыми ресурсами, включая усиление материального стимулирования, в том числе натурой, выполнения плановых заданий по производству седельных, наиболее важных видов сельхозпродукции и т.д., вводило ряд мер по развитию хозрасчетных отношений в этой сфере[2]. Предусматривалось, в частности, шире практиковать перевод коллективов цехов, бригад, ферм и звеньев, хозяйств в целом на оплату труда от валового дохода; переводить хозяйства, прежде всего совхозы, по мере укрепления их экономики на самоокупаемость; активно распространять семейный и личный подряд.

Несколько усиливались хозрасчетные начала и в организации такой отрасли народного хозяйства Союза ССР и союзных республик, включая БССР, как капитальное строительство. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по совершенствованию капитального строительства в целях ускорения научно-технического прогресса в народном хозяйстве страны» от 13 марта 1986 г., в значительной мере ориентированное на решение стоящих перед данной отраслью проблем традиционными средствами[3], уже в августе 1986 г. было дополнено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию хозяйственного механизма в строительстве»[4]. Оно расширило права и самостоятельность строительных организаций, предусмотрело поэтапный перевод трестов, главных территориальных и специализированных управлений по строительству, министерств строительства республик на полный хозяйственный расчет и самофинансирование. С 1987 г. введены согласованные между подрядчиком и заказчиком договорные цены на строитель-

---

1 Правда. – 1986. – 22 дек.

2 СП СССР. – 1986. – № 17. – Ст. 90.

3 СП СССР. – 1986. – № 11. – Ст. 67. Постановление предусматривало и некоторые новшества, не гарантировавшие, однако, существенной перестройки в деятельности участников строительства. Это – взимание начиная с 1987 г. платы в доход бюджета с заказчиков в размере 3 % стоимости основных производственных фондов, не введенных в установленный срок, а с подрядных организаций – в размере 5 % за кредит на затраты по незавершенному производству строймонтажа на объектах по истечении плановых сроков их ввода в эксплуатацию и др.

4 СП СССР. – 1986. – № 30. – Ст. 161.

ство предприятий, пусковых комплексов и объектов, проверенные экспериментально на стройках БССР. Установлена и взаимная экономическая ответственность всех участников строительства.

На укрепление договорных отношений в экономике Союза ССР и союзных республик было направлено постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О повышении ответственности объединений, предприятий и организаций за выполнение договоров поставки продукции и товаров» от 5 июня 1986 г.[1] Постановлением с 1 января 1987 г. в качестве основного критерия оценки результатов деятельности всех хозяйственных организаций было введено 100 %-ное выполнение заданий и обязательств по заключенным договорам.

Поиски наиболее рациональных решений велись и в области организационных структур, действующих в экономике Союза ССР. Возросшие объемы общественного производства и выделение в нем чрезвычайно большого количества отраслей и подотраслей сделали взаимосвязи Правительства СССР и правительств союзных республик непосредственно с многочисленными министерствами и ведомствами недостаточно эффективными. В плане ликвидации негативных проявлений узковедомственных тенденций образование единых специальных центров, интегрирующих функции государственного управления группами однородных отраслей, стало весьма актуальным.

Существенно новым шагом в этом направлении было создание Государственного агропромышленного комитета (Госагропрома) СССР и одноименных государственных комитетов союзных республик, образованных на базе целого ряда упраздненных министерств и ведомств, в частности Минсельхоза СССР, Минплодоовощхоза, Минмясомолпрома, Минпищепрома, Минсельстроя СССР и Госкомсельхозтехники. В Госагропром СССР передан ряд организаций некоторых других министерств. Отдельные же министерства и ведомства, сохраняя свою организационную самостоятельность, включены в состав АПК.

Госагропром СССР и госагропромы союзных республик действующим законодательством определяются как органы, руководящие отраслями АПК, а также осуществляющие межотраслевое управление в области приемки и переработки зерна, мелиорации земель, лесного и рыбного хозяйства[2]. В функции Госагропрома СССР входит решение основных проблем по успешному

---

[1] СП СССР. – 1986. – № 25. – Ст. 140.

[2] Там же. – № 14. – Ст. 87.

выполнению Продовольственной программы СССР, ускорению научно-технического прогресса в агропромышленном комплексе и др. Государственные агропромышленные комитеты союзных республик, так же как и действующие на среднем уровне управления агропромышленные комитеты автономных республик, краев и областей[1], обеспечивают выполнение планов производства и закупок сельскохозяйственных продуктов и поставки их в общесоюзный фонд, взаимоувязанную деятельность всех предприятий по их переработке и хранению. Районные агропромышленные объединения (РАПО) в качестве своей главной задачи имеют безусловное выполнение заказов государства на поставку продукции в установленном количестве и ассортименте, создание оптимальных условий для эффективной деятельности предприятий и организаций, входящих в объединение[2].

Сосредоточение функций государственного управления группами отраслей машиностроительного и топливно-энергетического комплексов осуществлено путем создания специального правительственного органа – Бюро Совета Министров СССР по машиностроению, аналогичного Бюро по топливно-энергетическому комплексу. Бюро имеет право в пределах своей компетенции принимать правительственные распоряжения, обязательные для исполнения всеми министерствами и ведомствами по решению ими вопросов развития соответствующего комплекса, рассматривать проекты их пятилетних и годовых планов, перераспределять в установленном порядке материальные ресурсы и др.

В строительстве рассматриваемый вопрос был решен поиному. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления строительным комплексом страны» от 14 августа 1986 г. постоянным органом Совета Министров СССР по руководству указанным комплексом провозглашен Государственный строительный комитет (Госстрой) СССР, в который преобразован Государственный комитет СССР по делам строительства[3]. На него возложено и непосредственное руководство общесоюзными министерствами, которые образованы для осуществления общестроительных работ на территории только одной республики – РСФСР, в частности Минсевзапстроем, Минюгстроем, Минуралсибстроем, Минвостокстроем СССР. Госстрой СССР руководит также деятельностью Минмонтажспецстроя, Минтрансстроя и Минстройматериалов

[1] СП СССР. – 1986. – № 15. – Ст. 88.
[2] Там же. – 1986. – № 30. – Ст. 160.
[3] Там же. – 1986. – № 30. – Ст. 160.

СССР. Создание новой системы органов управления строительным комплексом в союзных республиках базировалось на положении о возложении на их Советы Министров полной ответственности за состояние строительства в республике. Это предопределило преобразование имевшихся в ряде республик общестроительных союзно-республиканских министерств республики в республиканские, в том числе преобразование союзно-республиканского Министерства промышленного строительства БССР в республиканское Министерство строительства[1]. Сельское строительство было возложено также на республиканские организации – кооперативно-государственные объединения по сельскому строительству, созданные при госагропромах союзных республик, в том числе при Госагропроме БССР[2]. Впоследствии, в июле 1987 г., ЦК КПСС и Советом Министров СССР было установлено, что в союзных республиках на базе государственных комитетов по делам строительства и республиканских строительных министерств, а также других органов могут создаваться союзно-республиканские государственные строительные комитеты республик, которые в перспективе, по мере создания условий, будут брать на себя руководство всем строительством в союзных республиках[3].

Решение сложных и многоплановых задач, стоящих на современном этапе и в перспективе перед экономикой Союза ССР и союзных республик, включая БССР, потребовало создания новой целостной системы управления этой сферой. Основные положения коренной перестройки управления экономикой были утверждены на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС[4]. В соответствии с Основными положениями данная перестройка имеет целью переориентацию экономического роста с промежуточных на конечные, социально-значимые результаты; органическое сочетание интересов общества, коллектива и каждого работника; всестороннее развитие человека, достижение более высокого уровня благосостояния народа; превращение научно-технического прогресса в главный фактор экономического роста; обеспечение сбалансированности, преодоление дефицитности материальных ресурсов и потребительских благ; предоставление потребителю приоритета в хозяйственных отношениях, прав и возможностей экономического выбора; создание надежного противозатратного

---

1 Положение о Минстрое БССР утверждено Постановлением Совета Министров БССР от 28 мая 1987 г. // СЗ БССР. – 1987. – № 16. – Ст. 225

2 СЗ БССР. – 1986. – № 3. – Ст. 59.

3 СП СССР. – 1987. – № 39. – Ст. 124.

4 Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 25–26 июня 1987 г. – С. 83–111.

механизма функционирования народного хозяйства. Основные положения определяют и суть коренной перестройки управления экономикой Союза ССР, БССР, других союзных республик. Она состоит в переходе от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, управлении интересами и через интересы широкой демократизации управления, всемерной активизации человеческого фактора. Новая целостная система управления экономикой Союза ССР и союзных республик, в том числе БССР, включает в себя, во-первых, резкое расширение границ самостоятельности предприятий (объединений), перевод их на полный хозрасчет и самофинансирование, повышение ответственности за наивысшие конечные результаты; во-вторых, коренную перестройку централизованного руководства экономикой, сосредоточение его на главных процессах, определяющих стратегию, темпы и пропорции развития народного хозяйства страны и республик; в-третьих, кардинальную реформу планирования, ценообразования, финансово-кредитного механизма, переход к оптовой торговле средствами производства, перестройку управления научно-техническим прогрессом, внешними экономическими связями, трудом и социальными процессами; в-четвертых, создание новых организационных структур, обеспечивающих углубление специализации и повышение надежности связей по кооперации, непосредственное включение науки в производство; в-пятых, переход от чрезмерно централизованной системы управления к демократической, развитие самоуправления и др.

Специфические черты новой целостной системы управления экономикой БССР, других союзных республик, Союза ССР в целом заключаются в следующем. Это, во-первых, как отмечалось на седьмой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, организационное сочетание личных и коллективных интересов с общенародными. Во-вторых, в центр целостной системы управления ставится предприятие, создание наиболее благоприятных экономических условий для его функционирования. В-третьих, данная система должна обеспечить эффективное взаимодействие важнейших элементов механизма хозяйствования – планирования, экономического стимулирования, организационных структур. В-четвертых, указанная система базируется на положении об обеспечении органической взаимосвязи интересов отрасли и территории. В-пятых, принципы новой системы реализуются на всех уровнях управления экономикой Союза ССР и союзных

республик, включая БССР. Наконец, она рассчитана на интенсивное воспроизводство[1].

Эти общие положения и специфические черты новой системы управления экономикой Союза ССР и союзных республик получают воплощение в конкретных решениях осуществляемой в данной сфере перестройки. Исходный пункт перестройки – основное звено хозяйственного механизма – предприятия и объединения. Правовые основы хозяйственной деятельности названных структур определяет принятый Верховным Советом СССР 30 июня 1987 г. Закон о государственном предприятии (объединении). Закон, как гласит его преамбула, укрепляет государственную (общенародную) собственность на средства производства, углубляет централизованные начала в решении важнейших задач развития народного хозяйства как единого целого, предусматривает усиление экономических методов управления, использование полного хозяйственного расчета и самофинансирования. В политическом плане Закон направлен на дальнейшее развитие демократических основ и самоуправления трудящихся. Он юридически расширяет возможности участия трудовых коллективов в эффективном использовании государственной (общенародной) собственности, в управлении предприятиями и объединениями, а следовательно, дает возможности для преодоления известного, сложившегося в прошлом отчуждения человека труда от основных средств производства.

Исходя из идеи развития товарно-денежных отношений, замены преимущественно командно-административных методов управления методами главным образом экономическими, закон в качестве своей главной задачи имеет существенное расширение прав предприятий, обеспечение более значительной степени их реальной самостоятельности в организации и осуществлении производства на основе полного хозяйственного расчета. Поскольку хозрасчетный метод ведения хозяйства предполагает и полную экономическую ответственность за его результаты, степень самостоятельности предприятий в организации и осуществлении производства в таких условиях хозяйствования должна быть достаточно высокой.

В этом плане закон содержит ряд принципиальных нововведений. Предусмотрено, в частности, наделение трудового коллектива предприятия необходимыми правами по решению не только важных, но и первостепенных вопросов его производственного

---

[1] Правда. – 1987. – 30 июня.

и социального функционирования. Так, согласно закону, на общих собраниях (конференциях), являющихся основной формой реализации полномочий трудового коллектива, рассматриваются и утверждаются планы экономического и социального развития предприятия, утверждаются по представлению администрации правила внутреннего трудового распорядка и др. Обширен круг правомочий избираемого общим собранием Совета трудового коллектива предприятия (ст. 7 Закона). Предприятие самостоятельно разрабатывает и утверждает пятилетний план (ст. 10), определяет общую численность работников, их профессиональный и квалификационный состав, устанавливает фонд заработной платы по отдельным категориям работников и др. Самостоятельность предприятий обеспечивается также установлением экономической ответственности перед ними со стороны вышестоящих органов, в частности за ущерб, наступивший в результате выполнения указаний последних, нарушивших права предприятий, или вследствие ненадлежащего осуществления вышестоящими инстанциями их обязанностей перед предприятием (ст. 9 Закона).

В плане правового обеспечения перестройки управления экономикой Союза ССР и союзных республик издан ряд специальных нормативных актов, регламентирующих осуществление соответствующих функций этого управления, решающих вопросы взаимоотношений хозяйственных министерств (ведомств) с предприятиями (объединениями). В частности, исходные положения, заложенные в решениях июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, соответствующих нормах Закона СССР о государственном предприятии (объединении), конкретизированы и развиты в принятых 17 июля 1987 г. постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»[1], «О перестройке материально-технического обеспечения и деятельности Госснаба СССР в новых условиях хозяйствования»[2], «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования», «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма», «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики»[3]. Приняты новые правительственные

---

1 СП СССР. – 1987. – № 33. – Ст. 115.

2 Там же. – № 35. – Ст. 118.

3 Там же. – 1987. – № 36. – Ст. 119–120; № 37. – Ст. 121.

акты по вопросам коренного улучшения дела статистики в стране[1], повышения роли ГКНТ СССР в управлении научно-техническим прогрессом[2], активизации деятельности Госкомтруда СССР по более рациональному использованию трудовых ресурсов[3] и др. Специфика решения рассматриваемых вопросов на республиканском уровне отражена в постановлении Совета Министров БССР «О коренной перестройке управления экономикой в республике» от 15 октября 1987 г.[4]

Однако если давать общую оценку новой системе правового и организационного обеспечения перестройки управления экономикой Союза ССР и союзных республик, в том числе БССР, то надо признать, что в рамках этой системы фактически продолжают в основном действовать прежние, административные методы руководства, в том числе в отношении предприятий, переведенных на так называемые новые, хозрасчетные условия хозяйствования и выпускающих основной объем промышленной продукции. Правовые же решения, заложенные в Законе о государственном предприятии, названных выше и других нормативных актах, принятых в плане создания новой целостной системы управления народным хозяйством, не только не гарантируют однозначного перехода к экономическим методам, но вполне укладываются в традиционную схему административно-командного стиля руководства, не ставят заслона на пути его проявления на нынешнем этапе. Это большой недостаток действующей системы правового обеспечения перестройки экономики БССР и других союзных республик.

Так, наряду с такими долгосрочными экономическими нормативами, как нормативы по платежам в бюджет, за производственные фонды, трудовые и природные ресурсы, по налогообложению прибыли (дохода), которые необходимо устанавливать для предприятий в плане осуществления функций государственного регулирования их деятельности, Закон о государственном предприятии (объединении) предусматривает доведение целого ряда других нормативов, которые в условиях хозрасчетных отношений вряд ли следует устанавливать. Это нормативы по формированию фонда оплаты труда, фондов экономического стимулирования и некоторые другие. Установление второй группы многочисленных нормативов для предприятий, равно как и лимитирование объемов строительно-монтажных работ, централизованно распределяемых

---

1 СП СССР. – 1987. – № 34. – Ст. 117.

2 Там же. – Ст. 116.

3 СП СССР. – 1987. – № 38. – Ст. 123; 1988. – № 5. – Ст. 13.

4 СЗ БССР. – 1987. – № 30. – Ст. 404.

материальных ресурсов и, наконец, придание государственным заказам статуса обязательных, есть по сути применение тех же преимущественно административно-командных методов хозяйствования, что и ранее, лишь с изменением названия их элементов. Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования», «О деятельности министерств и ведомств сферы материального производства в новых условиях хозяйствования» от 17 июля 1987 г.[1], декларируя обеспечение широкой хозяйственной самостоятельности предприятий, тем не менее предоставляют практически неограниченные возможности для вмешательства в их деятельность со стороны министерств и ведомств. В результате в настоящее время планируемых предприятиям «сверху показателей... стало больше, а не меньше»[2]. Госзаказы во многих случаях приближаются к прежним плановым заданиям, а в ряде случаев и превышают их[3]. Да и часто произвольное, а не на основе научного подхода установление министерствами предприятиям необоснованно высоких нормативов отчислений от их прибылей – 80–90 %, порочная практика «перекладывания тяжести» на передовые коллективы не совместимы с экономическими методами управления. К этому следует добавить отсутствие реальных возможностей для абсолютного большинства предприятий наиболее рационально распорядиться остатком полученной прибыли, выйти за пределы ограничивающих их инициативу фондов, разнарядок по поставкам продукции и пр. В общем, как отмечалось в докладе М.С. Горбачева на XIX Всесоюзной партийной конференции, «командование и администрирование упорно цепляются за свои позиции»[4]. Это связано с тем, что на всех ступенях общественной, государственной и хозяйственной деятельности еще много работников, которые, как констатирует принятая на данной конференции резолюция «О ходе реализации решений

---

1 СП СССР. – 1987. – № 38. – Ст. 122.

2 Шмелев, Н. Новые тревоги / Н. Шмелев // Новый мир. – 1988. – № 4. – С. 161.

3 Так, в легкой промышленности БССР госзаказ охватывает все 100 % выпускаемой продукции (Советская Белоруссия. – 1988. – 8 апр.). При этом, как показала практика предварительного формирования планов на 1989–1990 гг., наблюдается двойственная тенденция хозяйственных органов и организаций: как производители (исполнители) они стремятся получить минимальный госзаказ, а как потребители (заказчики) – добиться через правительство максимального удовлетворения своих нужд именно через госзаказ другим министерствам и предприятиям (Правда. – 1988. – 30 мая). Это – яркое свидетельство слабости, а то и полного отсутствия подлинно хозрасчетных отношений в экономике.

4 Правда. – 1988. – 29 июня.

XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки», не хотят или не могут расстаться с командно-административными методами, болезненно воспринимают новое[1] вследствие их как догматических, ошибочных представлений о социализме, так и в силу узкоэгоистических, своекорыстных групповых и индивидуальных интересов.

Выяснение фактического соотношения экономических и административно-командных методов управления народным хозяйством как БССР, так и Союза ССР в целом необходимо не только для правильного понимания нынешней ситуации в рассматриваемой области. Оно нужно и для определения дальнейших шагов по коренному улучшению этой ситуации. В докладе М.С. Горбачева на XIX Всесоюзной партийной конференции отмечалось, что «экономика постепенно набирает обороты. В прошлом году (1987 г. – *А.А.*) весь прирост национального дохода получен за счет повышения производительности труда»[2]. Значительно лучше среднесоюзных выглядят основные показатели экономического развития в Белоруссии. В республике за 1986–1987 гг. валовой общественной продукт возрос на 11,1 %, национальный доход – на 11,5 %. Среднегодовой прирост объема промышленного производства в БССР за эти два года составил 6,9 %, производительности труда – 6,4 %. Среднегодовое производство зерна в республике увеличилось на 31 %, скота и птицы – на 19, молока – на 13 %[3]. Производство продуктов питания в расчете на душу населения в 1987 г. в Белоруссии приблизилось к уровню развитых государств среднеевропейского масштаба[4].

Однако если брать за основу оценок общесоюзные показатели, то следует признать, что радикального перелома в экономике не наступило. Более того, по многим очень важным показателям, как показано в выступлении акад. Л.И. Абалкина на XIX Всесоюзной партийной конференции, результаты неудовлетворительные. Так, «национальный доход... в прошедшие два года рос темпами меньшими, чем в застойные годы 11-й пятилетки. Не выполнены задания по такому важнейшему показателю эффективности, как ресурсосбережение. За эти два года она в среднем снижалась на 0,1 %, в то время как в прошлой, многократно критикуемой пятилетке ежегодное снижение материалоемкости составляло 0,5 %.

---

1 Правда. – 1988. – 5 июля.
2 Там же. – 29 июня.
3 Там же. – 1 июля.
4 Советская Белоруссия. – 1988. – 7 июля.

Изменения в структуре общественного производства – между группой "А" и "Б", между накоплением и потреблением – проходили в направлении, прямо противоположном тому, которое было определено XXVII съездом партии. Состояние потребительского рынка ухудшилось. Особое беспокойство вызывает положение в сфере научно-технического прогресса, где отставание от мирового уровня нарастает и приобретает все более угрожающий характер»[1]. Сохраняется моноструктурность экспорта в ведущие капиталистические страны, при которой вследствие технической отсталости многих отраслей, неконкурентоспособности на мировом рынке импорт большинства промышленных товаров, например из ФРГ, оплачивается «почти целиком экспортом невосполнимых природных богатств: нефтью, газом, лесом, бриллиантами»[2].

Все это свидетельствует о необходимости более решительного выполнения намеченных июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС мер по ускорению перестройки экономики СССР, перевода всех ее звеньев не декларативно, а фактически на путь подлинно хозрасчетного функционирования. Правительством должно быть обеспечено широкое развитие товарно-денежных, рыночных отношений социалистических производителей при обязательной ликвидации существующего монопольного положения многих из них, введение жесткой конкуренции как формы экономического соревнования между ними, в том числе при получении государственных заказов, соблюдение общегосударственного интереса в деятельности предприятий, в частности через рациональную политику налогов, государственного регулирования верхнего предела цен. Установление государством различного рода надбавок к ценам на продукцию производителей за счет потребителя, как до последнего времени делалось для стимулирования выпуска, например высококачественных или особо модных товаров, которые на самом деле таковыми не являются, есть мера не экономическая, а административная, ведущая не только к ухудшению положения потребителя, но и развивающая и углубляющая бесхозяйственность, застой в экономике, формирующая стремление предприятий решать проблемы получения прибылей путем искусственного вздувания цен на невысокого качества продукцию[3].

---

1 Правда. – 1988. – 30 июня.

2 Там же. – 3 июля.

3 О таких опасных тенденциях в развитии экономики справедливо отмечалось, например, на XIX Всесоюзной партконференции председателем ВЦСПС С.А. Шалаевым (Правда. – 1988. – 3 июля).

Известно, например, что из товаров легкой промышленности больше всего нареканий у населения республики вызывает обувь. Тем не менее в обувной промышленности БССР в 1987 г. 46,2 % изделий выпускалось с индексом «Н», а соответственно с повышенной ценой. В результате предприятия легкой промышленности БССР в 1987 г. получили с населения 70 млн руб. дополнительно только в результате административно-санкционированных игр с индексом «Н». Санкции же за выпуск изделий, лишенных индекса «Н», составили всего 197,6 тыс. руб.[1] Подобная политика есть по существу не что иное, как политика скрытого повышения цен.

В этом контексте следует оценивать и намечаемую реформу, а фактически повышение цен на продовольствие под видом их упорядочения. Учитывая сложившийся в целом низкий уровень средней фактической (а не так называемой реальной) заработной платы в стране и республике по сравнению со стандартом индустриально развитых стран, повышение цен на продовольствие можно расценивать как прямую акцию против достигнутого уровня жизни населения, если при этом каждому человеку не будет дана прямая и безусловно адекватная денежная компенсация, достаточная для того, чтобы в среднем обеспечивалось не меньшее, чем ранее, потребление мясных продуктов. Компенсация в скрытой форме – путем снижения цен на некоторые промышленные товары или тем более компенсация лишь отдельным группам населения либо (что еще хуже) — не адекватная, может иметь далеко идущие негативные последствия. Поэтому если повышение цен на продовольствие в действительности не преследует цель получить дополнительный доход в государственный бюджет за счет снижения потребления, то его не следует проводить. Ведь для стимулирования сельскохозяйственного производства указанная акция также ничего по существу не дает – закупки продукции непосредственно у основных производителей – колхозов и совхозов осуществляет государство, по им же установленным ценам. Другое дело, что эти закупочные цены должны быть сбалансированы с ценами на продукцию, поставляемую сельскому хозяйству промышленностью.

Сокращение же огромных государственных дотаций на продовольствие следует обеспечивать за счет кардинального повышения уровня производства в сельском хозяйстве и перерабатывающей промышленности, что приведет к резкому снижению себестоимости их продукции. Сейчас определенное распространение,

---

[1] Советская Белоруссия. – 1988. – 8 апр.; Правда. – 1989. – 4 февр.

особенно среди приверженцев старых, административно-командных, бюрократических методов управления, получила точка зрения о том, что осуществить такой перелом в сельском хозяйстве за исторически короткий срок не удастся. Трезво оценивая сложившийся к настоящему времени в СССР и в БССР уровень технической и технологической культуры сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности (хотя его и не следует недооценивать), можно, на наш взгляд, твердо заявить о реальности достаточно быстрой, в течение не более семидесяти лет кардинальной перестройки производства в этих жизненно важных отраслях, полном и качественном решении продовольственной проблемы. Однако для этого необходимо решительно и последовательно, в самых широких масштабах использовать новые формы хозяйствования, прежде всего подрядные, в частности коллективный арендный, семейный и личный подряд.

В данной связи уместно указать на тот же феномен «архангельского мужика», который со своей семьей производил порядка 8–9 % всей животноводческой продукции крупного совхоза со штатом только конторских работников свыше 30 человек. Следовательно, 10–12 таких «архангельских мужиков», переведенных на семейный подряд, взявших в аренду средства производства – землю, животноводческую ферму и прочее, возможно, объединенных на строго добровольной основе в несколько действующих на территории того или иного района кооперативов с подотчетным кооператорам правлением, уже сегодня могут заменить подлежащие безусловной ликвидации мало или вовсе нерентабельные колхозы и совхозы. Одновременно будут освобождены огромные трудовые ресурсы, ликвидирована поистине «безголовая» – иначе ее не назовешь – организация управленческого труда, при которой на каждое хозяйство, т.е на две-четыре тысячи гектаров пашни приходится ныне только управленцев в среднем по 30–40 человек[1]. Это значит, что у нас одних только управленцев в данной отрасли в несколько раз больше, чем количество всех работающих в аналогичных по размерам хозяйствах – фермах некоторых зарубежных стран.

Ясно, что при применяемой ныне в стране организации сельскохозяйственного производства ожидать дешевого мяса, молока, овощей и иных сельхозпродуктов государству не приходится, а поэтому нужно в корне менять эту организацию,

[1] Так, в Гродненской области в среднем на одно хозяйство приходится 38 человек управленческого персонала, в Брестской – 36, в Минской – 31 // Советская Белоруссия. – 1988. – 9 апр.

а не уповать на повышение цен на продовольствие. В то же время следует иметь в виду, что необходимые результаты в рассматриваемой области могут быть получены, если в отношении всех участников подрядных форм ведения сельскохозяйственного производства – как отдельных граждан, так и различных коллективов, в частности кооперативов, нынешних высокорентабельных колхозов и совхозов – будет проводиться обоснованная налоговая политика, если им будет оказываться со стороны государства, разумеется на строго хозрасчетной основе, должная помощь в приобретении современной техники и технологии, реализации продукции и пр.

Развитие хозрасчетных отношений в экономике страны и республики обусловлено во многом предоставлением предприятиям подлинной автономии в их взаимоотношениях с центральными органами, проводящими в отрасли правительственную политику. Поскольку такими органами становятся структуры типа имеющихся Бюро Совета Министров СССР или того же Госстроя СССР, то, видимо, следует рассмотреть вопрос о переходе от осуществляемого ныне сокращения численности отраслевых министерств и ведомств[1] к ликвидации этих органов вообще в перспективе в их нынешнем, управленческом виде, о чем говорилось некоторыми делегатами и на XIX Всесоюзной партийной конференции. Вместо отраслевых министерств целесообразно создавать крупные хозяйственные объединения, включающие в свой состав различные предприятия, находящиеся в отношениях подотчетности последним вышестоящих структур – синдикатов, фирм и т.д. Функции таких крупных фирм (синдикатов) и прочих структур могли бы сводиться к оказанию предприятиям необходимой помощи в сбыте продукции, в том числе выходе на международный рынок, поставках сырья, научном обеспечении производства и пр. Без такой реорганизации структур управления народным хозяйством изжить преимущественно административно-командный стиль управления экономикой СССР, равно как и экономикой БССР, вряд ли удастся.

Решению стоящих перед Союзом ССР и союзными республиками, включая БССР, экономических проблем может во многом способствовать и развитие кооперативных форм собственности,

---

[1] Так, в соответствии с решениями девятой сессии Верховного Совета БССР одиннадцатого созыва из имеющихся более чем 50 министерств, государственных комитетов и ведомств на республиканском уровне намечено упразднить 11 органов управления. На областном уровне из функционирующих 234 органов управления останется около 180 (Советская Белоруссия. – 1988. – 9 апр.).

а также индивидуальной трудовой деятельности. Юридически этот процесс обеспечивается прежде всего принятием Закона СССР об индивидуальной трудовой деятельности и Закона о кооперации в СССР. Необходимо значительно расширить сеть кооперативов, укрепить их, особенно действующие в сфере производства, в частности производства мяса и молочных продуктов, овощей, выполнения строительных работ, оказания иных услуг населению. Следует принять меры, исключающие превращение кооперативов в формы осуществления скрытой спекуляции дефицитными товарами и продуктами, приобретаемыми из госресурсов, получения кооперативами доходов, неэквивалентных трудовым затратам, необоснованной передачи государственных предприятий, например общественного питания, кооперативам, наконец, прямой эксплуатации членами кооперативов нанимаемой рабочей силы[1]. На этой основе может происходить не только накопление огромных денежных ресурсов у отдельных граждан, появление своего рода местных нуворишей со всеми вытекающими отсюда последствиями, но и возникновение широкой организованной преступности. Эта преступность может развиваться, например, в форме получения соответствующими должностными лицами взяток за решение вопросов о передаче в пользование кооперативам и отдельным гражданам на льготных условиях различного государственного имущества, скупки и перепродажи (чаще всего после небольшой переработки) дефицитных товаров и т.д. Важно также законодательно предусмотреть достаточно суровую уголовную ответственность за сокрытие от налогообложения получаемых доходов.

В последнее время некоторыми союзными республиками поднимается вопрос о так называемом территориальном хозрасчете. Если понимать территориальный хозрасчет в масштабах той или иной республики лишь как такой способ ведения хозяйства, при котором будет обеспечена его рентабельность на всей территории этой республики, а также как увеличение вклада конкретной республики в общесоюзный фонд при одновременном росте вклада всех остальных республик в ее собственное развитие, то поднятый вопрос, безусловно, заслуживает самого пристального внимания и нахождения соответствующих конструктивных решений. Вместе с тем следует иметь в виду, что проблема территориального хозрасчета может использоваться и уже используется

[1] О подобных и других негативных проявлениях в деятельности кооперативов указывалось на IX Пленуме ЦК КП Белоруссии, состоявшемся в январе 1988 г. (Советская Белоруссия. – 1988. – 23 янв.).

и в другом плане, а именно с опасных позиций возбуждения националистических проявлений, разделения народов Советского Союза.

В частности, используя данные о более высоких темпах развития тех или иных отраслей экономики в конкретных республиках по сравнению с другими республиками, некоторые делают ошибочные выводы о том, что народы первых республик якобы должны иметь несравнимо более высокий уровень жизни по сравнению с народами других республик. При этом совершенно не принимается во внимание специализация производства в других республиках, их участие в решении иных программ общегосударственного значения, например оборонных, топливно-энергетических, сырьевых. Для обоснования права на приоритетные условия развития отдельных республик и регионов нередко используются также доводы о том, что на их территориях имеются те или иные полезные ископаемые, иные ресурсы и т.д. Однако известно, что конкретные этапы развития человеческой цивилизации предъявляют спрос на различные виды природных ресурсов и то, что сегодня не имеет спроса и соответствующей цены, завтра может стать одним из первостепенных, жизненно важных ресурсов. Все это, конечно, не говорит о том, чтобы в бюджеты соответствующих республик и регионов не отчислять определенную долю из тех прибылей, которые получают в результате тех или иных форм эксплуатации находящихся на их территории ресурсов – такие отчисления нужны. Тем не менее в общегосударственном масштабе должна строго и неуклонно проводиться политика сбалансированного экономического и социального развития всех союзных республик и их административно-территориальных единиц, учитывающая многие факторы, обусловливающие это развитие, в том числе трудовой вклад их населения.

Надо отметить, что постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» от 25 июля 1986 г. наделило Советы Министров союзных республик, исполкомы местных Советов рядом таких полномочий по отношению к организациям вышестоящего подчинения, которые принципиально меняют характер их взаимоотношений, позволяют реально обеспечивать более эффективную, чем ранее, политику по сбалансированному экономическому и социальному развитию на территории,

охране окружающей среды[1]. В частности, Советы Министров республик, исполкомы вышестоящих звеньев местных Советов получили право устанавливать организациям вышестоящего подчинения плановые задания по ряду показателей, касающихся комплексного развития на их территории и других связанных с этим вопросов.

Однако новая система хозяйствования исходит из положения о самостоятельном утверждении предприятием своих планов. Следовательно, в настоящее время административное вмешательство Советов Министров республик, исполкомов местных Советов в хозяйственную деятельность неподчиненных предприятий недопустимо. Задания Советов Министров союзных республик, исполкомов местных Советов по выполнению работ, связанных с обеспечением комплексного развития на их территории, должны реализовываться на договорных началах с оплатой предприятиям за выполненные работы, что прямо вытекает из постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления» от 17 июля 1987 г.[2] Это, естественно, требует существенного укрепления финансовой базы территориальных органов, формирования их бюджета на новых началах. Ныне все предприятия региона, кому бы они ни были подчинены, обязаны вносить в местный бюджет плату за трудовые и природные ресурсы, а также определенную часть своей прибыли. Такой порядок создает возможности для решения проблем комплексного экономического и социального развития на территории БССР, других союзных республик на экономической основе, что более отвечает современным требованиям рационального сочетания отраслевых и территориальных интересов.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления» от 17 июля 1987 г. внесло определенные уточнения в распределение компетенции между СССР, с одной стороны, и БССР, остальными союзными республиками, с другой стороны. В частности, в связи с сосредоточением руководства предприятиями (объединениями) тяжелой промышленности и геологоразведочными работами в основном в общесоюзных органах управления признано целесообразным упразднить в союзных республиках союзно-

---

[1] СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151; Абрамович, А.М. Союзная республика: обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории / А.М. Абрамович // Великий Октябрь и национально-государственное строительство в Белоруссии. – Минск, 1987. – С. 81–111.

[2] СП СССР. – 1987. – № 39. – Ст. 124.

республиканские органы управления такими отраслями, как энергетика и электрификация, угольная промышленность, черная и цветная металлургия, нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность, геология[1]. Одновременно принято решение о передаче предприятий союзного подчинения, выпускающих товары для потребления главным образом внутри республики, т.е. в основном товары народного потребления, в республиканское подчинение, а части предприятий республиканского подчинения – в местное подчинение. Возрастание хозяйственно-организаторских функций исполкомов областных Советов, в том числе в отношении организаций вышестоящего подчинения, предопределило образование данным постановлением главных производственно-экономических управлений облисполкомов, которые могут содействовать более гармоничному, сбалансированному развитию на территории.

Таким образом, дальнейшие достижения экономики БССР как составной части единого народнохозяйственного комплекса страны обусловлены проведением мероприятий по радикальному преобразованию этой сферы в направлении максимально полного развития истинно хозрасчетных, товарно-денежных отношений, всемерной активизации человеческого фактора на основе демократизации управления производством, преодоления элементов отчуждения человека труда от основных средств производства, превращения его не на словах, а на деле в подлинного хозяина своей страны.

---

[1] Закон БССР об утверждении указа Президиума Верховного Совета БССР «Об упразднении Управления геологии Белорусской ССР» от 29 октября 1987 г. // СЗ БССР. – 1987. – № 31. – Ст. 411; и др.

Союзная республика: обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Союзная республика: обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории / А.М. Абрамович // Великий Октябрь и национально-государственное строительство в Белоруссии / В.А. Круталевич [и др.] ; под ред. В.И. Семенкова. – Минск : Наука и техника, 1987. – Гл. 5. – С. 81–111.

Комплексность является основной концепцией современной территориальной организации как Союза ССР в целом, так и союзных и автономных республик и их административно-территориальных единиц. Она получила конституционное закрепление. Так, согласно ст. 77 Конституции СССР, союзная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории. Эта же концепция воплощена и в ст. 71 Конституции БССР, а также в соответствующих статьях конституций других союзных республик. Комплексность как ведущий принцип территориальной организации всей страны, союзных и автономных республик, а также их административно-территориальных единиц предполагает:

1) комплексное использование природных ресурсов;

2) пропорциональное развитие взаимосвязанных отраслей промышленности, регионов;

3) организацию промышленных и агропромышленных комбинатов и комплексов;

4) развитие единой системы региональных территориально-производственных и народнохозяйственных комплексов[1].

Территория союзной республики требует, безусловно, комплексного развития не только ее экономики. На территории союзных республик должно быть обеспечено комплексное развитие и социально-культурной сферы. Кроме того, формирование экономики союзной республики должно сопровождаться сбалансированным развитием социальной сферы и культуры на ее территории. Это необходимое условие ускорения социально-экономического развития союзной республики в целом, в том числе ускорения научно-технического прогресса. Разумеется, развитие экономики имеет при этом определяющее значение. Ведь именно на ее базе развиваются все другие общественные отношения, складывается «наш социалистический образ жизни»[2]. Тем не менее в настоящее время, когда вопрос о резком ускорении научно-технического прогресса приобрел особое значение, всемерная активизация человеческого фактора немыслима без адекватного развития социальной сферы. «**Именно в этой сфере**, — отмечалось на XXVII съезде КПСС, — **реализуются результаты экономической деятельности, затрагивающие жизненные интересы трудящихся, воплощаются высшие цели социализма**»[3].

Таким образом, комплексное развитие на территории союзной республики как определенной целостной системы требует гармоничного, сбалансированного развития и ее отдельных подсистем, а именно экономики республики, ее социальной сферы и культуры, а также административно-политического строительства.

Требования, которым должно соответствовать комплексное развитие на территории союзной республики, представляют собой, по сути, основные идеи, сформулированные теорией и практикой этого развития, т.е. его принципы. Они вытекают не только из целей и задач социальной деятельности в территориальных пределах конкретной республики и ее административно-территориальных

---

[1] Некрасов, Н.Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы / Н.Н. Некрасов. – 2-е изд. – М., 1978. – С. 27–28.

[2] Материалы XXVI съезда КПСС. – М., 1982. – С. 36.

[3] Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – М., 1986. – С. 44.

единиц, но и из сложившихся характеристик территорий как сложной экологической системы в целом. Высшей целью общественного производства при социализме, осуществляемого в границах определенной территории (в рассматриваемом случае – территории союзной республики), является наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей проживающих на ней людей. Для достижения этой цели формируется и совокупность требований к социальной деятельности на территории союзной республики как в производственной, так и непроизводственной сфере. Однако социальная деятельность должна исходить из такой цели, как обеспечение рационального использования ресурсов, а по мере роста общественного богатства и увеличения возможностей научно-технического плана – и улучшения соответствующих характеристик этой территории как среды жизни. Отсюда вытекает вывод о недопустимости чрезмерного техногенного воздействия и антропологического давления на экологическую систему республики в процессе социальной деятельности, а также необходимости вложения соответствующих, причем все возрастающих затрат на улучшение данной системы.

Социалистическое общество в соответствии с основными направлениями своего формирования в состоянии обеспечить разумное сочетание потребностей развития на территории республик и их административно-территориальных единиц общественного производства. Оно в состоянии также удовлетворять потребности гармоничного развития на определенной территории как соответствующей экосистемы. При этом важное значение имеет определение правильных приоритетов в региональной политике, недопущение ведомственного или конъюнктурного подхода, потребительского отношения к использованию природных ресурсов, экономии на проведении необходимых и тем более обязательных мероприятий по сохранению, а в соответствующих случаях и по улучшению территории как среды жизни.

Общественное производство, ведущееся на территории союзной республики, является составной частью общественного производства страны в целом. Следовательно, требования к комплексному развитию общественного производства на территории республики должны исходить из необходимости общесоюзного и республиканского разделения труда, обеспечивая при этом несомненный приоритет общесоюзных интересов. Решать все экономические и социальные задачи в первую очередь с общегосударственных позиций – таково непременное требование

подлинно партийного, интернационалистского подхода к делу[1]. Поэтому появившееся в научной литературе утверждение о том, что «на первое место среди задач региональной интеграции, как правило, выдвигается возможность эффективного воздействия на ускорение темпов выравнивания различий в жизненном уровне населения»[2] представляется спорным. Устранение различий в уровне жизни населения разных регионов, безусловно, одно из основных положений организации управления на территории, которому, однако, должно предшествовать требование, связанное с обеспечением высшими (центральными) и местными органами государственной власти союзных республик, их предприятиями, организациями и учреждениями общесоюзных приоритетов. Решая задачу наращивания материального и духовного потенциала каждой республики в рамках единого народнохозяйственного комплекса, Коммунистическая партия Советского Союза будет обеспечивать, как сказано в Программе КПСС в новой редакции, принятой XXVII съездом, всемерное упрочение и развитие единого союзного многонационального государства, «постоянно заботиться о дальнейшем повышении роли республик, автономных областей и автономных округов в решении общенародных задач»[3].

Точно так же требования к комплексному развитию на территории республики, среде жизни, соответствующей экосистеме должны быть спроектированы с учетом общих требований по отношению к современной экологической политике в целом. Негативные процессы человеческой деятельности в соответствующем регионе могут иметь отрицательное значение для состояния среды жизни не только в прилегающих, но и в отдаленных районах, а в некоторых случаях – в мировом масштабе.

Многообразие социальных отношений, формирующихся на территории союзной республики, предопределяет многообразие и требований к обеспечению комплексного развития на ее территории. В юридическом плане основное требование применительно к рассматриваемому вопросу заключается в целостном, полном и объемном отображении в правотворческой и правоприменительной практике органов СССР и союзных республик концепции комплексного, т.е. всестороннего и гармоничного, развития на территории республик. Важно отметить, что в условиях

---

[1] О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февр. 1982 г. – М., 1982. – С. 10–11.

[2] Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах. – М., 1978. – С. 24.

[3] Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 156.

расширения хозяйственной самостоятельности предприятий и организаций организующая роль Советского государства и регулятивная функция права в обеспечении комплексного экономического и социального развития на территории союзных и автономных республик, краев, областей будет все более возрастать. Это обусловлено необходимостью усиления государственного воздействия на основные аспекты функционирования ведомственных систем всех уровней, активность которых в условиях решения задач резкого ускорения социально-экономического развития будет, несомненно, также возрастать. Следовательно, проблема дальнейшего совершенствования территориального и отраслевого управления, в том числе на уровне союзных республик, становится более актуальной. В Программе КПСС подчеркивается, что необходимо добиваться рационального сочетания отраслевого управления с территориальным[1].

Создавая методологическую базу организации регионального управления, В.И. Ленин в «Наказе от СТО (Совета Труда и Обороны) местным советским учреждениям» сформулировал те общие положения этого управления, которые необходимы для обеспечения гармоничного и сбалансированного развития на соответствующих территориях. Указанное управление должно обеспечивать прежде всего, по мысли В.И. Ленина, объединение, согласование, координацию в пределах того или иного целостного административно-территориального образования. «Все местные власти, все местные учреждения каждой губернии, каждого уезда, каждого областного центра, каждой автономной республики должны, – писал он, – объединенно и согласованно, развернуть дело...»[2] «Во всяком случае *объединение* работы... по руководству *всей* местной хозяйственной жизнью необходимо, – указывал В.И. Ленин, – в той или иной форме, безусловно»[3]. При этом на необходимость согласования, обеспечения взаимодействия территориальных и отраслевых систем управления им обращалось особое внимание. «Ведомственное» разделение... – отмечал В.И. Ленин, – приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины»[4].

Взаимосвязь территориального и отраслевого управления как одно из основных условий обеспечения комплексного развития

---

1 Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 149.

2 Ленин, В.И. Наказ от СТО (Совета Труда и Обороны) местным советским учреждениям: проект / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 43. – С 270.

3 Там же. – С. 273.

4 Там же. – С. 278–279.

на территории республик, экономических районов, краев и областей объективно обусловлена двумя неразрывными сторонами организации общественного производства – территориальной и отраслевой. Поэтому сочетание территориального и отраслевого управления должно находить воплощение как в структуре, так и в правовом обеспечении, а равно в организационной деятельности структур, обеспечивающих комплексное экономическое и социальное развитие на территории республик.

Важнейшим требованием к организации управления комплексным развитием на территории союзной республики является, с одной стороны, обеспечение в деятельности органов республики отмеченного выше приоритета общегосударственных интересов. Союзная республика способствует, как сказано в ст. 77 Конституции СССР, осуществлению на своей территории полномочий Союза ССР, проводит в жизнь решения высших органов государственной власти и управления СССР. С другой стороны, оптимальная организация управления комплексным развитием на территории республики и ее административных единиц требует максимального учета местных различий и особенностей, который есть основа любой разумной работы. «Земледелие в Калужской губернии, – писал В.И. Ленин, – не то, что в Казанской. То же относится ко всей промышленности. То же относится ко всему администрированию или управлению»[1]. Более того, учитывая значение централизованного решения основных вопросов хозяйственного и социально-культурного развития на территории союзной республики как одного из проявлений принципа демократического централизма, региональная политика в СССР имеет в виду создание такой обстановки «которая безусловно требует от государства, и именно от его местных органов, – писал В.И. Ленин, – всестороннего поощрения почина, инициативы»[2].

Определенным требованиям должны отвечать и конкретные функции органов союзных республик, обеспечивающих комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, в частности, в процессе размещения отраслей народного хозяйства, организации и осуществления планирования и т.д. Исходные методологические основы реализации этой функции управления развитием на территории заложены В.И. Лениным в его труде

---

[1] Ленин, В.И. «О двойном» подчинении и законности / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 45. – С 198.

[2] Ленин, В.И. Наказ от СТО (Совета Труда и Обороны) местным советским учреждениям: проект / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 278.

«Развитие капитализма в России». Уделяя огромное внимание дальнейшему совершенствованию территориального разделения труда, В.И. Ленин писал, что «в непосредственной связи с разделением труда вообще стоит... территориальное разделение труда, специализация отдельных районов на производстве одного продукта, иногда одного сорта продукта и даже известной части продукта»[1]. В работе «Набросок плана научно-технических работ» рациональное размещение промышленности В.И. Ленин рассматривал, по сути, в качестве исходной функции научного управления ее развитием, к реализации которой должны предъявляться требования «близости сырья и возможности наименьшей потери труда при переходе от обработки сырья ко всем последовательным стадиям обработки полуфабрикатов вплоть до получения готового продукта.

Рациональное, с точки зрения новейшей наиболее крупной промышленности и особенно трестов, слияние и сосредоточение производства в немногих крупнейших предприятиях»[2].

В.И. Лениным обоснованы основные требования применительно к реализации и других функций органов, управляющих комплексным развитием на своей территории. В частности, функция учета в управлении развитием на территории должна обеспечивать, по мысли В.И. Ленина, правильную отчетность местных органов перед центральными по установленному перечню вопросов[3].

Назначение реализации в территориальном управлении такой важной функции, как контроль, состоит в том, писал он, чтобы контролировать местным опытом и местным надзором работу центрального аппарата[4]. В то же время В.И. Ленин обращал внимание на необходимость взаимоконтроля – распоряжений центра практикой мест и практики мест руководством центра[5].

Основные задачи в обеспечении комплексного развития на территории союзных и автономных республик, краев и областей, других регионов на современном этапе сформулированы в решениях XXVII съезда КПСС и очередных съездов компартий союзных республик. К ним относятся:

- обеспечение существенного повышения уровня экономического и социально-культурного развития союзных и автоном-

---

1 Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Т. 3. – С. 431.

2 Там же. – Т. 36. – С. 228.

3 Ленин, В.И. Наказ от СТО (Совета Труда и Обороны) местным советским учреждениям: проект / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 273–275.

4 Там же. – С. 271.

5 Там же. – С. 273.

ных республик, краев и областей, других регионов как условия дальнейшего наращивания экономического потенциала страны и улучшения жизни советских людей. Так, согласно Основным направлениям экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на период до 2000 г., утвержденным XXVII съездом КПСС, предстоит «обеспечивать рациональное сочетание экономического и социального развития в каждой союзной республике и каждом экономическом районе, улучшать их взаимодействие в едином народнохозяйственном комплексе страны»[1];

- соблюдение пропорций в экономическом развитии республик и регионов. Так, если производство промышленной продукции в 1986–1990 гг. по стране в соответствии с Основными направлениями экономического и социального развития СССР должно возрасти на 21–24 %, то в УзССР – на 24–27, АрмССР – на 24–26, КазССР и ТаджССР – на 23–26, БССР – на 22–25 %. В то же время рост этого показателя по Прибалтийским республикам намечен на 13–16 %[2]. Дифференцированы объемы промышленного производства и по областям и районам республик, в том числе в БССР[3];
- дальнейшее совершенствование территориального разделения труда. Последовательное углубление разделения труда между республиками – одно из программных положений деятельности КПСС. Согласно Основным направлениям экономического и социального развития СССР, необходимо совершенствовать территориальную структуру общественного производства. Предстоит осуществить дальнейшие прогрессивные сдвиги в размещении производительных сил, более полно учитывающие территориальные особенности в экономических, социальных и природных условиях, необходимость приближения энергоемких производств к топливно-энергетическим базам Сибири и Северного Казахстана. В районах Средней Азии, Южного Казахстана и Закавказья необходимо полнее использовать трудовые и природные ресурсы[4] и т.д.;

---

1 Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 317.

2 Там же. – С. 277, 321–327.

3 Так, если в Брестской и Минской областях объем промышленного производства намечено увеличить за годы двенадцатой пятилетки на 25–27 %, то в Гродненской – на 24–26, Витебской, Гомельской и Могилевской – на 23–25 % (Матэрыялы XXX з'езда Камуністычнай партыі Беларусі. – Мінск, 1986. – С. 185).

4 Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 317.

- сближение уровней социального и культурного развития в союзных республиках, их краях, областях и районах. Эта задача должна рассматриваться в контексте того обстоятельства, что в настоящее время такого рода показатели по ряду важных позиций – среднему уровню образования населения, обеспечению его жилой площадью, объему реализации товаров и услуг в расчете на душу населения, по статистическим данным, имеют нередко значительные отклонения в территориальном разрезе от среднесоюзных показателей;
- обеспечение формирования новых и развития имеющихся в союзных республиках крупных территориально-производственных комплексов (ТПК), размещения групп предприятий с едиными вспомогательными производствами в промышленных узлах. В частности, в соответствии с решениями XXVII съезда КПСС намечено дальнейшее развитие Западно-Сибирского, Южно-Якутского, Павлодар-Экибастузского, Тимано-Печорского, Саянского, Южно-Таджикского территориально-производственных комплексов, территориально-производственного комплекса Курской магнитной аномалии. Будут продолжены проектные и исследовательские работы по формированию Восточно-Туркменского территориально-производственного комплекса[1].

Формирование территориально-производственных комплексов и промышленных узлов представляет собой реализацию соответствующих комплексных целевых региональных программ общегосударственного или республиканского значения. В этой связи актуален вопрос об организации государственного управления реализацией программ по созданию и развитию ТПК.

В настоящее время специальные органы, обеспечивающие управление всем комплексом вопросов развития ТПК, как правило, не создаются. Деятельностью организаций – участников формирования ТПК руководят их вышестоящие отраслевые органы. Для обеспечения согласования в работе этих организаций, контроля за ходом формирования ТПК образуются соответствующие координационные и контрольные органы, в том числе на уровне Совета Министров СССР и Госплана СССР. Выполнением координационных и контрольных функций характеризуется и деятельность различного рода координационных советов, комиссий,

[1] Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 319–327.

штабов строительств, советов директоров и иных аналогичных формирований, создаваемых местными партийными и советскими органами и организациями – участниками строительства ТПК или соответствующего промышленного узла[1].

Между тем, поскольку цель комплексной программы по созданию и развитию ТПК состоит в производстве соответствующих конечных общественно полезных продуктов и услуг, обеспечить ее достижение в состоянии лишь орган, наделенный всей совокупностью полномочий по управлению реализацией этой программы, а не только координационными и контрольными полномочиями. Как известно, социальная деятельность по достижению такого рода целей носит специальный характер. Следовательно, указанные цели должны ставиться перед органами управления именно специальной компетенции. Поэтому неприемлемы выдвинутые в юридической литературе предложения о возложении на исполкомы местных Советов, а также на советы министров автономных республик непосредственно функций управления реализацией программ по строительству ТПК, включая формирующиеся на территории нескольких областей[2].

Существующие отраслевые органы также не могут управлять реализацией комплексных программ по формированию ТПК, поскольку такие программы охватывают развитие не одной, а нескольких или даже многих отраслей народного хозяйства. Лишь при ярко выраженной отраслевой направленности общественного производства, осуществляемого в рамках той или иной отраслевой программы, управление ее реализацией может быть возложено на соответствующий отраслевой орган, являющийся головным[3].

Таким образом, для обеспечения претворения в жизнь комплексных целевых программ по созданию крупных ТПК в большинстве случаев необходимо, как правило, создавать специальные управленческие программно-целевые структуры (ПЦС) в соответствующих организационных формах. Причем, не предрешая окончательно вопроса о конкретной организационной форме таких управленческих ПЦС, внедрять с этой целью новые

---

1 Государственное руководство комплексным развитием территорий в СССР. – М., 1981. – С. 161.

2 Советское государство и право. – 1980. – № 5. – С. 48–49.

3 В этом плане плодотворен опыт освоения Минцветметом СССР Норильского района Магаданской области. В этом районе указанное министерство обеспечило сооружение не только соответствующего крупного промышленного комплекса, но и необходимых объектов инфраструктуры, в том числе социальной.

организационные формы, не предусмотренные в конституционном порядке, например уполномоченных Совета Министров или Госплана СССР, как предлагают некоторые авторы[1], вряд ли следует.

В научной литературе высказано мнение, что создание ПЦС усложняет систему управления[2]. Это справедливо, если исходить из сложившейся практики управления комплексными целевыми программами, состоящей, как пишет В.Б. Аверьянов, в дополнении имеющихся организационных форм новыми звеньями[3]. Если же образовать не координационно-контрольные, а управленческие ПЦС, то отпадает необходимость не только в создании некоторых новых координационных ПЦС, в том числе в исполкомах местных Советов[4], но и в функционировании целого ряда действующих такого рода структур, в частности в Госплане, при советах министров, которые могут быть ликвидированы.

Образуемые для управления реализацией комплексных целевых программ по созданию ТПК специальные органы должны иметь надлежащее организационно-правовое, материальное и иное ресурсное обеспечение. Этим органам в оперативное подчинение следует передавать организации отраслевых министерств, участвующих в реализации такого рода программ. Министерства же в отношении таких организаций на срок их участия в осуществлении программы могли бы выполнять функции научно-методического руководства. Специальным органам, которые рекомендуется создавать для управления реализацией комплексных программ по формированию ТПК, необходимо планировать целевым назначением и все ассигнования, предназначенные для выполнения этих программ[5]. Такой подход к организации управления претворением в жизнь комплексных программ по созданию ТПК снимет и существующие проблемы объединения средств, принадлежащих ныне различным участникам реализации тех или

---

1 Кочетков, А. Осваивать комплексно / А. Кочетков // Правда. – 1982. – 16 марта.

2 Бахрах, Д.Н. Программно-целевые структуры в советском государственном управлении / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 38.

3 XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления / под ред. В.В. Цветкова. – Киев, 1984. – С. 322.

4 Предложения о создании такого рода программно-целевых структур в научной литературе уже вносились (Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. – Томск, 1982. – С. 106).

5 Централизации подлежат средства, предназначенные на создание в ТПК не только производственной и социальной инфраструктуры, как полагает ряд авторов (Изв. Сиб. отд-ния АН СССР. – Сер. обществ. наук. – 1980. – № 1. – С. 30–39; Советское государство и право. – 1984. – № 10. – С. 76–77). ПЦС должны располагать, на наш взгляд, и всеми средствами, необходимыми для строительства объектов основного производства.

иных программ по развитию территории. Эти средства будут находиться в одних руках.

Одной из важных задач, связанных со сбалансированным развитием на территории союзных республик, является задача по обеспечению ускоренного развития малых и средних городов, прежде всего преимущественного размещения в них промышленности. Как указывается в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на период до 2000 г., необходимо ограничить создание в крупных городах новых промышленных предприятий, кроме объектов, связанных с обслуживанием населения. Следует полнее использовать возможности хозяйственного развития малых и средних городов и рабочих поселков[1].

В этом плане является положительным ускоренное развитие в последние годы в Белоруссии таких относительно небольших городов, как Лида, Слоним, Волковыск, Кобрин, Лунинец, Вилейка, Сморгонь, Береза, Добруш, Речица, Осиповичи, Климовичи, Столбцы, Слуцк. Вместе с тем проблема сбалансированного развития крупных и малых городов продолжает оставаться острой. Вопреки предписаниям соответствующих директивных документов и нормативных актов размещение новых и расширение действующих предприятий, а также различного рода учебных заведений по-прежнему осуществляется главным образом в крупных городах, что ведет к дальнейшему увеличению численности их населения. Эта тенденция обусловлена объективной заинтересованностью министерств и других отраслевых органов в размещении объектов в городах, располагающих подготовленными кадрами, сложившейся производственной и социальной инфраструктурой. Однако такая ведомственная политика отрицательно сказывается как на условиях жизни населения в крупных городах, так и на развитии малых городов, приводит к определенному дисбалансу в их развитии.

Соответствующими полномочиями по ограничению роста крупных городов обладают исполкомы местных Советов. Однако если выводить общую линию в политике исполнительных комитетов по решению данного вопроса, то она также, за некоторыми исключениями, отражает их заинтересованность в росте городов. Это обусловлено не только прямыми интересами руководителей исполкомов, связанными с повышением в таком случае их социального статуса, увеличением штатов и, наконец, при определенных

---

[1] Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – С. 317.

условиях – заработной платы. Размещение в городе новых или расширение действующих предприятий, даже если на данный период оно осуществляется и без дополнительного выделения ассигнований на жилищно-коммунальное и культурно-бытовое строительство, создает предпосылки для их выделения в будущем, что опять-таки отвечает интересам исполкомов.

Поэтому пресечение сложившейся практики преимущественного развития крупных городов в ущерб средним и малым требует усиления контрольной деятельности в этой сфере советов министров всех уровней и особенно Совета Министров СССР. На его уровне необходимо предусмотреть и другие предпосылки решения данной проблемы. Следует принять более действенные меры по сближению уровня жизни в крупных и малых городах, а именно по улучшению продовольственного и иного снабжения населения последних, увеличению в них объемов строительства. Было бы оправданно предусмотреть существенную дифференциацию отчислений в бюджет от прибыли предприятий в зависимости от того, в каких городах – крупных, средних пли малых – они размещены. Наиболее льготный режим должен быть установлен, безусловно, для районов нового освоения.

Для обеспечения комплексного развития на территориях союзных республик существенное значение имеет и проведение национальной политики в сельском расселении, включая создание опорных пунктов в системах сельского расселения, преобразование сел и деревень в благоустроенные поселки. При этом формирование сельских населенных пунктов нового типа должно быть органически увязано с задачами развития агропромышленного комплекса[1].

В плане обеспечения сбалансированного развития на территориях союзных республик и экономических районов особо следует остановиться на требовании активизации менее развитых регионов и усиления им помощи для преодоления отставания. Современный подход к решению этой проблемы характеризуется тем, что поднятие уровня экономического и социального развития на территории того или иного региона осуществляется прежде всего по линии увеличения инвестиций в основное производство, в том числе путем размещения на территориях крупных предприятий, чаще всего союзного значения. Это ведет и к последующему, хотя нередко и неадекватному, развитию производственной

---

[1] Круталевич, В.А. Формирование сельских поселений нового типа / В.А. Круталевич. – Минск, 1977.

и социальной инфраструктуры отстающего региона. Такой путь, хотя и сопровождается потерями из-за несбалансированности, некомплексности хозяйственного и социального развития на определенной территории, приемлем, на наш взгляд, лишь в районах нового освоения, эффективность введения которых в хозяйственный оборот не получила еще реального подтверждения. С подтверждением же эффективности освоения тех или иных территорий средства на их комплексное развитие, предусматривающие формирование оптимальной инфраструктуры, должны выделяться в полном объеме и использоваться в максимально короткие сроки по целевому назначению.

Ускоренное же комплексное развитие на территориях других регионов, т.е. имеющих надлежаще развитый производственный потенциал, требует, на наш взгляд, преимущественного формирования в них производственной и социальной инфраструктуры[1]. Именно эта задача должна формулироваться как одно из основных положений осуществления региональной политики теми органами, в лице которых опосредуются интересы не только республики, края, области, города или района, но и всей страны. При создании же надлежащей инфраструктуры проблема развития основного производства на соответствующей территории может достаточно успешно решаться отраслевыми органами, включая центральные, которые объективно заинтересованы в расширении данного производства. Такой подход к осуществлению региональной политики диктуется необходимостью более полного использования на современном этапе возможностей человеческого фактора во всех сферах, в том числе в сфере материального производства.

Юридическим инструментарием проведения эффективной политики по обеспечению комплексного экономического и социального развития на территории республики является наделение органов союзных республик двумя группами полномочий. К первой группе относятся полномочия, реализуемые ими по отношению к подчиненным органам и организациям, ко второй – полномочия, осуществляемые применительно к органам и организациям союзного подчинения. Деятельность последних союзной республикой в лице ее высших органов государственной власти и управления координируется и контролируется в установленных законом

[1] Уровень развития, например, производственной инфраструктуры и межотраслевых производств отраслевых производств определяет степень зрелости народнохозяйственного комплекса региона (Региональные проблемы развития инфраструктуры и межотраслевых производств. – Минск, 1985. – С. 23).

пределах. Функции по обеспечению в пределах своих полномочий комплексного экономического и социального развития на подведомственной территории, координации и контролю деятельности неподчиненных организаций в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения возложены и на местные Советы народных депутатов.

Начавшееся в середине 50-х гг. расширение прав союзных республик предопределило наделение их советов министров целым рядом полномочий по обеспечению комплексного экономического и социального развития на подведомственной территории. В свою очередь советы министров союзных республик передали многие из такого рода полномочий исполкомам местных Советов. Так, исполкомы областных Советов получили право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами проекты планов неподчиненных организаций и вносить по ним предложения в вышестоящие органы и т.д.[1] Вообще, расширение функций территориальных органов в отношении планирования неподчиненного хозяйства постоянно рассматривалось законодателем как одно из важных условий обеспечения сбалансированного развития на территории. В этом контексте особое значение имело и имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производств и качества работы» от 12 июля 1979 г. № 695[2]. Постановление, во-первых, предусмотрело разработку в составе территориальных и отраслевых планов всех уровней сводных разделов по всему комплексу мероприятий в области социального развития, что явилось важным условием обеспечения его определенной сбалансированности с развитием материального производства. Оно, во-вторых, установило ряд новых норм, направленных на совершенствование системы территориального планирования, улучшение его сочетания с отраслевым планированием.

Имея в виду обеспечение комплексного экономического и социального развития союзных республик, их советам министров Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 было предложено разрабатывать

---

1 СЗ БССР. – 1966. – № 11. – Ст. 128; СП РСФСР. – 1966. – № 4. – Ст. 23; и др.

2 СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

и представлять в Госплан, министерства и ведомства СССР наряду с проектами пятилетних и годовых планов по подведомственному хозяйству предложения по проектам планов объединений, предприятий и организаций общесоюзного подчинения. Советы министров союзных республик, согласно постановлению, включают основные показатели планов последних в государственные пятилетние и годовые планы развития республик. В развитие этой нормы ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР постановлением «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» от 19 марта 1981 г. № 292 возлагают на соответствующие Советы народных депутатов включение показателей планов организаций вышестоящего подчинения, необходимых для обеспечения комплексного хозяйственного и культурного строительства на их территории, в пятилетние и годовые планы экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, округов, городов и районов[1]. Одновременно предусматриваются и определенные гарантии реализации такого рода полномочий советов министров республик и местных Советов народных депутатов[2].

Наконец, получает юридическое оформление высший уровень современной системы территориального планирования. Постановлением Совета Министров СССР «О некоторых мерах по дальнейшему совершенствованию территориального планирования» от 3 августа 1984 г. устанавливается, что начиная с двенадцатой пятилетки в государственных пятилетних и годовых планах экономического и социального развития СССР утверждаются основные задания по развитию на территории каждой союзной республики промышленности (кроме заданий по производству оборонной продукции в натуральном выражении), жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурного строительства (по установленной Госпланом СССР номенклатуре показателей), лимиты капитальных вложений и строительно-монтажных работ по всем предприятиям и организациям, находящимся на территории союзной республики, независимо от их ведомственной подчиненности, с выделением указанных заданий и лимитов по министерствам и ведомствам СССР[3]. Формирование действующей системы территориального планирования завершило недавно

---

1 СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

2 Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 (СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118).

3 СП СССР. – 1984. – № 30. – Ст. 170.

принятое постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» от 25 июля 1986 г. № 876[1]. Постановлением на советы министров союзных и автономных республик, исполкомы областных Советов возлагается разработка начиная с 1987 г. на базе основных показателей проектов планов, полученных от организаций и местных советских органов, проектов пятилетних и годовых планов экономического и социального развития на их территории и представление этих проектов Госпланам союзных республик. Советы министров союзных республик разрабатывают планы экономического и социального развития на их территории в разрезе министерств и ведомств и представляют их в Госплан СССР, министерства и ведомства СССР[2], что дает возможность последним полнее учитывать в отраслевом планировании территориальный аспект.

Советам министров союзных республик, исполкомам местных Советов предоставлены и иные рычаги для влияния на решение вопросов комплексного экономического и социального развития органами и организациями вышестоящего подчинения. Это участие советов министров союзных республик в разработке министерствами и ведомствами СССР соответствующих документов, предопределяющих сбалансированность развития на территории[3], дача заключений по некоторым решениям указанных министерств и непосредственно подчиненных им организаций, внесение предложений в вышестоящие инстанции и др. В силу важности обеспечения комплексного экономического и социального развития на территории союзных республик, улучшения сочетания территориальных и отраслевых начал в управлении этим развитием такого рода функции и полномочия советов министров союзных республик и исполкомов местных Советов законодателем постоянно обогащались.

Однако вследствие различий между специфическими интересами республик и их органов, с одной стороны, и ведомственными интересами организаций союзного подчинения – с другой, существуют проблемы обеспечения комплексного развития на территории, которые не могут быть полностью решены лишь обогащением и расширением координационных

---

1 СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151.

2 Там же. – № 27. – Ст. 151.

3 Там же. – 1979. – № 18. – Ст. 118; и др.

и контрольных полномочий органов союзных республик. Основное направление правового регламентирования отношений между органами союзных республик и организациями вышестоящего подчинения в перспективе объективно должно было пойти не только в направлении расширения координационных и контрольных полномочий первых. Хотя эти полномочия применительно к решению отдельных вопросов необходимо также расширять, тем не менее их для обеспечения комплексного развития на территории республик и отдельных регионов вряд ли достаточно.

Между тем в теоретических исследованиях и на практике значение указанных полномочий органов союзных республик для решения рассматриваемой проблемы очень часто гипертрофировалось. Это порождало представления о преувеличенных возможностях органов союзных республик в целом и местных Советов в частности в данной сфере. Хотя обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории республик, краев и областей законодательство возлагает на советы министров союзных республик, а на территориях, подведомственных местным Советам, – непосредственно на них, решение важнейших территориальных проблем в соответствии с Законом о Совете Министров СССР[1] составляет именно его обязанность. Следовательно, комплексность развития на территории республик, краев и областей зависит не только от органов республик, но и от деятельности Совета Министров СССР в этой сфере, в том числе по обеспечению правильных взаимоотношений между подчиненными ему руководителями министерств и ведомств СССР, с одной стороны, и органами союзных республик – с другой. Думается, что этот аспект в процессе теоретических исследований проблем рациональной организации территории, равно как и при проведении в жизнь компетентными органами мер по их решению, следует учитывать более полно, что обеспечит реальность материализации требований к комплексному развитию хозяйства, социальной сферы и культуры в республиках и их районах.

Усиление значимости проблемы комплексного развития территорий выдвинуло на повестку дня требование о следующем принципиально новом шаге в обогащении функций органов, непосредственно обеспечивающих это развитие. Такой шаг должен был быть сделан в направлении наделения союзных республик правом

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1978. – № 28. – Ст. 436.

не только координировать и контролировать деятельность организации вышестоящего подчинения в определенных областях, как в настоящее время, но и в известной мере регулировать ее, в частности в областях, оказывающих наиболее существенное влияние на сбалансированность и темпы экономического и социального развития республик и регионов. Ведь известно, что «чем полнее удовлетворяются при прочих равных условиях потребности региона, тем шире возможности... реализации общегосударственных интересов»[1]. Разумеется, практическому решению данного вопроса законодателем должна была предшествовать глубокая теоретическая его разработка в плане установления сфер и пределов такого регулирования. Однако целесообразность применения принципиально новых решений в рассматриваемой области сомнений не вызывала[2] и подтверждалась позитивной практикой, например, местных органов власти ГДР, дающей формы подобного регулирования, которыми выступают устанавливаемые ими неподчиненным организациям задания по определенным показателям. Так, «советы округов и районов вправе давать заказчику задания вместе с подтверждением места строительства, которые последний должен соблюдать и осуществлять при подготовке и освоении инвестиций. Такие задания могут касаться эффективного использования рабочей силы, рациональной загруженности строительных мощностей, учета потребностей социалистической культуры природопользования и охраны окружающей среды, рационального использования энергии, воды, земли, высвобождающихся мощностей или других вопросов»[3].

Первым проявлением (и одновременно формой) в определенной мере регулирующего, именно регулирующего, руководящего воздействия территориальных органов на отраслевые системы явилось наделение их правом согласовывать соответствующие решения руководителей неподчиненных им организаций и вышестоящих отраслевых органов в части, касающейся обеспечения сбалансированного и прогрессивного развития экономики и социально-культурного строительства на территории. Таковы

---

[1] Сиренко, В.Ф. Теоретические проблемы формирования и реализации интересов в сфере советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Ф. Сиренко. – Киев, 1984. – С. 23.

[2] Абрамович, А.М. Методологические аспекты исследования взаимоотношений региональных и отраслевых структур / А.М. Абрамович // XXVI съезд КПСС и правовые проблемы регионального управления. – Саранск, 1982. – С. 13–20.

[3] Административное право ГДР. – М., 1983. – С. 278, 267–268.

предоставленные Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. № 292 советам министров автономных республик, исполкомам краевых, областных, окружных, городских и районных Советов полномочия по согласованию с ними организациями вышестоящего подчинения прироста численности рабочих и служащих, предусматриваемого в проектах их планов, а по вновь вводимым в эксплуатацию предприятиям – потребности в рабочей силе[1], по согласованию неподчиненными организациями-заказчиками титульных списков на строительство жилых домов, объектов коммунального хозяйства, культурно-бытового и природоохранного назначения. Причем эти согласования на практике во многих случаях осуществляются в достаточно расширительном контексте, как дача организациям вышестоящего подчинения своего рода разрешений на совершение тех или иных действий, т.е. как проявление специфически властного начала.

Отметим, что такого рода регулятивная деятельность органов, обеспечивающих комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, постоянно расширяется. Так, Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. № 292 устанавливало, что организации вышестоящего подчинения направляют составляемые ими проекты пятилетних и годовых планов в части вопросов землепользования, охраны природы, производства товаров народного потребления, использования трудовых ресурсов, строительства, социального развития в целом на рассмотрение советам министров союзных (без областного деления) и автономных республик, исполкомам местных Советов (кроме поселковых и сельских). Согласно же Постановлению ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876, в пятилетних планах экономического и социального развития на соответствующих территориях, а также министерств и ведомств предусматриваются согласованные советами министров автономных республик, край- и облисполкомами с министерствами и ведомствами объемы капитальных вложений и строительно-монтажных работ на сооружение объектов социальной и производственной сфер, природоохранного

[1] Обязанность министерств и ведомств СССР и союзных республик обеспечивать это согласование непосредственно подчиненными им организациями предусмотрена Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 (СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151).

назначения и других, передаваемые в порядке долевого участия в строительстве.

Указанное постановление предусматривает также согласование с названными территориальными органами, министерствами и ведомствами, организациями-заказчиками технико-экономических обоснований и расчетов на строительство объектов в части землепользования, создания новых рабочих мест и укомплектования их рабочей силой, определения потребности в грузовых и пассажирских перевозках, объемов и сроков строительства жилых домов, объектов коммунального хозяйства, социально-бытового и природоохранного назначения, предприятий по производству товаров народного потребления, т.е. согласования всех тех решений, которые имеют существенное значение для обеспечения сбалансированного и прогрессивного развития на соответствующей территории.

Для обеспечения более рационального использования трудовых ресурсов важную роль играет возложение новейшим законодательством на советы министров союзных республик разработки по союзным республикам балансов трудовых ресурсов и на их основе – расчетных данных по численности работников на перспективу (по пятилетиям) в разрезе отраслей народного хозяйства по каждой автономной республике, краю, области, а на советы министров союзных (без областного деления) и автономных республик, край- и облисполкомы – разработки в составе годовых и пятилетних планов экономического и социального развития на их территории сводных балансов рабочих мест (с учетом аттестации и рационализации) и трудовых ресурсов[1]. Разработка таких документов, устанавливающих определенные параметры деятельности вышестоящих отраслевых органов и непосредственно подчиненных им организаций, также является, на наш взгляд, одной из форм регулирующего воздействия на них со стороны органов, обеспечивающих комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории.

Осуществление хозяйственных и иных мероприятий с участием организаций вышестоящего подчинения независимо от их согласия – следующее перспективное направление регулирующего воздействия на эти организации со стороны советов министров союзных республик, исполкомов местных Советов в процессе обеспечения ими сбалансированного и прогрессивного развития на их территории. Это направление, касающееся

[1] СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151.

прежде всего осуществления строительства, сформировалось на определенной базе. Начало ему было положено предоставлением права, с одной стороны, министерствам и ведомствам СССР и непосредственно подчиненным им организациям, а с другой стороны, советам министров республик и исполкомам местных Советов объединять средства, выделяемые им главным образом на жилищно-коммунальное и культурно-бытовое строительство[1]. Однако объединение такого рода средств территориальными органами и освоение их единым заказчиком в лице управлений (отделов) капитального строительства исполкомов[2] могло производиться только с согласия обладателей данных средств, в рассматриваемом случае – министерств и ведомств СССР и их организаций. Лишь в отдельных случаях исполкомы местных Советов наделялись правом централизовать на некоторые местные нужды незначительный объем отчислений от ряда капитальных вложений независимо от их ведомственной принадлежности, а соответственно и от волеизъявления неподчиненных организаций[3].

Сосредоточение строительства многих объектов на одной территории, в том числе промышленных, – одно из перспективных направлений дальнейшей территориальной рационализации, повышения эффективности использования капитальных вложений. Поэтому новейшее законодательство логично сделало дальнейший, принципиально новый шаг. В частности, ныне советам министров союзных и автономных республик, исполкомам областных и краевых Советов предоставлено право объединять намечаемые к строительству на их территории производственные объекты независимо от их ведомственной подчиненности в промышленные узлы и совместно с Госстроем СССР либо госстроями союзных республик утверждать схемы генеральных планов указанных узлов[4]. Такой порядок, применявшийся еще ранее в Ленинграде, где функции единого заказчика (застройщика) по сооружению объектов для промузлов выполняются управлением капитального строительства Ленгорисполкома, уже прошел надлежащую проверку и положительно зарекомендовал себя. Богатый опыт создания

---

1 СП СССР. – 1957. – № 9. – Ст. 102; 1959. – № 13. – Ст. 81; 1965. – № 13. – Ст. 99; № 19–20. – Ст. 153; 1967. – № 17. – Ст. 118–119 и др.

2 В отдельных случаях единым заказчиком в этой области могут выступать и предприятия (СП СССР. – 1978. – № 6. – Ст. 36; 1981. – № 29. – Ст. 169; 1983. – № 6. – С. 115–118).

3 Там же. – 1957. – № 4. – Ст. 46; 1959. – № 13. – Ст. 81; 1960. – № 14. – Ст. 114; 1965. – № 1. – Ст. 5; № 6. – Ст. 33; № 13. – Ст. 94; и др.

4 Там же. – 1986. – № 27. – Ст. 151.

промышленных узлов имеется также в БССР, УССР, некоторых других республиках. Министерства и ведомства и их организации нередко в силу узковедомственных интересов уклонялись от передачи своих средств, предназначенных на строительство объектов инфраструктуры, единому (головному) застройщику. Поэтому Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 предусматривает и новый, централизованный порядок передачи средств этому застройщику. В частности, непосредственно Госплан СССР обязан предусматривать в проектах годовых и пятилетних планов передачу советам министров союзных республик или министерствам и ведомствам СССР, в ведении которых находятся головные застройщики, промышленных узлов, объемов капитальных вложений и подрядных работ на строительство указанных объектов.

Указанным постановлением определены и другие мероприятия, к реализации которых органы, обеспечивающие комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, могут привлекать организации вышестоящего подчинения вне зависимости от их согласия. Советам министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов в настоящее время предоставлено, например, право привлекать к активному участию в производстве товаров и оказании платных услуг населению все объединения, предприятия и организации независимо от их ведомственной подчиненности.

Объективная необходимость дальнейшего ускорения социально-экономического развития соответствующих территорий, приведения его в соответствие с современными требованиями логически предопределила существенное возрастание роли советов министров союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов и их органов в решении задач хозяйственного, социального и культурного строительства, возложение на них целого ряда новых функций по его организации. В частности, Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 Советам народных депутатов предоставлено право организовывать осуществление объединениями, предприятиями и организациями совместных мер, направленных на выявление и использование резервов роста и повышения качества товаров народного потребления и оказываемых населению услуг, привлечение научных организаций к решению этих задач. Они вправе также организовывать производство на кооперативных началах средств механизации

и автоматизации для сокращения применения ручного, малоквалифицированного труда, создание вычислительных центров коллективного пользования, объединенных научных и конструкторских подразделений, специализированных организаций для выполнения работ по реконструкции и техническому перевооружению производств, развитие на долевых началах мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов, совместное строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры и др.

Осуществление названных и ряда других такого рода функций потребовало, безусловно, расширения полномочий советов министров республик, местных Советов и их исполкомов в отношении подведомственного им хозяйства. Указанным выше постановлением предусмотрено выделение фондов на материально-технические ресурсы и лимитов капитальных вложений и строительно-монтажных работ на развитие республиканского хозяйства (кроме агропромышленного комплекса) по каждой республике в целом без разбивки по отраслям и направлениям, что создает дополнительные возможности для обеспечения сбалансированного и гармоничного развития на ее территории. Постановление ориентирует советы министров республик, исполкомы областных (краевых) Советов на обеспечение населения продовольственными товарами прежде всего за счет местного производства, включая всемерное развитие подсобных хозяйств предприятий и отдельных граждан, садоводческих товариществ и коллективов огородников; на осуществление мероприятий по развитию в системе республиканских министерств и ведомств сети предприятий по выпуску товаров народного потребления, ремонту квартир и бытовой техники, пошиву и ремонту одежды и обуви, иному обслуживанию населения, по организации в этих целях различных форм кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности граждан. Оно предписывает исполкомам совместно с профсоюзными и другими органами создавать необходимые условия для активного участия в посильной трудовой деятельности пенсионеров, учащихся, женщин, имеющих малолетних детей; обязывает эти органы использовать все имеющиеся возможности для размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового и коммунального обслуживания, спортивных залов за счет приспособления неиспользуемых и освобождаемых помещений.

Однако выполнение целого комплекса новых задач по обеспечению советами министров республик, исполкомами местных

Советов сбалансированного и прогрессивного развития экономики и культуры на их территории невозможно и без существенного обогащения их координационных и контрольных функций по отношению к организациям вышестоящего подчинения. Поэтому наряду с уже упоминавшимися такого рода функциями указанных органов им Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 вменено в обязанность разрабатывать и осуществлять совместно с общесоюзными, союзно-республиканскими и республиканскими министерствами и ведомствами меры по улучшению использования имеющегося промышленного потенциала, повышению коэффициента сменности и по обеспечению наращивания выпуска продукции при меньшем объеме капвложений на производственное строительство. С согласия правительств союзных республик правительствам автономных республик, соответствующим исполкомам предоставлено право создавать межотраслевые и межхозяйственные территориально-производственные объединения с включением в их состав предприятии и организаций республиканского (а по согласованию с министерствами и ведомствами СССР – и союзного) подчинения. Как показывает опыт Потийского горисполкома Грузинской ССР и ряда других исполкомов, создание таких территориальных объединений способствует повышению эффективности решения проблем регионального характера, особенно если вышестоящими отраслевыми органами этих предприятий доводятся им сбалансированные и обоснованные плановые задания. Указанные территориальные органы совместно с органами Госснаба СССР и других министерств и ведомств вправе также образовывать в случае экономической целесообразности хозрасчетные объединения по комплексной переработке вторичного сырья и изготовлению из него товаров народного потребления и продукции производственно-технического назначения. Советы министров республик, край- и облисполкомы наделены правом создавать на общественных началах межреспубликанские и межобластные координационные центры (советы) по развитию и размещению производства таких товаров.

Тем не менее и расширения возможностей советов министерств республик и исполкомов местных Советов в управлении хозяйством республиканского и местного значения, обогащения их координационных и контрольных функций в отношении организаций вышестоящего подчинения недостаточно для перестройки нынешней территориальной политики, приведения

экономического и социального развития на территории на качественно новый уровень. Поэтому Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 предусмотрело принципиальное нововведение во взаимоотношениях территориальных организационных структур управления с отраслевыми структурами, открывающее собой, по сути, новую эпоху в этих взаимоотношениях. Речь идет о предоставлении советам министров республик, исполкомам местных Советов права утверждать организациям вышестоящего подчинения, включая союзные, плановые задания по целому ряду показателей, непосредственно влияющих на комплексность и степень ускорения, а также прогрессивность социально-экономического развития на территории.

Так, советам министров союзных (без областного деления) и автономных республик, край- и облисполкомам, а также Мосгорисполкому и Ленгорисполкому предоставлено право включать в планы расположенных на их территории научно-исследовательских, проектных и конструкторских организаций независимо от ведомственной подчиненности соответствующие их профилю задания по выполнению работ для решения местных проблем в размере до одного процента от общего годового объема работ указанных организаций; устанавливать с учетом наличия производственных возможностей организациям задания по изготовлению нестандартизированного оборудования и средств механизации для нужд местного хозяйства в размере до одного процента годового выпуска продукции этих организаций. Для более полного удовлетворения нужд населения советы министров союзных республик, край- и облисполкомы получили право устанавливать задания организациям независимо от их ведомственной подчиненности по дополнительному выпуску товаров народного потребления. Это создает действенные гарантии для выполнения и перевыполнения заданий Комплексной программы развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на 1986–2000 гг.[1] Правительства республик, исполкомы местных Советов вправе также утверждать расположенным на их территории организациям независимо от их ведомственной подчиненности планы реализации платных услуг населению; устанавливать им задания по сбору и использованию вторичного сырья для производства товаров народного потребления и другой продукции[2].

---

1 Правда. – 1985. – 9 окт.

2 СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151.

Следует отметить, что и ранее некоторые территориальные органы управления имели право утверждать соответствующие планы, касающиеся деятельности организаций вышестоящего подчинения. К ним относятся, например, сводные годовые и пятилетние планы производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, планы жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства. Территориальные органы могут включать основные показатели планов в целом неподчиненных организаций, а именно союзных, в планы экономического и социального развития. Однако при этом включение в сводные планы показателей по неподчиненным организациям производилось исходя из плановых заданий, устанавливаемых им вышестоящими отраслевыми органами[1]. Предусмотренное же в настоящее время право советов министров республик и исполкомов местных Советов утверждать организациям вышестоящего подчинения плановые задания по целому ряду показателей, касающихся экономического и социального развития на подведомственной им территории, – качественно новый этап в их взаимных отношениях, одна из высших форм допустимого руководящего воздействия территориальных органов управления на отраслевые системы. Не снимая окончательно вопроса об оптимальности круга показателей, по которым территориальным органам предоставлено право утверждать плановые задания организациям вышестоящего подчинения, последовательная реализация этого права на практике способна существенно повысить эффективность региональной политики в СССР, обеспечить намного более полное удовлетворение жизненно важных потребностей населения.

Столь же важное значение имеет безусловное выполнение норм Постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 по укреплению материально-финансовой базы Советов. Это укрепление будет осуществляться посредством введения в 1988–1990 гг. порядка, предусматривающего передачу организациями союзного подчинения части прибыли в местные бюджеты, а также расширения объема платежей, передаваемых в названные бюджеты, из прибыли организаций республиканского подчинения; установления с 1988 г. отчислений от налога с оборота в местные бюджеты в фиксированных размерах (процентах) к объему розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли;

---

[1] СП СССР. – 1979. – № 18. – Ст. 118.

зачисления с 1987 г. в доход соответствующего бюджета в зависимости от подчиненности предприятий сумм, получаемых от применения экономических санкций за нерациональное использование материальных ресурсов. Пропорциональному развитию производственной и непроизводственной сфер, лучшему использованию трудовых ресурсов содействовало бы и установление порядка, предусматривающего отчисления в местный бюджет организациями независимо от их ведомственной подчиненности средств по нормативам, определяемым в зависимости от численности работников и увеличения количества рабочих мест, на развитие отраслей городского (районного) хозяйства, связанных с обслуживанием населения, а также строительство жилых домов для работников непроизводственной сферы. Пока такой порядок намечено лишь проверить экспериментально, в частности в городах и районах Латвийской ССР, а также в отдельных городах РСФСР в течение 1987–1988 гг.

Новым законодательством предусматриваются и другие меры по укреплению материально-финансовой базы Советов народных депутатов, в том числе взыскание в республиканские и местные бюджеты средств для проведения природоохранных мероприятий с организаций независимо от их ведомственной подчиненности, допустивших загрязнение природной среды; внесение в соответствующий бюджет в зависимости от подчиненности предприятий платы за забираемую ими воду; оставление в распоряжении советов министров республик, край- и облисполкомов всего объема товаров народного потребления, выпущенных по устанавливаемым ими дополнительным заданиям организациями независимо от их ведомственной подчиненности; в распоряжении исполкомов местных Советов – всей продукции предприятий промышленности стройматериалов, построенных по инициативе исполнительных комитетов[1].

Таким образом, советы министров республик, исполкомы местных Советов получают в свое распоряжение значительный арсенал средств, способных заметно улучшить региональную политику. Однако эта политика была бы намного эффективней, если бы был перестроен существующий порядок планирования капиталовложений на жилищно-гражданское строительство. Его следует изменить в направлении выделения этих вложений, как уже неоднократно предлагалось в научной литературе, преимущественно по линии союзных республик, а соответственно

[1] СП СССР. – 1986. – № 27. – Ст. 151.

и исполкоме местных Советов. Действующий порядок направление основного объема такого рода затрат по ведомственным каналам не только не обеспечивает в должной мере комплексного развития на территории, но и ущербен в социально-политическом плане, поскольку создает чрезмерные, необоснованные различия в потреблении некоторых общественных фондов среди работников различных отраслей и предприятий. Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 ограничивается расширением в этой области лишь координационных и контрольных полномочий органов союзных республик. В частности, установлено, что советы министров союзных республик на основе предложений советов министров автономных республик, край- и облисполкомов разрабатывают по согласованию с министерствами и ведомствами СССР, осуществляющими строительно-монтажные работы, и утверждают сводные планы ввода в действие жилых домов, дошкольных учреждений, школ, поликлиник, больниц, театров, стадионов, других объектов социально-культурной сферы. Правительствам союзных республик непосредственно предоставлено право утверждать титульные списки на вновь начинаемое строительство многих объектов социально-культурного назначения сметной стоимостью до 2 млн руб. (кроме объектов некоторых ведомств), а сметной стоимостью 2 млн руб. и выше – по согласованию с Госпланом СССР. В случае отставания сооружения жилых домов, детских учреждений, объектов коммунального хозяйства, социально-культурного, бытового и природоохранного назначения, предусмотренных титульными списками строек, советы министров союзных и автономных республик, край- и облисполкомы имеют право обязать заказчика разработать и в конкретные сроки осуществить совместно с генеральным подрядчиком необходимые меры по ликвидации отставания этого строительства.

Для решения вопроса о переходе к планированию всего объема капитальных вложений и подрядных работ на жилищно-коммунальное и культурно-бытовое строительство по линии советов министров союзных республик и исполкомов местных Советов важное значение может иметь экспериментальное изучение такого порядка в отдельных республиках и регионах. Это предусматривается сделать Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 в Эстонской ССР и двух областях РСФСР – Владимирской

и Куйбышевской начиная с 1987 г. Однако проведение такого эксперимента, заметим, предусматривалось еще Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. № 292 в одиннадцатой пятилетке[1]. Тогда эксперимент в общем-то не состоялся: советы министров союзных республик не изъявили желания в нем участвовать[2]. Такая позиция правительств республик была вызвана не только тем, что объем их работы в этой области при передаче им всех средств на жилищное и культурно-бытовое строительство резко увеличится.

Существуют опасения, что при планировании всех ассигнований на жилищно-коммунальное и культурно-бытовое строительство непосредственно союзной республике произойдет снижение общего объема этих ассигнований в результате увеличения инвестиций в производственную сферу, в частности министерствам и ведомствам СССР. Поскольку такого рода опасения не лишены оснований, решение рассматриваемого вопроса потребует, во-первых, обеспечения Советом Министров СССР более сбалансированной и стабильной политики капитальных вложений в производственную и непроизводственную сферы.

Во-вторых, при установлении рекомендуемого порядка следует предусмотреть, что советам министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов при определении им лимитов капитальных вложений на жилищно-коммунальное и культурно-бытовое строительство доводятся и задания по выделению отдельным предприятиям и отраслям, нуждающимся в приоритетном развитии, соответствующего объема продукции жилищного строительства и мест в детских дошкольных учреждениях. Установление таких заданий и жесткого контроля за их выполнением послужило бы пресечению попыток некоторых исполкомов использовать такого рода капиталовложения на удовлетворение сугубо местных потребностей, без учета общесоюзных и республиканских приоритетов.

В-третьих, в пионерных районах, но только на первом этапе их комплексного освоения, ассигнования на такого рода цели желательно планировать или головному министерству, или

---

[1] СП СССР. – 1981. – № 13. – Ст. 78.

[2] Лишь Совет Министров Грузинской ССР в конце одиннадцатой пятилетки вошел с предложением в Совет Министров СССР о проведении такого опыта в двенадцатой пятилетке, но только в одном городе – Поти, где осуществляется эксперимент по созданию территориально-межотраслевого объединения горисполкома. Правительством СССР это предложение было принято.

специальному органу, который может быть создан для управления формированием, например тем либо иным ТПК.

В-четвертых, успешно работающие предприятия в новых условиях хозяйствования должны иметь возможность направлять часть средств из своих фондов на сооружение объектов социальной инфраструктуры, не внося, однако, столь заметного диссонанса, как в настоящее время, в распределительную политику в анализируемой сфере. Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 прямо указывает на необходимость совместного использования как бюджетных ресурсов, так и средств фондов социально-культурных мероприятий и жилищного строительства предприятий для дальнейшего расширения социальной сферы, в частности объединения этих средств советами министров автономных республик, исполкомами местных Советов с согласия трудовых коллективов для строительства на долевых началах жилых домов, медицинских и дошкольных учреждений и др. Такой курс соответствует и постановлению ЦК КПСС «Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране» от 17 апреля 1986 г.[1]

В-пятых, оправданно отменить существующую ныне жесткую централизацию ассигнований, планируемых на жилищно-гражданское строительство, по так называемым направлениям (жилищное строительство, здравоохранение и пр.), что не позволяет на местах переориентировать указанные ассигнования на возведение первоочередных объектов, необходимых для комплексной застройки района.

Безусловно, трудно ожидать, что рекомендуемый порядок будет полностью и повсеместно внедрен новым комплексным нормативным актом по вопросу о планировании капитальных вложений и утверждении титульных списков строек, проект которого сейчас разрабатывается. Поэтому его целесообразно подвергнуть дополнительной экспериментальной проверке, в частности с соблюдением всех перечисленные выше условий, в ряде республик.

Комплексному и прогрессивному развитию социально-экономической сферы на территории республик будет содействовать и происходящий в настоящее время интеграционный процесс в организации отраслевого производства, в том числе агропромышленного. Принятое, например, 14 ноября 1985 г. ЦК КПСС

---

[1] СП СССР. – 1986. – № 19. – Ст. 100.

и Советом Министров СССР постановление «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» наряду с другими целями направлено на обеспечение эффективной интеграции сельскохозяйственного производства и связанных с ним отраслей промышленности[1]. Создание в центре и на местах единых органов управления агропромышленным комплексом сопровождается внесением существенных изменений в механизм экономического стимулирования в этой сфере[2], реализация которых будет способствовать более сбалансированному и прогрессивному развитию производственной и непроизводственной сфер на территории союзных и автономных республик.

В заключение отметим, что более успешное комплексное интенсивное развитие экономики и социально-культурных отраслей на территории республик в настоящее время связано прежде всего с повышением уровня практической реализации норм законодательства, особенно новейшего, регулирующего анализируемые отношения. И стратегическая, и повседневно-организаторская деятельность территориальных и отраслевых органов управления всех уровней должна исходить из концепции все более возрастающей взаимообусловленности экономического и социального развития, нарастающего влияния всего комплекса социальных факторов на темпы и качество перестройки экономики СССР и союзных республик. Требования более полного удовлетворения растущих материальных и духовных запросов советских людей обусловливают необходимость, с одной стороны, резкого увеличения объемов производства и повышения качества соответствующей продукции и услуг, в том числе путем широкого использования возможностей, открываемых принятым на шестой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва Законом об индивидуальной трудовой деятельности[3]. С другой стороны, важно обеспечить строгое соблюдение принципа социальной справедливости в системе распределения материальных и духовных благ, устранить различного рода необоснованные привилегии отдельных социальных групп, включая руководителей всех уровней, о чем справедливо отмечалось в выступлениях ряда делегатов XXVII съезда КПСС, например Б.Н. Ельцина[4]. Необходимо наладить в целом более рациональную систему организации социальной сферы на территории,

---

1 СП СССР. – 1985. – № 34. – Ст. 160.
2 Там же. – 1986. – № 17. – Ст. 90.
3 Правда. – 1986. – 21 нояб.
4 Там же. – 27 февр.

соответствующую требованиям современной перестройки в обществе. Невозможно, например, обеспечить перевод предприятий на 2–3-сменный режим работы, что составляет важное условие более полного использования имеющегося производственного потенциала, без существенной перестройки режима работы транспорта, детских, медицинских и других учреждений социальной сферы. Решение этих и иных такого рода задач вполне могут обеспечивать местные органы государственной власти и управления, а в необходимых случаях советы министров республик. В то же время повышение уровня практической реализации указанными органами их прав, особенно предоставленных новым законодательством, по обеспечению сбалансированного и прогрессивного развития производственной и непроизводственной сфер на подведомственной им территории во многом зависит от надлежащего выполнения вытекающих из этих прав обязанностей министерств и ведомств СССР, поддержания Советом Министров СССР надлежащего режима их взаимоотношений с советами министров союзных республик.

Раздел III
Правовой статус личности

Правовой статус советского гражданина

Публикуется по книге: Абрамович, А.М. Правовой статус советского гражданина / А.М. Абрамович ; под. ред. В.И. Шабайлова ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1988. – 93 с.

Предисловие

Проблема человека, его статуса в обществе и государстве является центральной в марксизме-ленинизме. Находясь в органической связи с такими социальными явлениями, как государство и власть, политика и право, справедливость и гуманность, законность и правопорядок, правовой статус личности отражает ее наиболее существенные возможности, вид и меру долженствующего поведения в обществе. Поэтому проблематика правового статуса личности вызывает постоянный и неослабевающий научный и практический интерес.

Вопросы взаимоотношений общества и личности, государства и гражданина, системы прав и обязанностей граждан, гарантий их реализации, надо признать, обстоятельно освещены в отечественной монографической, учебной и научно-популярной литературе. Однако в ней до сих пор наблюдаются существенные расхождения в определении содержания исходного, по сути, понятия «правовой статус» или «правовое положение» личности. В ряде работ, например, термин «правовое положение» личности рассматривается, хотя и с определенной долей условности, как более широкий по своему содержанию по сравнению с термином «правовой

статус». Видимо, исходя из семантической тождественности слов «положение» и «статус», целесообразнее квалифицировать термины «правовой статус» и «правовое положение» как идентичные. Такой позиции придерживаются многие авторы, включая автора настоящей работы. В связи с тем что в отношениях с государством личность выступает в качестве гражданина (либо в отдельных случаях лица без гражданства), в юридическом плане выделяется правовой статус именно гражданина.

В имеющейся литературе четко проявляются два основных подхода к определению содержания термина «правовой статус гражданина». Первый, достаточно широкий подход основан на включении в содержание данного термина многих составляющих его элементов. Среди них – институты гражданства, общей правоспособности, основные права и обязанности граждан, наконец, их гарантии. Такое понимание анализируемого термина дает возможность более полно, всесторонне, во взаимосвязи целой совокупности составляющих его элементов раскрыть правовой статус гражданина, показать взаимообусловленные пути и средства решения комплекса возникающих в этой области проблем. Рассматривая правовой статус гражданина в широком плане, как обобщающую категорию, отражающую все основные аспекты его положения в государстве, ряд авторов обоснованно, на наш взгляд, включает в содержание указанной категории и принципы – руководящие идеи, основополагающие начала установления и реализации прав и обязанностей граждан. Это позволяет наглядно выражать классовую природу, демократическую сущность и гуманистическую направленность правового статуса советских граждан.

Не менее плодотворным, а потому весьма распространенным подходом к определению содержания термина «правовой статус гражданина» является подход, условно говоря, более узкого плана. В соответствии с этим подходом правовой статус рассматривается прежде всего как система гарантированных государством прав, свобод и обязанностей граждан. Именно основные права, свободы и обязанности гражданина с соответствующими гарантиями их реализации составляют ядро, основной элемент правового статуса. Поэтому сосредоточение внимания в процессе освещения правового статуса гражданина на вопросах его прав и свобод, их гарантиях, на возложенных на него юридических обязанностях позволяет выделить главное звено в проблеме, сконцентрироваться на узловых пунктах ее решения. Это во многом предопределило то обстоятельство, что центральное место в настоящей работе при характеристике правового статуса советского гражданина

отводится именно вопросам его прав и свобод и их гарантиям, а также возложенным на гражданина обязанностям, т.е. основным элементам его правового статуса.

Разумеется, в юридической литературе есть и иные определения правового статуса гражданина. Различие между ними состоит во включении в анализируемый термин или, наоборот, исключении из него отдельных отмеченных выше элементов правового статуса.

Происходящая в настоящее время в нашей стране перестройка, направленная на ускорение социально-экономического развития СССР, углубление и расширение социалистической демократии, неразрывно связана с упрочением и существенным обогащением правового статуса советского гражданина – носителя определенных прав и обязанностей. Права граждан СССР означают предоставленную им государством возможность избирать вид и меру своего поведения в сфере общественных отношений. Обязанности советских граждан заключаются в необходимости выполнять требования, которые предусмотрены в этой сфере правовыми нормами, установленными государством.

Многообразие существующих социальных отношений обусловливает наличие у гражданина широкого круга прав и обязанностей, закрепленных во многих юридических актах с различной юридической силой. Наиболее существенное значение для правового статуса граждан имеют их основные права и обязанности, закрепленные в конституционном порядке. Права, свободы и обязанности граждан, установленные в Конституции СССР, выражают особо важные, по сути, жизненные интересы советских людей. Они опосредуют наиболее существенные отношения и связи между государством, с одной стороны, и гражданином – с другой. В своей совокупности именно основные социально-экономические, политические и личные конституционные права и обязанности граждан определяют место человека, основы его реального статуса в обществе. Конституционные нормы, устанавливающие основные права и обязанности граждан, являются юридической базой формирования норм текущего законодательства – законодательства о труде, народном образовании, социальном обеспечении и пр. Стержнем этого законодательства выступают конституционные нормы. Так, ст. 40 Конституции СССР лежит в основе норм такой обширной, сложной и важной отрасли советского права, как трудовое право.

Единственным основанием возникновения основных прав, свобод и обязанностей граждан СССР является принадлежность их к советскому гражданству. Следовательно, основные социально-экономические, политические и личные права граждан СССР

не приобретаются и не отчуждаются исходя из волеизъявления гражданина, а являются его неотъемлемым свойством. Государство обязано обеспечить гражданину реальную возможность пользоваться предоставленными ему законом правами и свободами. Для этого в государстве должны быть соответствующие условия и надлежащие средства обеспечения прав граждан. Другими словами, права и свободы необходимо гарантировать. В системе гарантий прав и свобод граждан выделяют материальные (экономические), политические, идеологические и юридические гарантии. В настоящей работе раскрываются основные гарантии обеспечения соответствующего правового статуса советского гражданина.

В основе данной работы лежат труды классиков марксизма-ленинизма по вопросам прав и свобод человека и гражданина, материалы съездов Коммунистической партии Советского Союза и пленумов ее Центрального Комитета, выступления руководителей КПСС и Советского государства. Особое внимание уделяется документам XXVII съезда партии, решениям апрельского (1985 г.), январского и июньского (1987 г.) пленумов ЦК, провозгласивших и обосновавших курс на резкое ускорение социально-экономического развития страны, перестройку всех сфер государственной и общественной жизни, дальнейшее развитие социалистической демократии, расширение и обогащение правового статуса советских граждан, всемерное упрочение гарантий их социально-экономических, политических и личных прав и свобод. В обширном нормативном массиве, определяющем юридический статус советского гражданина, первостепенное значение придается анализу конституционных норм, устанавливающих основы этого статуса. Использовались данные юридических и социологических исследований, статистических сборников, в том числе ежегодника «Народное хозяйство СССР», привлекались материалы периодической печати по вопросам реализации прав и свобод советских граждан, выполнения их обязанностей, прежде всего конституционных, в условиях перестройки.

1. Общая характеристика правового статуса советского гражданина

Наряду с такими элементами, как гражданство и правоспособность, правовое положение (статус) гражданина определяется наиболее полно совокупностью всех его прав, свобод и обязанностей. Личность обнаруживает статус гражданина лишь в ее отношении к государству. В силу принадлежности определенной

личности к Советскому государству на нее как на гражданина СССР распространяется вся полнота прав, свобод и обязанностей, устанавливаемых государством. Таким образом, условием обладания всей полнотой прав, свобод и обязанностей, установленных в СССР для граждан, является советское гражданство. Проживающим в СССР иностранным гражданам, а также лицам, не имеющим гражданства, гарантируется абсолютное большинство прав и свобод, предусмотренных для советских граждан (ст. 37 Конституции СССР). Однако всей полнотой прав, свобод и обязанностей советского гражданина иностранцы в СССР не обладают. Например, депутатом Верховного Совета СССР, согласно ст. 96 Конституции СССР, может быть избран только гражданин СССР, достигший 21 года. Воинская служба в рядах Вооруженных Сил страны является почетной обязанностью только советских граждан (ст. 63 Конституции СССР). Предоставляя иностранцам, находящимся на территории СССР, широкие права и свободы, Советское государство требует вместе с тем от них определенного поведения. Иностранные граждане или лица без гражданства, пребывающие на территории нашей страны, обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы (ст. 37).

Действие советских законов распространяется на граждан СССР независимо от того, где они находятся. Государство обеспечивает защиту прав, свобод и обязанностей своих граждан как внутри страны, так и за рубежом. Более того, руководствуясь гуманистическими, интернациональными целями классовой солидарности, Советское государство предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, прогрессивную общественно-политическую деятельность. В СССР получают убежище и лица, преследуемые за научную либо иную творческую деятельность.

Условия принадлежности личности к Советскому государству, а также условия и порядок приобретения, изменения и утраты прав советского гражданства регулируются системой специальных юридических норм. Специальным законодательным актом, устанавливающим основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства, является Закон о гражданстве СССР. Этот Закон принят на девятой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 1 декабря 1978 г. Он воспроизводит оправдавшие себя нормы ранее действовавших основных актов по вопросам гражданства. В то же время Закон углубил демократические принципы, содержащиеся в институте советского гражданства;

восполнил ряд пробелов, имевшихся в этом правовом институте; обеспечил полное соответствие положений о гражданстве СССР со сложившейся прогрессивной практикой и правовыми нормами международных отношений.

До образования Союза ССР вопросы советского гражданства регулировались законодательством каждой советской республики. Объединение советских республик в сфере хозяйственного и военного строительства предопределило постепенное формирование основополагающего начала советского гражданства – единства этого гражданства для всех республик. Начиная с Договора об образовании СССР и Конституции СССР 1924 г. принцип единого союзного гражданства последовательно проводится во всех советских конституциях. Конституцией СССР 1977 г. закреплено единое союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР. Исходя из установленного в Союзе ССР единого союзного гражданства, Конституция БССР, например, провозглашает, что каждый гражданин Белорусской ССР является гражданином СССР. Граждане других союзных республик, гласит ст. 31 Основного Закона БССР, пользуются на территории БССР одинаковыми правами с гражданами БССР. Граждане БССР за границей пользуются, согласно ее Конституции, защитой и покровительством Советского государства.

Установление единого союзного гражданства является не только одной из гарантий полного равноправия гражданина любой союзной республики на территории других советских республик. Оно служит и обеспечению интернациональной природы советского гражданства, единства суверенитета Союза ССР и союзных республик. Сочетание этого суверенитета наглядно проявляется в решении вопросов приема в советское гражданство и выхода из него, а также лишения гражданства СССР. Принимать в гражданство союзной республики, а соответственно и в гражданство СССР, а также решать вопросы о предоставлении убежища вправе Президиум Верховного Совета союзной республики, в том числе Президиум Верховного Совета БССР (ст. 108 Конституции БССР). Президиум же Верховного Совета СССР наряду с принятием в гражданство СССР и решением вопросов о предоставлении убежища компетентен решать и вопросы о выходе из гражданства СССР и лишении гражданства СССР. Такой высокий уровень решения вопросов о выходе из советского гражданства и лишении его установлен в силу их исключительной важности для гражданина. Заметим, что по советскому законодательству брак автоматически

не меняет гражданство супругов, хотя и может быть одним из оснований для возбуждения вопроса о последующем изменении гражданства одного из супругов.

Наряду с гражданством содержание правового положения личности раскрывает ее правоспособность, т.е. способность иметь права и нести соответствующие обязанности. Правоспособность устанавливает конкретное правовое состояние данного лица, вытекающее из его принадлежности к гражданству. Основным элементом правового положения гражданина являются его права и обязанности, установленные законодательством. Среди этих прав и обязанностей центральное место принадлежит основным правам и обязанностям граждан, закрепленным в Конституции СССР. Они охватывают наибольшую по объему долю тех взаимоотношений, которые развиваются между гражданином, с одной стороны, и непосредственно Советским государством – с другой. Конституционные права, свободы и обязанности советских граждан выражают непосредственные связи и отношения между гражданином и государством. Они установлены непосредственно в Основном Законе государства, т.е. по сути возникают из последнего применительно к данному гражданину. Однако, формируясь вне зависимости от конкретных правоотношений, основные права и обязанности граждан осуществляются главным образом через конкретные правоотношения. Именно в процессе развития и разрешения конкретных правоотношений возникают новые субъективные права и юридические обязанности граждан. Субъективные права и обязанности, формирующиеся в конкретных правоотношениях, по отношению к тому или иному гражданину чрезвычайно дифференцированы. Это существенно отличает их от конституционных прав и обязанностей, содержание и объем которых у всех граждан одинаковы. Субъективные права и обязанности граждан закреплены в многочисленных нормах различных отраслей советского права, сформулированных на базе соответствующих конституционных положений. Конституционные же права и обязанности советских граждан, занимая в отношении сравнительно небольшой удельный вес в общем объеме прав и обязанностей граждан СССР, тем не менее достаточно полно определяют основы их правового положения практически во всех регулируемых государством сферах общественной и личной жизни. И наконец, реальность основных прав и свобод обеспечивается прежде всего государственным и общественным строем, а не средствами и усилиями носителя данных прав и свобод.

Традиционно выделяются социально-экономические, политические, а также личные права и свободы граждан. К социально-экономическим правам граждан (или, как определяют их некоторые авторы, к социально-экономическим и культурным правам), согласно Конституции СССР, относятся права на труд, отдых, охрану здоровья, материальное обеспечение, жилище, образование, пользование достижениями культуры, свобода научного, технического и художественного творчества. К этой же группе прав граждан следует отнести, видимо, и право на личную собственность и ее наследование, которое ряд авторов рассматривает как одно из прав в общей системе другой группы прав и свобод – личных. Право личной собственности – одно из первостепенных, жизненно важных в современных условиях организации общества прав, имеющих четко выраженное экономическое содержание.

Система основных политических прав и свобод советских граждан включает прежде всего предусмотренное Конституцией СССР право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения. Конституция СССР устанавливает также право граждан вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности; критиковать недостатки в работе; обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов, совершенные с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющие права граждан. Гражданам предоставлено и право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Конституция СССР гарантирует также гражданам свободу слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, право объединяться в общественные организации.

Правовое положение гражданина определяется и его личными правами и свободами, среди которых к основным относятся: неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, право на охрану личной жизни и на защиту брака и семьи, право на честь и достоинство, свобода совести, право обвиняемого на защиту.

Осуществление прав и свобод, гласит ст. 59 Конституции СССР, неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей. Неразрывное единство прав и обязанностей – одно из коренных проявлений правового положения гражданина социалистического государства. Именно при социализме восторжествовал

принцип такого общественного строя, при котором, как говорил К. Маркс, «нет прав без обязанностей, нет обязанностей без прав» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 16. С. 13). «Равные обязанности являются для нас, – писал Ф. Энгельс, – особо важным дополнением к буржуазно-демократическим равным правам, которое лишает последних их специфически буржуазного смысла» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 22. С. 235). В основе единства прав и обязанностей советских граждан лежат объективно существующие общественные и личные интересы, диалектическое сочетание которых составляет одно из непременных условий прогресса социалистического общества. Условия для гармоничного сочетания интересов общества и личности обеспечиваются системой социалистических отношений между людьми. Социальная сущность Советского государства как государства всего народа, выражающего его волю и интересы, предопределяет и единство основных, коренных его интересов с интересами отдельных граждан.

На современном этапе общественного развития в СССР объективной необходимостью является не только расширение социально-экономических прав и свобод граждан. Существенно возрастает и значение неуклонного исполнения гражданами их обязанностей. Решение выдвинутых апрельским (1985 г.) Пленумом ЦК КПСС и всесторонне обоснованных на XXVII съезде Коммунистической партии, январском и июньском (1987 г.) пленумах ЦК задач по ускорению социально-экономического развития СССР, перестройке всех сфер общественной жизни требует дальнейшего укрепления социалистического правопорядка, дисциплины и организованности советских людей.

Личность является продуктом определенного общества, отражает многообразие и специфику общественных отношений своей эпохи, характер экономических, политических и идеологических отношений в конкретной стране. Поэтому правовое положение гражданина есть продукт соответствующего общественного строя. Прав и свобод гражданина вне общества и государства не существует. Именно классовая природа общества и государства обусловливает наиболее характерные черты отношений граждан с обществом и государством в социально-экономической, политической и других сферах, реальность их прав и свобод. Отмена частной собственности на средства производства и установление политической власти большинства трудящихся, развитие социалистической демократии во всех ее проявлениях, создание системы социалистического хозяйства, высокоразвитой социальной сферы, культуры, надлежащего оборонного потенциала, господство

марксистско-ленинской идеологии обеспечивают прочный фундамент подлинных прав и свобод человека. Еще в первом проекте Программы РСДРП, написанном В.И. Лениным в 1902 г., говорилось, что замена капиталистического строя социалистическим имеет своей целью обеспечение «полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех его членов» (Полн. собр. соч. Т. 6. С. 204).

Буржуазные идеологи рассматривают в качестве основы прав и свобод граждан право собственности. При этом имеется в виду частная собственность, т.е. собственность, основанная на эксплуатации человека человеком. Следовательно, в буржуазном государстве в основу отношений между людьми закладываются такие начала, которые гарантируют сосредоточение социально-экономического, а следовательно, и политического могущества в распоряжении меньшинства. Это непосредственно отражается на правовом положении трудящихся масс в целом и трудового человека в частности. Разумеется, было бы неверно утверждать, что капиталистические государства не провозглашают и не обеспечивают соответствующих прав и свобод. Лозунги о естественных правах человека, о свободе личности, о равенстве граждан перед законом и т.п. при капитализме формально провозглашены, что явилось прогрессом по сравнению с феодализмом с его сословными привилегиями. Однако буржуазное государство реально обеспечивает такие права и свободы, которые выгодны преимущественно господствующему классу, которые составляют сущность этого господства и закрепляют его. При этом целого ряда социально-экономических прав – по сути основных прав – граждан буржуазные конституции нередко вообще не закрепляют. Это, например, право на труд, на жилище и др. Господствующие при капитализме отношения экономически обособленных субъектов обусловливают и такую принципиальную особенность буржуазного понимания прав и свобод, как индивидуализм.

Особого внимания заслуживает принцип всеобщности прав, свобод и обязанностей советских граждан. Он означает, что при достижении определенного возраста и наличии других содержащихся в законе условий каждый гражданин должен иметь фактическую возможность пользоваться соответствующими правами и выполнять определенные обязанности. Применительно к основным, конституционным правам и обязанностям данный принцип воплощается в наделении каждого гражданина СССР всеми установленными Конституцией правами и возложении на него конституционных обязанностей.

Принципиально важной особенностью правового статуса советских граждан является равенство их прав и обязанностей. Это означает, что все граждане нашей страны обладают равными правами и все они несут одинаковые обязанности. Основной Закон страны в ст. 34 устанавливает равенство граждан СССР перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств. Это конституционное положение лежит в основе правового статуса советского гражданина, взаимоотношений гражданина с государством и его структурами. Оно обеспечивается во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Нарушение этого конституционного положения влечет соответствующее преследование со стороны государства (в некоторых случаях, предусмотренных законом, уголовное).

Равноправию женщины и мужчины Конституция СССР уделяет особое внимание. Конституция (ст. 35) предоставляет женщинам равные с мужчинами возможности в получении образования и профессиональной подготовки, в труде, вознаграждении за него и продвижении по работе, в общественно-политической и культурной деятельности. Это равенство обеспечивается и специальными мерами по охране труда и здоровья женщин; созданием условий, позволяющих им сочетать труд с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам, постепенное сокращение рабочего времени женщинам и матерям, имеющим малолетних детей. Дальнейшее улучшение положения женщин-матерей – одно из программных положений деятельности КПСС. В то же время обеспечение равенства мужчины и женщины в капиталистических странах – одна из серьезных проблем, многие годы не получающая решения. Так, около десяти лет прошло со времени принятия в Англии закона о равной оплате за равный труд, но до сих пор менее 50 % работающих женщин получают зарплату, равную с мужчинами. При равном труде и одинаковой квалификации заработок американок составляет 59 % зарплаты мужчин. 80 % женщин в США вынуждены заниматься неквалифицированным малооплачиваемым трудом.

Статья 36 Конституции СССР посвящена установлению и юридическому обеспечению одного из концептуальных положений ленинской национальной политики. Граждане СССР различных

рас и национальностей, гласит статья, имеют равные права. Равноправие граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, юридически и фактически обеспечиваемое в Советском Союзе, является краеугольным камнем дружбы и братства народов нашей Родины, залогом дальнейших успехов ленинской национальной политики КПСС и Советского государства. Последовательное же проведение ленинской национальной политики, всемерное укрепление дружбы народов – составная часть, как сказано в Программе КПСС, совершенствования социализма, проверенный общественной практикой путь к дальнейшему расцвету нашей многонациональной Родины (Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 157).

Правовой статус советского гражданина характеризует социалистический гуманизм. Граждане СССР – носители таких прав и обязанностей, которые соответствуют общечеловеческим ценностям и нормам общения. Правовой статус гражданина в нашей стране исходит из концепции человеческого достоинства, создания условий для всестороннего физического и духовно-нравственного развития личности.

Советское государство с первых дней своего существования последовательно отстаивает дело мира и социального прогресса на земле. Выдвигая предложения о всеобщем ядерном разоружении уже в нынешнем, XX столетии, неоднократно односторонне продлевая мораторий на ядерные испытания, выступая с другими многочисленными мирными инициативами, учитывающими взаимную безопасность сторон, Советский Союз на деле подтвердил свое стремление обеспечить основное право всех людей мира и каждого человека в отдельности – право на жизнь. Реализация этого права связана с внедрением в практику международных отношений нового мышления, несовместимого со стереотипами и догмами, сложившимися в прошлом. С созданием и довольно широким распространением ядерного оружия, других чрезвычайно опасных средств массового уничтожения возникла реальная угроза того, что род людской может быть лишен бессмертия. В таких условиях мировая война уже не может рассматриваться кем бы то ни было как продолжение политики иными средствами. Сейчас подобная концепция, основанная на отторжении политики от общечеловеческих норм нравственности, стала полностью абсурдной, гибельной не только для той стороны, против которой она направлена, но и непосредственно для ее апологетов.

Философское осмысление настоящего и будущего человеческой цивилизации сейчас не может базироваться на доктрине ядерного

сдерживания. Между тем подобной концепции придерживаются не только многие руководящие деятели ряда буржуазных стран, но и представители достаточно широких, к сожалению, кругов их населения. Они рассматривают ядерное оружие как средство, якобы безусловно необходимое для предотвращения новой мировой войны. В результате такой политики смертный приговор человечеству может быть исполнен не только по злой воле тех или иных обезумевших политиков, но и вследствие возможных сбоев соответствующих электронных систем управления ядерным оружием. Подобные роковые ошибки при довольно большой и постоянно растущей численности этих систем, их усложнении, все большем, если говорить условно, отчуждении от воли человека вполне вероятны.

Концепция ядерного сдерживания становится особенно опасной при переносе гонки вооружений в космос, реализации разрабатываемой в США программы оборонной стратегической инициативы (СОИ), которая в действительности есть не что иное, как оружие первого удара, оружие агрессора. В этой связи всемерная поддержка мирных инициатив Советского Союза, особенно выдвинутой 15 января 1986 г. программы ликвидации к 2000 г. всего ядерного арсенала, является важнейшей обязанностью не только прогрессивных сил всего мира, но и каждого здравомыслящего человека.

Гуманистическая направленность отличает политику КПСС и Советского государства и в других направлениях ее реализации применительно к личности. Например, вопрос о соотношении основных методов обеспечения исполнения правовых норм социалистического государства, в частности метода убеждения и метода принуждения. Главным, первостепенным среди указанных методов является метод убеждения. Абсолютное большинство советских граждан осознают необходимость установления соответствующих государственно-властных велений, определяющих их правовой статус, и глубоко убеждены в целесообразности их строгого и безусловного применения на практике. Именно на такой убежденности основывается в конечном итоге эффективность функционирования советской правовой системы, в том числе системы, определяющей статус человека в обществе. Следовательно, формирование надлежащего правосознания граждан является важнейшим средством обеспечения их прав и свобод, укрепления режима социалистической законности в целом.

В то же время обеспечение исполнения правовых норм, определяющих статус гражданина, равно как и норм, регулирующих

многие другие общественные отношения, в условиях государственной организации общества производится и путем применения соответствующих методов принуждения. Выступая в виде общеобязательных правил поведения, право «есть ничто без аппарата, – писал В.И. Ленин, – способного принуждать к соблюдению норм права» (Полн. собр. соч. Т. 33. С. 99). Безусловно, по мере продвижения советского общества по пути коммунистического созидания метод принуждения все более будет уступать место методу убеждения как основному средству социального регулирования в условиях подлинной демократии. Однако этот процесс будет происходить путем не искусственного ограничения применения мер принуждения, а вследствие постепенного отпадения условий, вызывающих потребность в указанных мерах.

Более того, на современном этапе, когда происходит усложнение экономических связей, в производство широко внедряются точные и сверхточные технологии и т.п., значение дисциплины, организованности, а следовательно, и безусловного исполнения гражданами их обязанностей неуклонно возрастает. Недооценка методов принуждения, а тем более преждевременный отказ от их применения сыграли бы отрицательную роль в деле ускорения социально-экономического прогресса в стране. Да и в политическом плане, учитывая, что демократия ничего общего не имеет с анархией, вседозволенностью, без применения принуждения не обойтись, ибо только таким путем в соответствующих случаях можно обеспечить права и законные интересы других лиц.

Разумеется, подлинно демократическое государство принуждение применяет лишь в допустимых формах и пределах, в частности не унижающих человеческое достоинство, адекватных социальной опасности совершенного правонарушения и т.п. В мирное время применение к виновному такой негуманной меры, как смертная казнь, оправдано, на наш взгляд, лишь в случае противоправного умышленного лишения жизни другого лица, совершенного при отягчающих обстоятельствах. Человеческая жизнь – высшая ценность в подлинно демократическом обществе, и незаконное посягательство на нее должно пресекаться самым решительным образом. Именно это послужит одной из наиболее надежных гарантий первостепенного права человека и гражданина – права на жизнь. (Аналогичное наказание, безусловно, оправданно и за преступления против человечества, совершенные в годы Второй мировой войны и не имеющие срока давности.)

Применение же смертной казни за совершение целого ряда других преступлений, в частности за государственные преступления

в случаях, предусмотренных законом СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления», а также за многие иные тяжкие преступления, в том числе за хищение государственного и общественного имущества в особо крупных размерах, на современном этапе развития советского общества и государства вряд ли оправданно. Совершение этих преступлений в силу их относительной немногочисленности, сравнительно эффективного пресечения имеющимся правоохранительным аппаратом и, самое главное, военно-политической и экономической мощи Советского государства на современном этапе не может угрожать существованию последнего как такового. Следовательно, возможна гуманизация мер наказания, применяемых в таких случаях.

Однако общественная опасность тех преступлений, за которые ныне может применяться исключительная мера наказания, требует, на наш взгляд, одновременно с отменой смертной казни увеличения предельного срока лишения свободы за совершение такого рода преступлений, возможно, до 25 лет. В целом сведение до минимума, а впоследствии и полная отмена применения такой исключительной меры наказания, как смертная казнь, что уже имеет место в отдельных странах, – тенденция, безусловно, прогрессивная. Эта тенденция должна найти отражение в процессе ожидаемого совершенствования советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства, работа над которым ведется в настоящее время.

Сложились условия, как отмечает академик В.Н. Кудрявцев, для пересмотра уголовного законодательства в направлении очищения его от регламентации мелких проступков, «с которыми можно бороться и без применения уголовных наказаний» (Правда. 1986. 5 дек.). К таким проступкам относятся, например, скармливание скоту хлеба; выпуск недоброкачественной, некомплектной или нестандартной продукции; нарушение паспортного режима и некоторые другие деяния. Совершенно очевидно, что та же проблема скармливания скоту хлеба требует расширения продажи концентрированных кормов по ценам более низким, чем цены на хлеб, поскольку без этих кормов наладить высокоэффективное производство продукции животноводства весьма трудно. Равным образом хозяйственный механизм необходимо перестроить таким образом, чтобы выпуск недоброкачественной, некомплектной продукции был не просто нерентабелен для конкретного, персонифицированного производителя, а вел к его финансовому разорению. В этом плане исключительно важное значение имеет реализация решений июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС,

направленных на развитие подлинно хозрасчетных отношений в народном хозяйстве. Подлинный хозрасчет предполагает установление такой экономической ответственности производителей, которая применительно к работающим убыточно предприятиям может выражаться в их ликвидации.

Нарушение правил паспортного режима, самовольная, без надобности остановка поезда, повлекшая нарушение нормального движения поездов, как и многие другие правонарушения, квалифицируемые ныне как преступления, вполне можно отнести к разряду административных проступков с применением за их совершение соответствующих административных взысканий, в том числе в необходимых случаях довольно крупных денежных штрафов. Чрезмерно велики также в настоящее время верхние пределы уголовно-правовых санкций за совершение многих преступлений, степень общественной опасности которых не столь велика. Современное уголовное законодательство СССР, на наш взгляд, нуждается в определенном смягчении, гуманизации статуса гражданина в сфере уголовно-правовых отношений.

Такая специфическая черта правового статуса советского гражданина, как заложенная в нем идея социальной справедливости, находит свое выражение в различных сферах функционирования общества и личности – политической, социально-экономической, духовной. Так, в политической сфере социальная справедливость обеспечивается путем предоставления и обеспечения гражданам равного права на участие в осуществлении государственной власти, в управлении государственными и общественными делами через другие структуры политической системы СССР. В сфере культуры социальная справедливость обеспечивается путем предоставления гражданам равного права на пользование ее достижениями и создания максимально возможных в данных конкретно-исторических условиях материальных и иных гарантий реализации этого права.

Особое значение имеет соблюдение принципа социальной справедливости в социально-экономической сфере. Обладая равными правами по отношению к средствам общественного производства, граждане СССР в распределительных отношениях участвуют на основе дуалистического проявления принципа социальной справедливости, неизбежного при социализме. Одно проявление этого принципа основано на признании неравноценности конкретных видов труда и характеризуется предпочтительностью для граждан, лучше и больше работающих в приоритетных сферах. Второе проявление принципа социальной справедливости

связано с концепцией равенства в распределении, эгалитарности, что базируется на равном праве всех членов общества на общественную собственность и признании каждого конкретного труда общественно необходимым.

Основной формой реализации «предпочтительной» справедливости выступает дифференцированная оплата труда, стимулирующая активность личности в труде. Основной же формой реализации «эгалитарной» справедливости служит предоставление гражданину бесплатно (или за частичную оплату) соответствующих благ из фондов общественного потребления вне зависимости от результатов его труда, а во многих случаях – и независимо от участия в труде или иных обстоятельств.

Обеспечивая указанные проявления социальной справедливости – предпочтительное и эгалитарное, правовые нормы, определяющие статус граждан СССР, исходят из учета при реализации субъективных прав и юридических обязанностей граждан таких факторов, как возраст, пол, состояние здоровья, социальная принадлежность и т.д., необходимость предоставления некоторых льгот и преимуществ отдельным лицам. Такой подход является условием, во-первых, определенного выравнивания положения различных граждан, допустимого в условиях социализма и, во-вторых, стимулирования или вознаграждения лиц, заслуживающих этого перед обществом и государством. Строжайшее соблюдение принципа социальной справедливости – одно из важнейших условий функционирования государства и его правовой системы, устанавливающей статус гражданина. Более подробно об обеспечении социальной справедливости и распределительной сфере будет сказано при характеристике социально-экономических прав граждан.

Правовому статусу советского гражданина свойственно постоянное развитие и обогащение, расширяющее его реальные возможности для полного и всестороннего самовыражения как члена общества. Так, уже в первые годы Советской власти были для трудящихся установлены и обеспечены широкие демократические права и свободы, ликвидировано юридически политическое и правовое неравенство граждан. Это неравенство, осуществлявшееся путем деления граждан на сословия, имеющие различные привилегии, преимущества либо ограничения, было упразднено Декретом ВЦИК от 10 (23) ноября 1917 г. об уничтожении сословий и гражданских чинов (СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31). Отмена гражданских чинов как одно из направлений слома старого государственного аппарата, выступавшего орудием угнетения трудового народа, в то время являлась оправданной.

Однако сама идея дифференциации государственных служащих, назначаемых на соответствующие должности, по определенным, как в настоящее время квалифицируется, званиям отнюдь не бесплодна. Наоборот, введение системы званий служащих всего государственного аппарата сыграло бы, на наш взгляд, положительную роль в повышении эффективности работы данного аппарата. Подтверждением сказанному может служить и наличие соответствующих званий в отдельных составных частях советского государственного аппарата: прокуратуре, органах внутренних дел, а также в гражданской авиации, на флоте и т.д., что привносит в работу этого аппарата более высокую степень четкости, организованности.

Реализация рекомендуемых мер существенно ослабила бы также влияние таких отрицательных проявлений при формировании кадрового, особенно руководящего, состава государственного аппарата, как субъективизм, протекционизм. Она ограничила бы возможности необоснованного передвижения работников из одной сферы руководства в другую, а также по служебной лестнице. Поскольку выборность возможна далеко не везде, да и не всегда ей присущ по содержанию, а не только по форме подлинный демократизм, введение системы званий во всей государственной службе в СССР способствовало бы упрочению правового статуса миллионов работающих в этой сфере граждан.

Заложенный декретами Великого Октября новый, социалистический тип прав и свобод граждан был развит в Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции СССР 1924 г. Первые советские конституции юридически гарантировали такие права и свободы граждан, например, в политической сфере, как право на участие трудящихся в осуществлении государственной власти, почетное право защищать с оружием в руках революцию, свободу выражения мнений, союзов, объединений и организаций, собраний для трудящихся. Однако в тех конкретно-исторических условиях права и свободы, прежде всего политические, применительно к отдельным категориям населения, в частности по отношению к бывшим эксплуататорским элементам, были ограничены. Эти элементы лишались, например, избирательных прав. Конституция СССР 1936 г., отразившая победу социализма в стране, устранила указанные ограничения в правах и свободах граждан и предоставила им ряд новых прав, в частности право на труд, а также придала конституционный статус основных некоторым правам, установленным ранее текущим законодательством. Это право на отдых, право на материальное обеспечение в соответствующих случаях. Новый

этап экономического, политического и социально-культурного строительства в нашей стране, отраженный в Конституции СССР 1977 г., ознаменован установлением и обеспечением некоторых новых прав граждан. В ст. 39 впервые в конституционном порядке зафиксировано положение о том, что социалистический строй обеспечивает расширение прав и свобод граждан. Установлены также такие новые конституционные права, как право на жилище, на пользование достижениями культуры, на участие в управлении государственными и общественными делами, право на критику. Расширены и обогащены многие ранее провозглашенные права, в том числе право на труд.

Права граждан СССР надежно гарантированы. Особое значение имеют экономические гарантии, обеспечивающие материальную основу для реального пользования гражданами СССР их правами. Экономическая система СССР, основу которой, согласно ст. 10 Конституции СССР, составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности, представляет наиболее общее выражение данных гарантий. Эта система гарантирует отсутствие эксплуатации человека человеком, функционирование общественного производства в СССР в целях наиболее полного удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей советских людей, в том числе потребностей, формирующихся в социально-экономической сфере. Так, 4/5 национального дохода идет на потребление.

К политическим гарантиям следует отнести прежде всего принадлежность власти в СССР народу и осуществление государственной власти через представительные органы – Советы народных депутатов, формируемые народом и ему подотчетные. В качестве одной из наиболее существенных политических гарантий выступает закрепленный в Конституции СССР и проводящийся на практике принцип все более широкого участия трудящихся в управлении делами государства и общества. Важной политической гарантией, обеспечивающей советским гражданам практическую возможность использовать предоставленные им права и свободы, служит деятельность КПСС. Высшей целью ее деятельности является построение коммунистического общества, которое обеспечит всестороннее гармоническое развитие личности. Таким образом, улучшение работы партийных и государственных органов – одно из важнейших направлений совершенствования социалистической демократии, наиболее полного обеспечения прав и свобод граждан.

Важное значение для обеспечения прав и свобод граждан СССР имеют юридические гарантии. Юридические гарантии осуществления социально-экономических и других прав и обязанностей граждан предусмотрены нормами различных отраслей права – трудового, жилищного, административного и др. Обеспечение указанных прав – одна из основных функций Советского государства и его органов. Реализация правового статуса советского гражданина обусловлена также его активной жизненной позицией, которая во многом зависит от уровня юридического образования субъекта, знания им своих прав и обязанностей в целом как гражданина, как работника, члена семьи и т.п., умения применить эти знания в общем контексте тех или иных правоотношений. Общее состояние юридического образования, надо признать, не вполне отвечает современным требованиям и перспективам развития правового регламентирования общественных отношений в стране. Расширение объема и повышение качества преподавания основ советского права в системе общеобразовательной, средней специальной, профессионально-технической и особенно высшей школ, увеличение количественного и улучшение качественного состава различного рода юридических служб – консультаций, отделов и т.п. – послужило бы как упрочению правового статуса советского гражданина, так и решению задач более широкого плана, а именно дальнейшему расширению социалистической демократии, более эффективному развитию правовых отношений в производственной и иных сферах, прежде всего за счет улучшения правоприменительной практики.

Говоря о юридических гарантиях правового статуса советских граждан, отметим, что фактическое использование гражданами их прав и обязанностей закон связывает с соответствующими условиями как естественно-биологического, так и социального характера. Среди первых такого рода условий находятся, например, возраст, пол, состояние здоровья; среди вторых – сфера и конкретное место социальной деятельности гражданина, его профессия и пр.

Так, законодательство учитывает особую биологическую природу и социальную функцию, выполняемую женщиной. Для реализации многих прав и обязанностей гражданина имеет значение его возраст. Полная дееспособность, т.е. способность лица своими действиями приобретать соответствующие права и нести обязанности, наступает с 18 лет. Однако ряд прав может быть использован и лицами моложе этого возраста: право на труд – с 16-летнего, а в отдельных случаях и в особом порядке – с 15-летнего возраста. Некоторые же права, в частности право на охрану жизни и здоровья,

право личной собственности и ее наследования, право на жилище, на получение пенсии по случаю потери кормильца, граждане СССР могут использовать и используют с момента рождения. В то же время реализация некоторых прав связана с наступлением более высокого, чем 18 лет, возрастного порога. В частности, для избрания в Верховный Совет СССР требуется достижение 21 года, народным судьей – 25 лет. Законом предусмотрено получение пенсии по возрасту мужчинами, как правило, в 60 лет, женщинами – в 55 лет. Достижение определенного возраста в ряде случаев является основанием прекращения у лиц тех или иных прав, например права поступления на обучение с отрывом от производства в высшее учебное заведение или аспирантуру.

Состояние здоровья может быть условием реализации некоторых прав, в том числе права поступления на учебу в соответствующие учебные заведения, права на материальное обеспечение.

Возможность пользования правами и обязанностями обусловлена и социальными факторами, причем в достаточно сильной степени. Например, осуществление права на жилище для многих граждан связано с объемами ведущегося жилищного строительства. Конкретное выражение реализации права на труд, на отдых, на материальное обеспечение зависит от сферы социальной деятельности, конкретного места работы, профессии гражданина. Осуществление этих же прав обусловлено и формой собственности – оно имеет различие для работников государственных организаций и членов колхозов либо кооперативов. Соблюдение социалистической законности – одна из важнейших обязанностей советских граждан – особую ответственность накладывает на лиц определенной профессии, например работников правоохранительных органов.

Сущность социалистического строя неразрывно связана с уважением и обеспечением прав человека. Советский Союз является участником всех важнейших международных соглашений по правам человека. Принятые в декабре 1966 г. ООН международные пакты по правам человека явились выражением соответствующей инициативы СССР. Эти права получили реальное воплощение в законодательных актах нашей страны и практике их применения. Все десять принципов Хельсинкского Заключительного акта включены в Основной Закон СССР. Советская концепция демократического статуса личности нашла определенное воплощение в Уставе ООН, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., многих других международных актах по этим вопросам. Ряд важнейших международных соглашений по правам человека приняты

непосредственно по предложениям нашей страны. Значительная роль Советского Союза, например, в принятии таких современных кодифицированных актов по правам человека, как принятых ООН упомянутых выше Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах. В них включены такие впервые провозглашенные в СССР положения, как право на труд, на образование, запрещение пропаганды войны. Советский Союз одним из первых среди крупных держав подписал и ратифицировал указанные документы. Многие же ведущие капиталистические страны до сих пор не присоединились к ним. Аналогичное отношение и ко многим другим актам, определяющим права человека.

2. Основные социально-экономические права советских граждан

Среди основных социально-экономических прав граждан СССР особое значение имеет право на труд. Это право советских граждан впервые было зафиксировано в Конституции СССР 1936 г. Ранее действовавшие советские конституции такого права не закрепляли, поскольку не было достаточных материальных предпосылок для его реализации. Конституцией СССР 1977 г. гарантии права на труд существенно расширились. Значительно обогатились и формы реализации указанного права. Это служит выражением более полного осуществления права советских граждан на труд. Его реальной основой стал высокий рост общественного производства, динамика которого предъявляет постоянно растущий и многообразный спрос на рабочую силу. Указанное обстоятельство отразила и действующая Конституция СССР. В соответствии со ст. 40 Основного Закона содержание права на труд выражается в том, что граждане СССР имеют право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера. В порядке реализации данного права советские граждане имеют право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей.

Данное конституционное положение обусловливает обязанность государства предоставить каждому гражданину работу, соответствующую его специальности и уровню квалификации.

В СССР обеспечивается создание такого количества рабочих мест, которое допускает выбор места и характера работы. Безусловно, выбор работы гражданином предопределен не только его наклонностями. Фактически он зависит и от объективно существующих запросов отраслей народного хозяйства и социально-культурной сферы. Исходя из этого, государство осуществляет планомерное распределение трудовых ресурсов внутри страны, ее регионов и отраслей; создает приоритетные условия труда и его оплаты на малопривлекательных и тяжелых производствах, а также в неблагоприятных климатических районах и т.п.

Тем не менее такой фактор, как учет общественных потребностей при выборе профессии, рода занятий и работы, действует прежде всего применительно ко всем гражданам СССР, т.е. в общесоциальном масштабе. Он не является средством какого-либо ограничения свободы выбора профессии и занятий. Каждый гражданин, учитывая объективно существующие требования организации общественного производства, имеет реальные возможности для того, чтобы реализовать свое право на труд в формах, в целом достаточно полно соответствующих его призванию, способностям и профессиональной подготовке. Правом на труд обладают все взрослые члены советского общества (начиная с 16-летнего, а в отдельных случаях – с 15-летнего возраста). Это право распространяется как на полностью трудоспособных, так и на лиц с нарушенной трудоспособностью либо инвалидов. Однако состояние здоровья может ограничивать выбор и предоставление гражданам определенной работы.

Право на труд в Советском Союзе осуществляется на основе свободного волеизъявления граждан, формой которого для рабочих и служащих является заключение ими трудового договора, для крестьян – вступление на добровольной основе в члены колхоза. Поскольку труд в СССР – это труд свободных людей, рабочие и служащие имеют право расторгать трудовой договор, а члены колхоза – выйти из колхоза. Обеспечивая право граждан на труд, законодательство в то же время ограничивает расторжение трудового договора по инициативе администрации случаями и основаниями, предусмотренными в законе. Гражданин СССР может реализовать свое право на труд не только в сфере общественного производства. Он вправе вести подсобное и домашнее хозяйство; заниматься и другими общественно полезными видами труда, в том числе индивидуальной трудовой деятельностью.

В этом плане большое значение имеет Закон СССР об индивидуальной трудовой деятельности (Правда. 1986. 21 нояб.). В соответствии с ним право заниматься индивидуальной трудовой

деятельностью имеют совершеннолетние граждане, участвующие в общественном производстве, в свободное от основной работы время, домашние хозяйки, инвалиды, пенсионеры, студенты и учащиеся, другие граждане, не участвующие в общественном производстве. При этом сфера индивидуальной трудовой деятельности советских граждан достаточно широка.

Так, граждане имеют право заниматься в порядке индивидуальной трудовой деятельности изготовлением одежды, обуви, головных уборов, швейных и галантерейных изделий, ковров, мебели. Они вправе также вести строительство и ремонт жилища, садовых домиков, гаражей и других объектов; выполнять фотографические, машинописные, стенографические и переплетные работы, оказывать парикмахерские и косметические услуги, осуществлять транспортное и пенсионное обслуживание граждан; производить ремонт и техническое обслуживание личных транспортных средств и радиотелевизионной аппаратуры. Допускается также занятие медицинской деятельностью, репетиторством и другими такого рода работами и услугами.

Граждане СССР не имеют права заниматься только теми видами трудовой деятельности в сфере кустарно-ремесленных и народных художественных промыслов и бытового обслуживания населения, а также в социально-культурной и некоторых других сферах, которые перечислены в указанном Законе либо предусмотрены специально в других правовых актах Союза ССР и союзных республик. Запрещено занятие такими видами деятельности, которые противоречат интересам общества и государства, – изготовлением изделий из золота, организацией азартных игр, производством и ремонтом любых видов оружия и т.д. Разрешение на занятие индивидуальной трудовой деятельностью определенного вида, согласно Закону, выдается исполкомами местных Советов народных депутатов, после чего в финансовом отделе гражданин обязан получить регистрационное удостоверение или патент.

Таким образом, исполкомам предоставлено право в административном порядке регулировать возможности конкретного гражданина заниматься индивидуальной трудовой деятельностью, в частности, путем выдачи разрешения или отказа от его выдачи. Думается, что при относительно слабой развитости этого вида трудовой деятельности граждан, который может внести весьма существенный вклад в ту сферу, где государственные усилия пока недостаточны, а именно в сферу обслуживания населения, такие ограничения на пути развития указанного вида деятельности вряд ли следовало ставить. Сбалансированность отдельных видов

индивидуальной трудовой деятельности, степень их развития в каждом конкретном случае могут и должны определяться, на наш взгляд, прежде всего соотношением спроса и предложения. Государственное же регулирование в этой области, безусловно необходимое, может осуществляться достаточно эффективно путем дифференцированной и гибкой налоговой политики и платы за патенты, т.е. экономическими методами.

Такой порядок не только предоставил бы больше свободы конкретному гражданину для практической реализации его права на занятие индивидуальной трудовой деятельностью. Он более выгоден и государству, поскольку в состоянии обеспечить решение ряда проблем в сфере производства товаров народного потребления и оказания услуг населению. Да и в связи с ожидаемым высвобождением миллионов трудящихся из сферы общественного производства, которое будет происходить в результате его технического перевооружения и модернизации на базе внедрения новейшей техники и технологии, в том числе робототехники, микропроцессоров, полной автоматизации производства, индивидуальная деятельность может стать весьма распространенной сферой реализации права граждан на труд. Причем происходящее при этом смещение структуры производства в сторону производства предметов потребления и услуг для населения в Советском Союзе не только допустимо, но и до известных пределов желательно. В то же время главным источником удовлетворения постоянно растущих материальных и бытовых потребностей советских людей будет оставаться по-прежнему общественное производство.

Право граждан на занятие индивидуальной трудовой деятельностью не тождественно праву заниматься частным предпринимательством и праву эксплуатации одними гражданами других. Это в корне противоречит природе социализма. Так, Советом Министров СССР в постановлении «О создании кооперативов общественного питания» предоставлено право таким объединениям граждан, которые, согласно данному постановлению, создаются при наличии не менее 3 лиц, нанимать по трудовому соглашению работников других предприятий (Правда. 1987. 12 февр.). Оплата труда последних будет осуществляться, согласно указанному постановлению, на условиях, предусмотренных трудовым соглашением. В то же время заработок членов кооператива будет основываться на доходах последнего, подлежащих распределению между его членами исходя из ставок и окладов, утвержденных общим собранием.

Думается, что это не совсем правильно. При большой разнице в оплате труда между лицами, являющимися членами кооператива, и лицами, работающими в кооперативе по трудовому соглашению и создающими своим трудом доход кооператива, распределяемый частично между членами кооператива, может возникнуть ситуация, связанная с эксплуатацией наемных трудовых ресурсов пайщиками кооператива. Поэтому следовало бы установить правило, что работающие в таких кооперативах граждане по трудовому соглашению участвуют в распределении той части дохода кооператива, которая направляется на оплату труда, наравне с членами кооперативов. Это вытекает из требования обеспечения социально-экономического равенства граждан в сфере распределения на основе применения социалистического принципа – по количеству и качеству труда.

Оплата труда в СССР осуществляется в соответствии с его количеством и качеством, причем в размерах не ниже минимальных. Это конституционная норма. В нашей стране существует устойчивая тенденция роста заработной платы рабочих и служащих. К концу пятилетки она составит в среднем 215 220 руб. Однако необходимо не только повышение заработной платы трудящихся. Важно преодолеть сложившуюся за последние годы тенденцию уравнительного подхода к оплате труда, которая нередко теоретически обосновывалась как одно из проявлений социальной однородности общества. В действительности же упорно пробивавший себе дорогу курс на уравниловку порождал, как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, иждивенчество, отрицательно влиял на количество и качество труда, снижал стимулы повышения его производительности (Правда. 1987. 26 июня).

Политика необоснованного сближения уровней оплаты малоквалифицированного и высококвалифицированного труда сыграла и продолжает пока играть отрицательную роль в ускорении научно-технического прогресса в стране. В последнее время предпринимаются определенные меры по исправлению создавшегося положения и обеспечению опережающего роста заработной платы инженерно-технических и других высококвалифицированных работников. Однако они недостаточны для быстрого, качественного, с минимальными издержками решения задач, связанных с выходом общественного производства СССР на более высокий – мировой уровень и превышением его по двум важнейшим параметрам – производительности труда и качеству продукции. Для решения данных проблем дифференциация в оплате высококвалифицированного и малоквалифицированного труда на современном

этапе развития общественного и личного сознания должна быть более значительной.

Кроме того, настало время отказаться и от изжившей себя практики государственного ограничения максимальных размеров заработной платы в народном хозяйстве, о чем указывалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС. Это сковывало инициативу как руководящих и инженерно-технических работников, так и рядовых исполнителей, не давало в полной мере использовать их творческие возможности. Видимо, оплата труда в народном хозяйстве каждого работника должна быть поставлена в зависимость от единственного критерия – конечного результата труда, без всяких ограничений, кроме установления определенного страховочного предела – минимума заработной платы. Полученная предприятием прибыль, за вычетом заранее установленных, причем достаточно стабильных расходов – отчислений в бюджет, на модернизацию и расширение производства и др., должна полностью распределяться между членами трудового коллектива по количеству и качеству труда.

Разумеется, такой подход порождает необходимость решения назревших проблем руководства хозяйством главным образом экономическими методами, в том числе путем кардинального улучшения налоговой политики, политики цен и т.п., о чем обстоятельно говорилось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС.

Рассматривая право граждан на оплату труда, нельзя не сказать о сбалансированности этой оплаты с ценами на промышленные и продовольственные товары, а также на бытовые и иные платные услуги населению. Известно, что на многие промышленные товары они за последние три десятилетия, особенно в 70-е и 80-е годы, существенно возросли. Это не позволяет подниматься реальным доходам населения в той мере, в какой растет заработная плата, а для отдельных категорий населения они даже снижаются. Учитывая, что государство регулирует заработную плату, целесообразно принять и более эффективные меры по регулированию цен, прежде всего по недопущению их роста. «Искусственное вздувание цен, – отмечал И.И. Рыжков на седьмой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, – опасный путь "зарабатывания" средств, и любые попытки пойти по нему должны строго пресекаться» (Правда. 1987. 30 июня).

Решение проблемы заключается в резком повышении эффективности народного хозяйства, для чего необходима, безусловно, реформа ценообразования. Эта реформа в соответствии с Основными положениями коренной перестройки управления

экономикой, утвержденными июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС, призвана создать лучшие условия для борьбы за эффективность производства. Однако это лишь один из элементов новой экономической стратегии. Необходима реализация всей системы мер, намеченных июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС и седьмой сессией Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва по наиболее полному развитию товарно-денежных, хозрасчетных отношений в экономике, включая установление полной ответственности производителей продукции за результаты своего труда. Что же касается розничных цен, то их изменение, как отмечается в Основных положениях коренной перестройки управления экономикой, «не только не должно привести к ухудшению жизненного уровня трудящихся, но, наоборот, – к повышению этого уровня» (Правда. 1987. 27 июня).

В этой связи вопрос о государственных дотациях на продовольственные товары должен решаться, на наш взгляд, в направлении сохранения данных дотаций на обозримую перспективу, по крайней мере до тех пор, пока нынешняя средняя заработная плата не возрастет как минимум вдвое и пока настолько же не сократится себестоимость сельскохозяйственной продукции. О том, что такая возможность вполне реальна, подтверждает и практика передовых сельскохозяйственных предприятий, широко применяющих интенсивные технологии, коллективный, семейный, личный подряд и другие оправдавшие себя формы и методы ведения хозяйства. Нельзя игнорировать и опыт индивидуального сектора, реализующего некоторые сельхозпродукты, например мясо, потребкооперации и другим заготовителям по ценам вдвое более низким, чем фактические государственные закупочные цены для колхозов и совхозов. Неспособность же соответствующих структур справиться в таком плане со стоящими хозяйственными проблемами требует их перестройки (а возможно, и ликвидации), с тем чтобы новые структуры решали их на должном уровне. На низовом уровне организации общественного производства такие мероприятия уже осуществляются. Так, ряд совхозов, многие годы работающих убыточно, ликвидирован. Их земли, основные и оборотные фонды переданы соседним хозяйствам, в трудовые коллективы которых влились и рабочие упраздненных совхозов.

Преодоление тенденции к росту цен в соответствии с Основными положениями коренной перестройки управлении экономикой, утвержденными июньским (1987 г.) Пленумом ЦК партии, должно базироваться и на основе развития состязательности

предприятий, ликвидации дефицита, любых видов монополизации, давления на производителя со стороны потребителя.

Эти вопросы подробно рассматриваются в силу того, что речь идет о наиболее существенных материальных гарантиях одного из первостепенных, жизненно важных прав граждан – права на труд, включающего право на его соответствующую оплату, которая во взаимосвязи со сложившимся уровнем розничных цен предопределяет реальные возможности гражданина удовлетворять свои основные материальные и многие иные потребности.

Наряду с социалистической системой хозяйства, неуклонным ростом производительных сил право на труд, согласно ст. 40 Конституции СССР, обеспечивается также бесплатным профессиональным обучением, повышением трудовой квалификации и обучением новым специальностям, развитием систем профессиональной ориентации и трудоустройства. Статья 21 Конституции устанавливает, что государство заботится об улучшении условий и охране труда, его научной организации, о сокращении, а в дальнейшем и полном вытеснении тяжелого физического труда на основе комплексной механизации и автоматизации производственных процессов во всех отраслях народного хозяйства. Современная научно-техническая революция все больше изменяет характер и содержание труда в направлении облегчения его условий и повышения привлекательности. Однако последствия научно-технического прогресса в условиях социалистической действительности не ведут к ограничению или сужению права граждан на труд. Развиваются все новые отрасли производства, своевременно обеспечивается переподготовка кадров с учетом требований научно-технического прогресса.

Иное дело в капиталистических странах, где развивающаяся на фоне экономической депрессии научно-техническая революция приносит выгоды в основном предпринимателям. Внедрение, например, роботов повсеместно сопровождается сокращением рабочих мест и увеличением огромного числа безработных. Капитализм в конечном итоге не заинтересован в том, чтобы обеспечить трудовую занятость всего населения. Наличие только в развитых капиталистических странах в настоящее время 35 млн безработных, в том числе четверти непосредственно в США, служит тем рычагом, с помощью которого предприниматели усиливают эксплуатацию рабочих и служащих, добиваясь от них под угрозой безработицы чрезмерной интенсификации труда. Не следует гипертрофировать и значения оказываемых пособий по безработице. Во-первых, их размер скромен. Во-вторых, выплачивается пособие ограниченный срок.

Конституция провозглашает и гарантирует и другие основные социально-экономические права граждан СССР, в том числе право на отдых. Это право обеспечивается, гласит ст. 41 Конституции СССР, установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время. Так, в настоящее время средняя продолжительность рабочей недели рабочих промышленности составляет 40,6 часа. При 6-дневной рабочей неделе продолжительность рабочего дня составляет 7 часов, а для некоторых категорий рабочих – 6 и меньше рабочих часов. Право на отдых, согласно ст. 41 Конституции СССР, гарантируется и предоставлением ежегодно оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма. Всем советским рабочим и служащим предоставляются ежегодные отпуска с сохранением места работы (должности) и основного заработка. Продолжительность отпусков постепенно увеличивается, они в перспективе должны быть доведены как минимум до календарного месяца. Ряд категорий работников уже в настоящее время имеют еще более продолжительные отпуска. Это учителя, преподаватели вузов, многие научные работники и др. Оплата отпусков осуществляется за счет выплат из общественных фондов потребления. Продолжительность рабочего времени и отдыха колхозников регулируется колхозами. В настоящее время эти показатели в колхозах приближаются к показателям, установленным для государственных предприятий и учреждений.

Право на отдых в соответствии с Конституцией СССР гарантируется также созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени. Закрепление данной нормы имеет большое значение. Досуг, например, только городского населения за последние 20 лет стал продолжительнее почти в 1,5 раза. Получает дальнейшее развитие такое направление реализации права граждан на отдых, как укрепление своего здоровья, включая занятия физической культурой и спортом. Укрепление здоровья граждан обеспечивается широкой сетью санаториев, домов отдыха, пансионатов, турбаз и пр. Ежегодно таким образом организует свой отдых свыше 61 млн человек. Причем основная часть путевок в санатории трудящимися оплачивается лишь частично – от 30 до 50 % их стоимости. Очень важно обеспечить более широкое развитие занятий гражданами физической культурой. Для этого в стране

есть и необходимая спортивная база – свыше 1 млн спортивных сооружений, квалифицированные кадры специалистов, которых готовят более 220 высших и средних специальных учебных заведений. В соответствии с решениями XXVII съезда КПСС физическая культура и спорт, экскурсионное обслуживание граждан и туризм получают дальнейшее развитие.

Свободное время есть необходимое условие не только восстановления сил для производства. Это и важный фактор всестороннего духовного и физического развития личности. Однако последнее практически мало, а нередко и вовсе не интересует «деловые круги» буржуазных государств. Поэтому время отдыха для рабочих и служащих в капиталистических странах предоставляется в основном лишь исходя из необходимости минимального обеспечения восстановления их трудоспособности. Так, чтобы получить двухнедельный оплачиваемый отпуск, во многих фирмах буржуазных стран необходимо проработать на одном месте не менее пяти лет. Для миллионов же рабочих этот отпуск равен всего одной неделе. В США, например, нет закона, который обязывал бы владельцев предприятий и других частных «работодателей» предоставлять отпуска рабочим. Рабочие же некоторых капиталистических стран вообще не имеют оплачиваемого отпуска.

Конституцией СССР 1977 г. в ранг конституционных прав впервые возведено право на охрану здоровья, которым граждане пользовались и ранее в соответствии с текущим законодательством. Согласно ст. 42 Конституции СССР, право на охрану здоровья обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения; расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан; развитием и совершенствованием техники безопасности и производственной санитарии; проведением широких профилактических мероприятий; мерами по оздоровлению окружающей среды; особой заботой о здоровье подрастающего поколения, включая запрещение детского труда, не связанного с обучением и трудовым воспитанием; развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан.

В настоящее время в Советском Союзе имеется более 23 тыс. больничных и 37,7 тыс. врачебных учреждений, где трудится свыше 1 млн 100 тыс. врачей. На лечение одного больного в клинике в месяц расходуется более 240 руб.; сложная операция с послеоперационным лечением обходится примерно в 2 тыс. руб.

Постоянное целенаправленное развитие системы здравоохранения позволило ликвидировать в стране такие заболевания, как оспа, чума, малярия. Особенно огромны успехи в охране здоровья подрастающего поколения. В соответствии с решениями XXVII съезда КПСС усиливается профилактическая направленность системы здравоохранения, предусматривается постепенный переход к всеобщей диспансеризации населения. Проводится повышение заработной платы медицинским работникам. В 1,5 раза увеличится строительство амбулаторно-поликлинических учреждений. В то же время в плане существенного улучшения профилактической работы по предупреждению заболеваний предстоит сделать еще многое, в том числе создать первоклассные диагностические центры, оснащенные новейшим оборудованием. Актуальной проблемой остается значительное улучшение обеспечения нуждающихся высокоэффективными лечебными препаратами. Неоправданная экономия средств в решении такого рода вопросов, безусловно, не может иметь места. Заслуживает поддержки и предложение министра здравоохранения СССР Е.И. Чазова о том, чтобы на нужды здравоохранения планировались расходы в процентном отношении к национальному доходу. Это не позволит снижать их удельный вес в общем объеме указанного дохода, что наблюдалось в последние годы. Так, в 1970 г. на развитие здравоохранения направлялось 4,1 % национального дохода, в настоящее время – 4,0 %, а к концу пятилетки при сохранении сложившегося уровня финансирования снизится до 3,9 % (Лит. газ. 1987. 29 апр.). Охрана здоровья граждан предполагает и решение таких задач, как усиление борьбы с пьянством, употреблением наркотиков, курением и т.п.

Право граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца – также одно из основных социально-экономических прав советских граждан, установленных ст. 43 Конституции СССР. Содержание этого права составляет гарантированная государством для советских людей возможность в определенных случаях пользоваться денежным обеспечением со стороны государства. Это право, согласно ст. 43 Конституции СССР, гарантируется социальным страхованием рабочих, служащих и колхозников, пособиями по временной нетрудоспособности; выплатой за счет государства и колхозов пенсий по возрасту, инвалидности и в случае потери кормильца; трудоустройством граждан, частично утративших трудоспособность; заботой о престарелых гражданах и об инвалидах и др.

В СССР действует система выплаты пособий по временной нетрудоспособности из-за болезни либо трудового увечья. Право на получение таких пособий имеют все рабочие и служащие. Размер пособий в зависимости от непрерывного стажа работы составляет от 50 до 100 % среднего заработка трудящихся. Если же нетрудоспособность наступила вследствие несчастного случая на производстве либо профессионального заболевания, то размер ежемесячно выплачиваемого пособия равен 100 % заработка вне зависимости от стажа. Колхозники также получают пособия по временной нетрудоспособности и пользуются другими видами социального страхования наравне с рабочими.

Рассматриваемые социально-экономические права граждан СССР получают свое постоянное развитие. Так, постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких гражданах», принятым в 1985 г., предусмотрено повышение минимальных размеров пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, а также повышение пенсий рабочим, служащим и их семьям, назначенных в размере до 60 руб. в месяц более 10 лет тому назад, и т.д. (Правда. 1985. 21 мая). Большие ассигнования выделяются на улучшение пенсионного обеспечения, усиление заботы о семьях погибших воинов, ветеранах войны и труда.

В то же время в этой области имеется и ряд вопросов, требующих своего решения. В этом плане может многое дать совершенствование пенсионного законодательства. Для приведения его в соответствие с современными требованиями следует значительно, на наш взгляд, поднять верхние пределы пенсий по старости и некоторым иным основаниям, назначаемых гражданам в обычном порядке. Предусмотренный ныне максимальный, относительно невысокий их уровень не стимулирует должным образом производительность труда лиц предпенсионного возраста, доля которых в общей численности работающих достаточно велика. В отдельных же отраслях, особенно определяющих степень ускорения общественно-экономического развития страны, пенсии целесообразно устанавливать в повышенном размере. В этой связи позитивна практика, например, ГДР, где размеры пенсий квалифицированных сотрудников сферы науки и высшей школы составляют порядка 90 % их зарплаты. Видимо, необходимо изменить и порядок исчисления средней заработной платы, с которой назначается пенсия, в частности увеличить до 8–10 лет срок, учитываемый при определении средней зарплаты. Сейчас, как известно,

средняя заработная плата при уходе на пенсию по старости может исчисляться и исходя из заработка за последний год работы. Это не совсем правильно, поскольку не отражает трудовой вклад гражданина за более длительный период.

Тем не менее система материального обеспечения нетрудоспособных граждан в СССР выгодно отличается от порядка решения этих вопросов в капиталистических странах. Возьмем, например, пенсионный возраст. В Советском Союзе пенсии по старости назначаются мужчинам, как правило, при достижении 60 лет, женщинам – при достижении 55 лет. В то же время в США, Швеции и Канаде начало пенсионного возраста не только мужчин, но и женщин – 65 лет; в Англии этот возраст для мужчин – 65 лет, для женщин – 60 лет. Для получения пенсии в этих странах, как правило, необходимо, чтобы трудящийся на протяжении многих лет выплачивал часть своего заработка в свой пенсионный фонд. Материальная же основа действующей в СССР системы социального обеспечения – общественные фонды потребления, из которых на указанные цели расходуется почти 40 % средств. В фонд государственного страхования рабочих и служащих и в централизованный фонд социального обеспечения колхозников каких-либо отчислений от доходов непосредственно трудящихся не производится. Пенсионное обеспечение в СССР осуществляется полностью за счет средств государства и колхозов.

В порядке обеспечения программы подъема народного благосостояния в стране за годы Советской власти построено свыше 3,5 млрд кв. м общей площади жилых домов. Только за 70-е годы в СССР возведены жилые дома, площадь которых превышает весь городской жилищный фонд начала 60-х годов. Имеющиеся достижения в жилищном строительстве позволили возвести в ранг конституционного права советских граждан их право на жилище. Содержание этого права, впервые закрепленного в Конституции СССР (ст. 44), состоит в том, что государство предоставляет гражданам в пользование, главным образом бессрочное, соответствующую жилую площадь. В порядке, предусмотренном законом, нуждающиеся в улучшении жилищных условий граждане имеют право получить в пользование жилое помещение в домах государственного или общественного жилищного фонда. Согласно ст. 44 Конституции СССР, рассматриваемое право советских граждан обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади,

предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платы за квартиру и коммунальные услуги.

Отношения в рассматриваемой сфере регулируются также другими правовыми актами – Основами жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, жилищными кодексами союзных республик, Правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставлении жилых помещений, утверждаемыми советами министров союзных республик и республиканскими советами профсоюзов. Значительна роль в регулировании и обеспечении жилищных отношений исполкомов местных Советов. Исполкомы областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов, например, устанавливают минимальный размер жилой площади, при наличии которой граждане признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий. Исполкомы городских и районных Советов распределяют квартиры в принадлежащих им жилых домах, контролируют правильность распределения квартир в ведомственном жилищном фонде. Они утверждают совместные решения администрации и профсоюзных комитетов организаций о предоставлении жилой площади работникам последних (за исключением отдельных случаев, предусмотренных законодательством); выдают гражданам единые ордера на заселение жилой площади.

Однако жилье, как отмечал на седьмой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва А.А. Громыко, «по-прежнему остается острой проблемой. Если бы существовало слово во сто крат сильнее слова "острой", то оно тоже было бы подходящим» (Правда. 1987. 1 июля). Несмотря на относительно невысокий по сравнению с лучшими мировыми стандартами показатель средней обеспеченности жилой площадью в расчете на душу населения, темпы роста объемов жилищного строительства в стране за последние 30 лет оставались сравнительно невысокими. С 474,1 млн кв. м в 1955–1960 гг. они поднялись всего до 544,8 млн кв. м общей площади жилья в 1971–1975 гг., а затем снизились до 27,3 млн кв. м в годы десятой пятилетки. В одиннадцатой пятилетке ввод в действие общей площади жилых домов оставался на уровне 550 млн кв. м. В результате около 1/5 жителей городов не имеют еще отдельных квартир. Многие ждут их получения по 10 и более лет. Подобное положение явилось в значительной мере следствием того, что на протяжении десятилетий складывалась срабатывающая еще и в настоящее время привычка подхода к решению социальных проблем на основе, как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме

ЦК КПСС, остаточного принципа. Так, на решение жилищной и других социальных проблем могли бы пойти многомиллиардные ассигнования, направленные на создание только в 70-е годы свыше 3 млн лишних рабочих мест, не обеспеченных трудовыми ресурсами (Правда. 1983. 1 дек.). Недостаточно эффективно использовались капиталовложения и в других областях производственной сферы.

Не совсем удачной была в эти годы структура жилищного строительства, которая привела к резкому уменьшению численности ежегодно вводимых в эксплуатацию квартир в расчете на 10 тыс. человек населения.

В последние годы структура строящегося в Советском Союзе жилья улучшилась. Резко возрастает также объем капиталовложений в рассматриваемую сферу. В результате будет расти как количество ежегодно строящихся квартир в расчете на 10 тыс. человек населения, так и объем вводимой в эксплуатацию общей площади жилых домов. Так, их ввод в двенадцатой пятилетке в соответствии с решениями пятой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва должен был составить 595 млн кв. м. Однако, учитывая, что такие темпы жилищного строительства недостаточны для того, чтобы решить поставленную XXVII съездом КПСС задачу исторической важности – обеспечить к 2000 г. практически каждую семью отдельной квартирой или индивидуальным домом, его объемы возрастут еще более существенно уже в 1988–1990 гг. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по обеспечению выполнения утвержденных на двенадцатую пятилетку заданий по развитию материально-технической базы социально-культурной сферы» от 26 марта 1987 г., объемы жилищного строительства в текущей пятилетке должны составить порядка 630 млн кв. м общей площади жилых домов, или на 35 млн кв. м больше, чем было предусмотрено пятилетним планом. Темпы жилищного строительства будут расти и в следующие пятилетки. Одновременно повышается ответственность партийных, советских, профсоюзных и хозяйственных кадров за выполнение планов строительства жилья и других объектов социальной сферы.

В решении жилищной проблемы в СССР важную роль должно сыграть и более широкое развитие кооперативного и индивидуального жилищного строительства. Эти виды строительства нуждаются в более пристальном внимании к ним со стороны компетентных государственных органов. Необходимо, в частности, значительно усилить помощь гражданам, ведущим такое строительство, прежде всего материальную. Действующим законодательством

предусмотрена выдача кредитов на индивидуальное жилищное строительство через соответствующие хозрасчетные организации или под личные обязательства граждан, работающих в бюджетных организациях. На строительство квартиры в кооперативных домах кредиты выдаются гражданам через ЖСК. В актах Совета Министров СССР, определяющих условия предоставления указанных ссуд, предусматривается некоторое улучшение материального положения отдельных категорий граждан, несущих в связи со строительством ими жилья за собственный счет непомерно большие затраты по сравнению с их фактической средней заработной платой.

Так, в постановлении «О жилищно-строительной кооперации» от 19 августа 1982 г. Совет Министров СССР увеличил размеры ссуды, предоставляемой на строительство домов ЖСК, с 60 до 70 % сметной стоимости квартир (СП СССР. 1982. № 23. Ст. 120). Одновременно увеличены также предельные сроки погашения этих ссуд с 15 до 25 лет. Заметим, что в первые годы Советской власти кредиты на такого рода цели выдавались на еще более льготных условиях – сроком до 60 лет и размером до 90 % сметной стоимости строительства. Советом Министров СССР увеличены также размеры кредитов с 700 до 3000 руб. (равно как и сроки их погашения – до 10 лет), выдаваемых в общем порядке гражданам на индивидуальное жилищное строительство (СП СССР. 1981. № 29. Ст. 170). Отдельным же категориям граждан – сселяющимся с хуторов, имеющим детей, работающим в сельском хозяйстве, на соответствующих предприятиях и пр. – предоставляются кредиты на эти цели, согласно законодательству, на еще более льготных условиях.

Тем не менее эти меры не решают проблемы выравнивания материального положения двух категорий населения – первой, проживающей в бесплатно предоставляемых государством квартирах, ежемесячная плата за пользование которыми не восполняет даже эксплуатационные расходы на их содержание, и второй – граждан, несущих весьма большие затраты не только на строительство, но и содержание собственного и кооперативного жилья, занимающего свыше 1/3 в общем объеме жилищного фонда страны. Подобные различия в расходах граждан на удовлетворение одной из первостепенных нужд – в жилье вряд ли допустимы в условиях развитого социалистического общества и представляют собой одно из проявлений социальной несправедливости в этой сфере, которую нужно устранять.

В частности, было бы целесообразно повысить плату за жилплощадь в домах государственного фонда с тем, чтобы ее размеры

приблизились к эксплуатационным расходам. В то же время расходы по капитальному ремонту и обслуживанию домов ЖСК могло бы взять на себя государство. Это постепенно компенсировало бы те затраты, которые понес гражданин, осуществив строительство квартиры в доме кооператива, что важно с точки зрения обеспечения принципа социальной справедливости. Ряд граждан в своих письмах в соответствующие инстанции, отмечая, что нынешний ЖСК – «это долговая яма, в которую попадаешь, по сути, на всю жизнь», также ставят вопрос о том, что «надо подумать хотя бы о частичном восстановлении социальной справедливости» (Лит. газ. 1987. 14 янв.). Необходимо, чтобы предприятия стали, наконец, эффективно использовать предоставленное им законом право погашать за счет своих средств часть кредита, выданного их работнику на строительство жилого дома или квартиры.

Для обеспечения полноценной реализации конституционного права граждан на жилище важное значение имеет существенное улучшение качества проектирования жилых домов, применяемых при их сооружении материалов и конструкций, а также качество выполняемых строительных и монтажных работ. Реконструкция старого жилого фонда также способна существенно улучшить положение дел с реализацией одного из важнейших прав граждан – права на жилище. Более последовательно должна вестись и борьба с необоснованным сносом пригодных для эксплуатации жилых домов.

Проблема для трудящегося человека в ведущих капиталистических странах, как правило, не в отсутствии жилья. Она в другом – в его непомерной дороговизне, «съедающей» до 1/3, а то и 1/2 семейного бюджета. Для некоторых же граждан этих стран, не говоря о длительно безработных, снять жилье из-за высоких цен на него вообще не представляется возможным, хотя пустующих квартир в городах более чем достаточно.

Личная собственность в условиях социализма является необходимым атрибутом социалистической экономики, своеобразным связующим элементом между общественным производством и непосредственным потреблением соответствующих благ личностью. Происходящие в стране процессы по развитию товарно-денежных отношений, повышению роли человеческого фактора в системе материального производства, намеченный решениями XXVII съезда КПСС дальнейший подъем уровня жизни народа повышают роль и значение конституционного права граждан на личную собственность. Рост трудовых доходов населения как главного источника увеличения личной собственности составляет важную

экономическую гарантию реализации этого конституционного права. Право личной собственности граждан охраняется нормами уголовного права, предусматривающего ответственность за преступные посягательства на имущество граждан. Юридические гарантии обеспечения этого права закреплены и многочисленными нормами гражданского права, устанавливающего основания и порядок приобретения гражданами собственности, способы ее гражданско-правовой защиты, регулирующего вопросы наследования как одного из важных источников возникновения права собственности и т.д.

Одно из основных прав советских граждан, установленных Конституцией СССР (ст. 45), – право на образование. В Советском Союзе открыт широкий доступ к знаниям и достижениям культуры всем без исключения гражданам. В стране осуществляется всеобщее среднее образование. Широко развита также система профессионально-технического, среднего специального и высшего образования. В то же время для сравнения отметим: в мире сейчас каждый пятый неграмотен. Достижения в части народного образования в СССР обеспечены и надлежащими конституционными гарантиями. Гарантии права граждан СССР на образование составляют бесплатность всех видов образования, осуществление всеобщего обязательного среднего образования молодежи. Широкое развитие профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством; развитие заочного и вечернего образования; предоставление государственных стипендий и льгот учащимся и студентам; бесплатная выдача школьных учебников; возможность обучения в школе на родном языке; создание условии для самообразования.

Система образования в СССР неразрывно связывается с воспитанием. Поэтому право на образование означает также возможность пользоваться детскими дошкольными учреждениями. 80 % расходов на содержание детей в этих учреждениях берет на себя государство.

Развитие государственной системы воспитания детей и образования советских граждан связано с дальнейшим существенным укреплением материальной базы этих сфер. Поэтому только в двенадцатой пятилетке, согласно Государственному плану экономического и социального развития СССР, за счет всех источников финансирования намечено построить общеобразовательных школ на 7,2 млн мест (Правда. 1986. 19 нюня). В Белоруссии их будет возведено на 274 тыс. мест, что в 1,5 раза больше, чем в одиннадцатой

пятилетке. Детских дошкольных учреждений за это время по стране будет построено на 4,4 млн мест. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по обеспечению выполнения утвержденных на двенадцатую пятилетку заданий по развитию материально-технической базы социально-культурной сферы» от 26 марта 1987 г., объемы строительства школ, профессионально-технических училищ, детских дошкольных учреждений, детских домов, равно как и клубов, поликлиник, домов-интернатов для ветеранов труда и престарелых, особенно резко должны возрасти в 1988 г. (по сравнению с 1986 г. в 1,5–2 раза).

Особое значение имеет оснащение современной советской школы соответствующими техническими средствами, в том числе персональными компьютерами. Выполнение намеченных решениями XXVII съезда КПСС в этой области мер способно существенно повлиять уже в ближайшие годы на уровень подготовки кадров для народного хозяйства, что в свою очередь скажется на ускорении научно-технического прогресса в стране. Осуществляемая перестройка методологии преподавания в школе направлена на обеспечение в учебном процессе усвоения более обширного материала за более короткий срок, развитие образного и логического мышления учащихся, мобилизацию резервов их психики, формирование всесторонне развитого человека.

В значительной мере сказанное относится и к высшей, а также средней специальной школе СССР, которая преобразуется в соответствии с Основными направлениями перестройки высшего и среднего специального образования в стране, утвержденными ЦК КПСС. Основные направления напрямую связывают перестройку высшей и средней специальной школы с ускорением социально-экономического развития СССР, ставят конкретные задачи по интеграции образования, производства и науки, поднятию качества подготовки специалистов до уровня современных требований. Всемерное развитие вузовской науки, улучшение качественного состава научно-педагогических кадров, техническое переоснащение высшей школы, усиление ее роли в переподготовке специалистов, совершенствование управления ею – вот ключевые моменты реорганизации высшей школы, определенные Основными направлениями ее перестройки.

Юридическое оформление эта перестройка получила в ряде постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Предусматривается, в частности, повышение заработной платы научно-педагогическим кадрам высшей школы, увеличение стипендий аспирантам, а также хорошо и отлично успевающим студентам. В то же

время намечается усиление требовательности как к преподавательскому корпусу вузов, в том числе при проведении аттестации научно-педагогических кадров, так и к студентам. Это, несомненно, будет стимулировать их творческое отношение к учебному процессу и положительно скажется на профессиональном уровне будущих специалистов. Совершенствуется также система реализации гражданами СССР при наличии у них среднего образования права на получение высшего образования, т.е. система поступления в вузы.

Вместе с тем в решении данного вопроса в ряде случаев допущены и серьезные нарушения конституционного права граждан на образование. Они выражаются в установлении в новых правилах о приеме в вузы на некоторые специальности, например правоведение, требования к поступающему предъявлять направление партийных, правоохранительных и некоторых иных органов.

Это автоматически лишает гражданина, не имеющего такого направления, возможности получить соответствующее образование, а следовательно, нарушает его конституционное право. К тому же, например, обком партии, дающий подобное направление, по сути, вряд ли может достаточно обстоятельно знать того или иного вчерашнего выпускника школы или человека, отработавшего всего год или два на производстве. Следовательно, выдача направления основывается преимущественно на основании или формальных данных, или же таких критериев, которые несовместимы с принципами социалистического общества. Думается, что в демократическом обществе и государстве формирование высших учебных заведений необходимо основывать исключительно на знаниях поступающих в них абитуриентов, положительно зарекомендовавших себя непосредственно на месте их предшествующей работы или учебы. Улучшить же отбор в вузы следует иными путями – совершенствованием профориентации, повышением ответственности приемных комиссий, руководства институтов и факультетов за качественный уровень поступивших на обучение.

Всестороннее развитие личности гарантирует и установленное ст. 46 Конституции СССР право граждан на пользование достижениями культуры. Это право обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах; развитием и равномерным размещением культурно-просветительных учреждений на территории страны; развитием телевидения и радио, книгоиздательского дела и периодической печати, сети областных библиотек; расширением культурного обмена с зарубежными государствами.

Формирование духовной культуры советских людей наряду с другими условиями обеспечивается соответствующей материальной базой. В стране имеется 137,9 тыс. клубов, домов и дворцов культуры, 134,1 тыс. массовых библиотек, 152,2 тыс. киноустановок, около 2,6 тыс. профессиональных театров и музеев (Народное хозяйство СССР в 1985 г. М., 1986. С. 517, 524–528). В двенадцатой пятилетке средства на развитие сети и укрепление материальной базы учреждений культуры в городе и особенно на селе увеличатся более чем в 2 раза.

Советские люди проявляют себя как подлинно творческие личности, созидатели своего будущего. Свобода научного, технического и художественного творчества гражданам предоставлена Основным Законом страны (ст. 47). Она обеспечивается широким развертыванием научных исследований, изобретательской и рационализаторской деятельности, развитием литературы и искусства. Советское государство создает и другие материальные гарантии, необходимые для реализации указанных свобод граждан СССР. Оно оказывает поддержку добровольным обществам и творческим союзам; охраняет права авторов, изобретателей и рационализаторов; организует внедрение изобретений и рационализаторских предложений в народное хозяйство и другие сферы жизни.

В Советском Союзе создан достаточно внушительный научный потенциал. Так, в сфере науки и научного обслуживания трудятся свыше 4500 тыс. человек. Среди них – более 44 тыс. докторов наук и свыше 663 тыс. кандидатов наук. Более эффективное использование этого потенциала в решающей сфере – экономике связано прежде всего с ликвидацией сложившейся, как указывалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, невосприимчивости народного хозяйства к нововведениям. В то же время ускорение социально-экономического развития страны зависит и от повышения эффективности научных разработок по многим важным направлениям, определяющим научно-технический прогресс, что требует кардинальной перестройки науки, в частности совершенствования управления, особенно усиления координации научных исследований, более своевременного изменения направленности ведущихся разработок, повышения качества их исполнения. В соответствии с Основными направлениями перестройки высшего и среднего специального образования в стране предусматривается улучшение подготовки и переподготовки научных кадров. На наш взгляд, целесообразно существенно увеличить заработную плату сотрудникам научно-исследовательских

учреждений, от успешной работы которых в первую очередь зависит получение научных результатов, способных привести к кардинальным изменениям в технике, технологии, организации и др. Средства для этой цели можно изыскать в той же науке, сократив огромное количество функционирующих здесь малоэффективных учреждений, их подразделений и отдельных лиц. Это особенно относится к так называемой отраслевой науке, где занято около 9/10 всех работающих в данной сфере, отдача от которых во многих случаях низка.

Таким образом, советские граждане обладают всей полнотой на данный конкретно-исторический период развития общества социально-экономических прав, основные из которых закреплены в Конституции СССР. Реализация этих прав обеспечивает удовлетворение растущих потребностей советских людей в сфере экономического и социально-культурного развития. Дальнейшие успехи советского народа в экономическом строительстве, в накоплении своего духовного потенциала создадут объективные предпосылки для более полного обеспечения рассматриваемых прав и свобод граждан СССР. Однако степень реализации указанных прав и свобод граждан будет не в меньшей мере зависеть от того, как будут распределены созданные народом материальные и духовные ценности, т.е. от обеспечения социальной справедливости. Именно нарушение этого принципа становится одной из основных причин той социальной коррозии, которая негативно отразилась, как отмечалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, на духовном настрое общества, подтачивала высокие нравственные ценности нашего народа.

Нарушения принципа социальной справедливости выразились не только в уже упоминавшейся уравниловке в оплате труда. Подверглась серьезной деформации органическая связь между мерой труда и мерой потребления. Широкое распространение получила практика извлечения нетрудовых доходов, в том числе путем совершения хищений, протекционизма и других антисоциальных явлений. Грубым нарушением принципа социальной справедливости явилось и создание системы так называемого спецобслуживания руководящих работников, включающей в себя обеспечение их «дефицитным» продуктами и товарами, санаторно-курортными учреждениями, создание особых жилищных условий, широкое функционирование системы так называемых лечкомиссий, персональных дач и машин, численность водителей которых – «почти наполеоновская армия» (Лит. газ. 1987. 18 нояб.). Поэтому вполне справедливо ставить вопрос о том, чтобы отменить эти блага

руководителей всех уровней там, где они не оправданны (Правда. 1986. 27 февр.).

При обеспечении полного восстановления принципа социальной справедливости речь идет не о том, чтобы лишить успешно работающие предприятия тех объектов социальной сферы, которые сооружены или будут сооружены за счет средств, заработанных их коллективами. Это снизило бы производственную активность трудовых коллективов, негативно сказалось бы на результатах их деятельности в новых условиях хозяйствования. В то же время существовавший до последнего времени порядок направления государственных средств на жилищное и иное строительство объектов социального назначения преимущественно по линии министерств и ведомств при чрезмерно больших различиях в объемах этих средств не был оправдан. Реальные возможности работников одних отраслей удовлетворять свои основные социально-бытовые запросы при таком порядке во много раз превышали аналогичные возможности работников других отраслей. При имеющихся существенных различиях в уровнях заработной платы по отраслям это было несправедливо.

3. Политические права и свободы граждан СССР

Исходным, основным правом советских граждан в общей системе их политических прав и свобод является установленное и гарантированное ст. 48 Конституции СССР право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения. Надлежащая гарантированность и практическая реализация данного конституционного права граждан СССР предопределяет содержание их правового статуса в целом. Граждане, участвуя в различных формах в управлении государственной и общественной жизнью, тем самым участвуют в конечном итоге через соответствующие сформированные ими структуры в определении своего правового статуса, который в таком случае не может не отражать прогрессивных потребностей развития личности и общества. В.И. Ленин писал: «Чтобы большинство действительно решало в государстве, для этого... должен быть прочно установлен такой государственный порядок, такая государственная власть, которая давала бы возможность решать дела по большинству и обеспечивала превращение этой возможности в действительность» (Полн. собр. соч. Т. 34. С. 38). Конституция СССР, законодательно закрепляя и юридически обеспечивая превращение

такой возможности в действительность, тем самым является и наиболее полной из всех существовавших доныне юридических гарантий права граждан на реальное участие в управлении обществом и государством.

Все более широкое участие трудящихся в управлении государственными и общественными делами есть не что иное, как дальнейшее развертывание социалистической демократии. Через демократию же и благодаря демократии возможна сама перестройка всех сторон государственной и общественной жизни в стране. Поэтому вопрос о существенном углублении демократии заслуживает особо пристального внимания. Тем более что серьезные недостатки функционирования институтов социалистической демократии наряду с устаревшими либо ошибочными политическими и теоретическими установками, консервативным механизмом управления на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС названы теми глубинными корнями, которые обусловили торможение социально-экономического развития страны, привели к распространению элементов социальной коррозии, формированию негативных процессов в духовной сфере, создали опасность нарастания кризисных явлений в обществе. Главная причина такой сложной и противоречивой ситуации состояла в том, что ЦК КПСС, руководство страны, как сказал М.С. Горбачев на январском (1987 г.) Пленуме ЦК, не смогли прежде всего в силу субъективных причин своевременно и в полном объеме оценить необходимость перемен и выработать четкую линию на преодоление нараставших кризисных явлений и полное использование преимуществ социалистического строя. При выработке политики и в практической деятельности возобладали, как отмечалось на Пленуме, консервативные настроения, инерция, стремление отмахнуться от всего, что не укладывалось в привычные схемы.

Консерватизм возник и базировался на определенной основе. Одним из обусловливавших его факторов являлся догматизм, мертвящая сила которого оставляет его носителя в плену отживших, а то и ошибочных представлений и иллюзий, не дает ему возможности осознать остроту возникающих новых проблем и тем самым принять меры по выработке и осуществлению современной стратегии и тактики борьбы за прогресс. До недавнего же прошлого «все, что не укладывалось в прокрустово ложе догматического мышления и практики "всеобщего восхищения", считалось, – как пишет секретарь ЦК КПСС А.Н. Яковлев, – сомнительным и подозрительным» (Коммунист. 1987. № 8. С. 6). Были и другие причины

проявления консервативных подходов при выработке политики и ее осуществлении.

Однако в конечном итоге сама возможность материализации консерватизма, проведения в жизнь политического курса, обусловившего нарастание кризисных явлений в обществе, связана именно с серьезными недостатками в функционировании институтов социалистической демократии, подменой этого функционирования во многом разросшимся бюрократическим механизмом. Бюрократизм же может существовать только, как отмечал далее А.Н. Яковлев, за счет ущемления интересов общества, используя для этого принадлежность к государственному аппарату, если он «присваивает себе функции своеобразного всесилия».

Поэтому народовластие в СССР должно создать такой механизм своего проявления, который не позволял впредь утвердиться в руководстве обществом консерватизму, что могло бы привести к новым негативным явлениям в жизни общества, государства и его граждан, который смог бы успешно противостоять любым попыткам отдельных лиц и социальных групп нейтрализовать, сделать формальным или тем более изменить сущность функционирования институтов социалистической демократии – подлинной власти народа. Следовательно, стоит вопрос о существенном усилении гарантий реального участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами, о создании гарантий достаточно эффективного функционирования институтов социалистической демократии, призванных сделать проводящийся в СССР процесс перестройки полнокровным и необратимым.

В соответствии с Конституцией СССР (ст. 48) право граждан на участие в управлении государственными и общественными делами обеспечивается возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в работе государственных органов и общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства. Советы народных депутатов – политическая основа СССР. Через Советы народ осуществляет государственную власть. Советы непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и культурного строительства. Составляя главное звено социалистического самоуправления народа, Советы формируются на основе демократических принципов. Выборы депутатов во все Советы производятся на основе

всеобщего, равного и прямого избирательного права и при тайном голосовании. Гарантией более полного использования гражданами СССР своего права на участие в управлении государственными делами должно стать дальнейшее совершенствование избирательной практики. В этом плане определенные шаги уже предпринимаются.

В частности, на собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты местных Советов в прошедшей избирательной кампании обсуждалась, как правило, не одна, а несколько кандидатур. При проведении выборов депутатов в местные органы государственной власти в одном из районов каждой области и каждой союзной республики, не имеющей областного деления, проводился эксперимент. Его суть состояла в выдвижении и избрании нескольких депутатов по многомандатным округам. Причем выдвигалось и вносилось в избирательные бюллетени количество кандидатур, превышающее количество депутатских мандатов. Избранными являлись все те кандидаты, которые получили больше половины голосов всех избирателей, участвовавших в голосовании. Кандидаты, получившие наибольшее количество голосов, в соответствии с количеством мандатов по данному округу стали депутатами. Другие, получившие свыше половины голосов избирателей, стали резервными депутатами, имеющими право участвовать в работе сессий Совета с правом совещательного голоса.

Так, в июне 1987 г. в БССР по многомандатным избирательным округам больше половины голосов всех избирателей округов получили 643 кандидата в депутаты районных Советов, 307 – городских, 374 – поселковых, 2941 – сельских Советов. Из них избраны депутатами районных Советов 495, городских – 240, поселковых – 291, сельских Советов – 2312 человек; резервными депутатами районных Советов – 148, городских – 67, поселковых – 83, сельских Советов – 628 человек. Проведение выборов в порядке эксперимента по многомандатным округам свидетельствует, что эта форма открывает новые возможности для более эффективного участия граждан в формировании представительных органов государственной власти и расширяет социальную базу последних.

Вместе с тем, на наш взгляд, такая избирательная практика, принятая ныне также в четырех социалистических странах – ГДР, ПНР, КНР и СРВ, более приемлема в странах с многопартийными системами, что имеет место в некоторых социалистических странах. Однако, как отмечалось на состоявшейся в июне 1987 г. в Москве международной научной конференции «Развитие социалистического конституционного строя», в ПНР «собираются

отказаться в пользу... более прогрессивных прямых выборов из двух и более кандидатов. А в Венгрии уже на прошлогодних выборах (в 1986 г. – *А.А.*) такая система была введена повсеместно как обязательная» (Моск. новости. 1987. 28 июня). Становится все более очевидным, что для того, чтобы существенно повысить и эффективность избирательной системы, и уровень работы народных избранников в СССР – депутатов, целесообразно перейти к формированию органов государственной власти на основе принципа состязательности – выдвижения и внесения в избирательные бюллетени нескольких кандидатов по одному избирательному округу. Актуальны также расширение реальных прав депутатов, существенное увеличение времени работы Депутатов Верховных Советов, особенно Верховного Совета СССР, непосредственно в Совете или его постоянных комиссиях. Следует значительно улучшить и практику подотчетности перед Советами их органов, в том числе советов министров перед Верховными Советами, слабо еще используется такое могущее стать весьма действенным средство депутатского влияния на положение дел в исполнительном аппарате, как депутатский запрос. Наконец, улучшение практики отчетов исполнительных органов перед населением и депутатов перед избирателями – также одно из важных направлений дальнейшего совершенствования функционирования органов государственной власти в СССР. В целом нужно обдумать, как указывалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, и более глубокие перемены, дальнейшие шаги по пути демократизации функционирования этих органов.

Широкое развитие приобрела в СССР практика всенародного обсуждения важнейших вопросов государственной и общественной жизни. Наиболее наглядные примеры тому – обсуждение проекта ныне действующей Конституции СССР, проекта Закона СССР о государственном предприятии (объединении) и некоторых других. Учитывая роль КПСС в советской политической системе, острые и злободневные вопросы общественного развития были предметом обстоятельного обсуждения на собраниях трудовых коллективов, партийных и различного рода общественных организаций, средствами массовой информации непосредственно перед XXVII съездом партии. Эти обсуждения содействовали принятию более обоснованных решений общегосударственного значения. В то же время вынесение наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное голосование (референдум) до настоящего времени не практиковалось, что свидетельствует о неиспользованных резервах совершенствования в СССР

непосредственной демократии. В июне 1987 г. на седьмой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва принят Закон о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни, что упорядочит процесс учета общественного мнения и сделает обсуждение более эффективным. Так, согласно названному Закону (ст. 14), итоги всенародного обсуждения проектов законов или других важных вопросов должны рассматриваться соответственно Верховным Советом СССР или Президиумом Верховного Совета СССР, о чем информируется население.

Демократизация советского общества на нынешнем этапе его развития требует существенного углубления демократических начал в формировании и функционировании КПСС и ее аппарата. В этом плане вносятся обоснованные предложения о введении порядка, предусматривающего избрание секретарей бюро и комитетов в первичных парторганизациях всеми коммунистами. Секретарей райкомов, обкомов и ЦК компартий союзных республик предлагается избирать тайным голосованием на пленумах соответствующих комитетов, причем члены комитета должны иметь реальное право вносить в список для голосования любое количество кандидатур. Дальнейшая демократизация должна касаться, как отмечал М.С. Горбачев на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, и формирования центральных руководящих органов партии.

Формой реализации советскими гражданами их права на участие в управлении государственными и общественными делами является избрание их в состав или привлечение в индивидуальном порядке к работе государственных органов, органов народного контроля, различного рода общественных организаций. При государственных органах, например, образуются и действуют на общественных началах различного рода советы, бюро, комиссии и т.п.

Особо необходимо остановиться на трудовых коллективах. В соответствии с Законом СССР о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями и организациями они имеют право участвовать в разработке и обсуждении проектов планов, заслушивать администрацию о ходе их выполнения, участвовать в реализации других функций управления производством. Однако права трудовых коллективов обеспечиваются пока еще далеко не в полной мере. Это связано с рядом причин. Одна из них – несовершенство действующего Закона о трудовых коллективах, в том числе недостаточное обеспечение им процесса развития демократии на производстве по сравнению с современными требованиями. Другая группа

причин гораздо более сложного характера. Она заключается в том, что не были проведены соответствующие мероприятия политического и организационного характера по обеспечению реального повышения роли трудовых коллективов в управлении производством. Это явилось следствием проявления тех же факторов торможения социально-экономического развития, о которых говорилось выше.

Новый этап развития демократии на производстве, внедрение достаточно широких самоуправленческих начал в работу трудовых коллективов открывает принятие в июне 1987 г. Закона СССР о государственном предприятии (объединении). Закон наделяет общие собрания и советы трудовых коллективов обширными правами не только по обсуждению, но и решению многих важных производственных и социальных вопросов функционирования предприятий (объединений). Значительно возрастает роль трудовых коллективов в планировании производства, распределении получаемой предприятием прибыли, решении кадровых вопросов, в том числе при выборах руководителей предприятий и их подразделений. При этом по многим вопросам жизнедеятельности предприятия трудовым коллективам принадлежит право их окончательного решения, что свидетельствует о реальной возможности эффективно реализовать конституционное право гражданина на участие в управлении делами.

Все это формирует у каждого трудящегося чувство хозяина производства, ответственности за происходящее в коллективе. Развитие различных форм самоуправления на предприятии, предусмотренное в Законе о государственном предприятии (объединении), составляет не только одно из важных направлений последовательного развертывания социалистической демократии. Оно объективно необходимо в условиях социализма для проведения в соответствии с указанным Законом комплекса мер, направленных на внедрение новых методов хозяйствования, главным образом экономических, связанных с подлинным хозяйственным расчетом, с полной самоокупаемостью предприятий, а при длительной работе с убытками – их ликвидацией и трудоустройством работников в установленном порядке.

Разумеется, создание такой качественно новой ситуации в народном хозяйстве и на каждом конкретном предприятии требует предоставления последним должной самостоятельности в формировании своей производственной программы, а также в организации осуществления этой программы, включая решение всех кадровых вопросов. Без такой самостоятельности введение той повышенной

ответственности предприятий за результаты своей деятельности, которая предусмотрена в Законе, вплоть до их ликвидации, было бы в корне неправильно. Чтобы нести подобную ответственность за состояние дел, надо иметь реальную возможность в полном объеме влиять на их ход, предопределять их решение. Точно так же без внедрения подлинного хозяйственного расчета, самоокупаемости предприятиий и их подразделений, постановки заработной платы каждого работника предприятия в полнейшую зависимость от результатов его конкретного труда вводить такой институт, как выборность руководителей, было нецелесообразно. Несмотря на имеющиеся на практике случаи положительных результатов при проведении выборов и в ранее действовавших условиях хозяйствования, характеризовавшихся слабым развитием хозрасчетных отношений, тем не менее без внедрения отмеченных выше принципиально новых методов хозяйствования при выборности руководителей могли в полной мере проявляться и проявлялись в ряде случаев узкоэгоистические интересы как отдельных групп, так и коллективов.

Порядок и сроки применения Закона о государственном предприятии (объединении) к организациям непроизводственной сферы, так же как и к хозяйственным организациям, не переведенным на полный хозрасчет и самофинансирование, определит в соответствии с Постановлением Верховного Совета СССР от 30 июня 1987 г. Совет Министров СССР (Правда. 1987. 1 июля). Это позитивно скажется на демократизации управления, эффективности работы организаций непроизводственной сферы, что имеет важное значение для решения проблем социального развития.

Вместе с тем необходимо учитывать, что расширение участия граждан в управлении государственными и общественными делами требует проведения и других мероприятий, прежде всего по повышению политической и социальной активности трудящихся.

В конечном же итоге на современном этапе основное значение в обеспечении права граждан СССР на реальное участие в управлении государственными и общественными делами приобретает, на наш взгляд, борьба с проявлениями формализма в этой области. Такой формализм, выступающий как достаточно опасное средство противодействия перестройке или выражающий недопонимание ее значения, во многих случаях проявился уже в новых условиях. Он имел место, в частности, при обсуждении на собраниях нескольких кандидатов в депутаты, когда вопрос о выдвижении

конкретного кандидата нередко предрешался, по сути, заранее, а остальные кандидатуры обсуждались ради формы (Звязда. 1987. 7 мая) либо не выдвигались вовсе (Правда. 1987. 21 мая). Наблюдались и случаи отказа руководителей партийных и профсоюзных организаций заверить протоколы уже состоявшихся предвыборных собраний, поскольку на них выдвигались не санкционированные сверху кандидаты, что исключало возможность регистрации последних в окружных избирательных комиссиях. Одновременно по этим вопросам оформлялись протоколы собраний, проведенных «в обстановке секретности» от коллектива, т.е. подложные (Правда. 1987. 15 июня). Разумеется, такая практика местных партийных и советских органов ничего общего не имеет с линией на развитие подлинной демократии. Это – та же требующая решительного пресечения форма надувательства народа, о которой М.С. Горбачев говорил в своем выступлении перед партийным, советским и хозяйственным активом Латвийской ССР применительно к встрече соответствующих лиц с трудящимися по линии Советов, когда по предложениям, вносимым на этих собраниях, ничего не делается (Правда. 1987. 20 февр.).

Разумеется, одними административными мерами проблему борьбы с проявлениями формализма и бюрократизма в этих вопросах не решить. Необходимо и воспитание у советских граждан чувства, с одной стороны, более полной внутренней свободы, а с другой – высокой ответственности за свои решения и поступки. Надо учиться жить в условиях демократии, проявлять в процессе перестройки упорство, твердость, принципиальность, наконец, как сказано в Обращении ЦК КПСС к советскому народу в связи с 70-летием Великого Октября, мужество (Правда. 1987. 14 марта).

Средством участия граждан в управлении и одновременно их самостоятельным правом политического характера является закрепленное в ст. 49 Конституции СССР право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении деятельности этих органов, критиковать недостатки в работе. Гарантируя реализацию этого права, Конституция СССР устанавливает обязанность должностных лиц рассматривать в установленные сроки предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Развитие этого конституционного права советских граждан – одно из важных направлений дальнейшего укрепления социалистической демократии. Внимательное отношение к предложениям граждан об улучшении работы партийных, государственных, хозяйственных и других органов и организаций является существенным

резервом улучшения их работы, который пока используется недостаточно. Более того, заявления и жалобы граждан по их сугубо личным вопросам зачастую имеют общественно значимые «выходы». Будучи обобщенными, они нередко выступают в качестве одного из важных источников информации об уровне работы в целом или об отдельных наиболее узких местах в работе тех или иных органов и организаций, а следовательно, дают возможность выбрать наиболее правильное направление для улучшения деятельности последних. Юридические гарантии реализации рассматриваемого конституционного права граждан СССР установлены специальным актом, в частности Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. в редакции от 4 марта 1980 г.

Особого внимания заслуживает право на критику. Развитие критики и самокритики – одно из важных средств улучшения работы партийного, государственного и хозяйственного аппаратов, совершенствования многих общественных отношений в целом. Важно, чтобы критика была конструктивной, направленной на устранение конкретных недостатков. Статья 49 Конституции СССР гласит, что преследование за критику запрещается. Предусмотрено также привлечение к ответственности лиц, преследующих за критику. Между тем надо признать: в практике осуществления этого конституционного права немало фактов его явного ущемления. Особую тревогу вызывают имевшие место случаи подключения некоторыми достаточно ответственными партийными, советскими и другими работниками к преследованию за критику в их адрес правоохранительных органов, в том числе путем производства незаконных арестов, допросов, а то и осуждения по сфабрикованным обвинениям (Правда. 1987. 4 янв.; 6 мая; Лит. газ. 1987. 22 апр.).

Безусловно, с получившими огласку случаями преследования за критику ведется борьба; виновные привлекаются к ответственности, нередко достаточно строгой. Однако общее впечатление в этом вопросе таково, что система борьбы с зажимщиками критики пока еще недостаточно эффективна. Восстановление нарушенных прав граждан в некоторых случаях происходит лишь в результате вмешательства средств массовой информации, прежде всего газет. Предание ими гласности таких фактов, активная во многих случаях позиция заслуживают, безусловно, всяческого признания. В то же время партийные, советские, профсоюзные, правоохранительные и некоторые другие органы обязаны активизировать свою работу по обеспечению охраны рассматриваемого права граждан, применять к нарушителям меры, более адекватные моральному,

политическому и иному ущербу, наносимому их противоправными действиями. Особое значение для более успешного обеспечения данного права граждан СССР имело бы расширение практики его уголовно-правовой защиты, в частности применения ст. 136 Уголовного кодекса БССР. Эта статья гласит, что умышленное ущемление должностным лицом прав и охраняемых законом интересов гражданина, связанное с преследованием его за подачу в установленном порядке предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику, а равно за выступление с критикой в иной форме, наказывается штрафом до 300 руб. или увольнением от должности. Те же действия, причинившие существенный вред правам и охраняемым законом интересам гражданина, наказываются, согласно УК БССР, лишением свободы сроком до 2 лет, или исправительными работами на срок от 1 года до 2 лет, или увольнением с должности.

Взаимоотношения всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц с гражданами должны строиться на основе установленной в Конституции СССР обязанности этих органов, организаций и должностных лиц уважать личность, охранять права и свободы советских граждан (ст. 57). Возложение на них такой обязанности является логическим следствием общего конституционного положения о том, что государство, все его органы обеспечивают охрану прав и свобод граждан (ст. 4). В советской действительности нет того отчуждения личности от публичной власти, которое имеет место в капиталистическом обществе. Тем не менее при социализме наряду с общими коренными интересами государства и личности у них имеются специфические интересы, вызывающие в процессе их развития и реализации определенные противоречия между ними. Естественно, специфические интересы государства в лице его органов имеют значительно больше реальных возможностей доминировать над интересами отдельной личности. Поэтому Конституция СССР предоставляет гражданам право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов, не связывая это право какими-либо условиями. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и сроки, установленные законом (ст. 58). Однако в принципе жалобы граждан должны быть обоснованными, т.е. опираться на факты совершившихся или реально готовящихся к совершению нарушений прав, свобод и охраняемых законом либо нормами морали интересов личности. Государственные, общественные и другие органы и организации, их руководители и аппарат обязаны принимать не вообще меры по удовлетворению прав и законных интересов

граждан, но и изыскивать максимальные возможности для обеспечения указанных прав и интересов. Непринятие должностными лицами максимально возможных мер для удовлетворения законных интересов и охраны прав и свобод граждан, во-первых, несовместимо с занятием первыми должностей в партийном, советском и ином аппарате Советского государства и, во-вторых, является объективным основанием для принесения гражданами соответствующих жалоб.

Действия же должностных лиц, совершенные с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющие права граждан, согласно Конституции СССР, могут быть в установленном порядке обжалованы в суд, т.е. подлежат особому, судебному разбирательству. Расширение подобной практики является важной гарантией укрепления социалистической законности, обеспечения многих прав и свобод советских граждан. Практическая реализация этой гарантии с принятием в июне 1987 г. седьмой сессией Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва Закона о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан, получила соответствующее юридическое оформление. Однако, исходя из смысла ст. 58 Конституции, данный Закон распространяет порядок судебного обжалования лишь на единоличные действия должностных лиц. Решения же, принимаемые коллегиальными органами, по-прежнему могут быть обжалованы только в вышестоящие органы, т.е. в административном порядке. Для восстановления нарушенного статуса гражданина Конституция СССР (ст. 58) предоставляет гражданам также право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных, общественных организаций, а также должностными лицами при исполнении ими своих обязанностей.

Социальная свобода личности включает в себя и политическую свободу, которая означает свободу народа распоряжаться своими государственными и общественными делами. Политическая свобода неразрывно связана с обладанием гражданами свободой слова, собраний, печати, митингов, уличных шествий и демонстраций. Эти свободы в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гарантируются советским гражданам ст. 50 Конституции СССР. Основной Закон предусматривает, что указанные свободы обеспечиваются предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио. Рассматривая политические свободы граждан СССР как важное

условие углубления социалистической демократии, надо указать на возможности более полного использования этих свобод, прежде всего свободы слова и печати в осуществлении перестройки.

Свобода слова – это гарантированная государством возможность выражения в устном виде своих суждений и мнений по вопросам общественно-политической жизни. Свобода печати – это, во-первых, право и реальная возможность граждан высказываться в печати по общественно значимым вопросам и, во-вторых, предоставленная (и обеспечиваемая государством) возможность партийным и государственным органам, общественным и иным организациям создавать в установленном порядке свои печатные органы, издавать и распространять печатную продукцию. В условиях расширения гласности как неотъемлемого атрибута социалистической демократии реализация гражданами СССР свободы слова и печати на современном этапе имеет свою специфику. Социалистический принцип «Свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех» требует от каждого отдельного гражданина или от группы граждан в своих действиях безусловного подчинения решениям, принятым большинством, в частности решениям органов государственной власти.

Вместе с тем этот принцип предполагает право и возможность личности или меньшинства не только иметь, но и отстаивать в общепринятых социальных формах такие идеи, взгляды и убеждения, которые на данном историческом этапе могут и не разделяться большинством. Однако указанные идеи, взгляды и убеждения меньшинства или отдельных лиц не должны быть направлены на реставрацию отжившего общественно-политического строя. Поскольку в такого рода идеях и убеждениях может содержаться и истина, вопросы которой не решаются большинством, носители таких идей и убеждений, имеющих общественный резонанс, должны располагать возможностью быть услышанными обществом, в том числе путем использования средств массовой информации. Несомненно, что такое понимание свободы слова и печати способно привести к формированию принципиально новых решений как частных, так и общих проблем политического, социально-экономического и культурного развития в стране.

Так, вряд ли можно снимать ответственность с общественных наук за то, что они, как отмечалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, не способствовали в должной мере осознанию на всех уровнях жизненных проблем и противоречий, общественных тенденций и перспектив. Однако надо признать, что само состояние этой науки явилось следствием той исторической обстановки,

когда авторитарные оценки и суждения стали непререкаемыми истинами, а не укладывавшиеся в них научные разработки отвергались. Этот пример говорит о необходимости обеспечения реальной возможности публиковать те общественно значимые результаты теоретической мысли, которые могут и не соответствовать общепринятому на данный исторический момент официальному курсу, но имеют общую бесспорную направленность на решение задач коммунистического строительства.

Разработка наиболее рациональных решений во всех сферах общественного развития зависит от состояния общественно-политической, экономической и иной информации, обеспечения ею в полном, неурезанном объеме и тем более неискаженном виде общества, различного рода профессиональных структур и их представителей: органов, организаций, ученых, журналистов, отдельных граждан. Излишняя закрытость информации по многим аспектам – экономическим, социальным и др. – не только не оправданна, но и вредна. Она не дает возможности формировать объективное общественное мнение, разрабатывать оптимальные научные решения по вопросам общественного развития, вырабатывать и проводить в жизнь многим государственным и иным органам и организациям наиболее рациональные решения, обеспечивать поведение личности, отвечающее современным требованиям и перспективе.

Конституцией СССР (ст. 51) советским гражданам предоставлено право объединяться в общественные организации. Этим организациям Основным Законом гарантируются условия для успешного выполнения ими уставных обязанностей. В системе общественных организаций особое место принадлежит профсоюзам. Они призваны широко привлекать рабочих и служащих к управлению производством, они занимаются вопросами охраны труда, участвуют в организации социалистического соревнования, регулировании рабочего времени и заработной платы. Важнейшей функцией профсоюзов является защита прав и интересов своих членов. В их ведении находится значительная материальная база – санатории, профилактории, туристские и спортивные базы, средства социального страхования и пр. Имеются и другие общественные организации и органы общественной самодеятельности населения, обеспечивающие удовлетворение соответствующих интересов граждан СССР. Актуальной задачей является не столько увеличение численности общественных формирований, сколько повышение активности их работы, в том числе устранение формализма в их деятельности.

4. Личные права и свободы граждан

Личные права и свободы граждан, закрепленные в Конституции СССР, гарантируют советским людям подлинную свободу, защиту ее от противоправных действий со стороны как государственных органов, общественных и иных организаций и должностных лиц, так и отдельных граждан. Неприкосновенность личности – одно из важнейших конституционных прав гражданина, установленное и гарантированное ст. 54 Конституции СССР. Провозглашая право любого гражданина пользоваться охраной и защитой со стороны государства от любых посягательств на его жизнь, здоровье, свободу, честь и достоинство, Конституция вместе с тем устанавливает гарантии личной безопасности от незаконного и необоснованного ареста, личного обыска, освидетельствования и иных такого рода принудительных мер, применяемых государственными органами и отдельными должностными лицами. Никто не может быть подвергнут аресту иначе, как на основании судебного решения или с санкции прокурора, гласит ст. 54 Конституции СССР. Заметим, что указанные положения касаются не только лиц, совершивших общественно опасное деяние. Они относятся и к случаям применения соответствующих принудительных мер оздоровительного либо воспитательного характера, в частности, в отношении невменяемых, алкоголиков, несовершеннолетних.

Применение определенных мер в отношении перечисленных лиц, ограничивающих их свободу, осуществляется в соответствии с законодательством – уголовным, уголовно-процессуальным, административным, гражданским. Так, принцип неприкосновенности личности выражен в ст. 55–60 Уголовного кодекса (УК) БССР, регулирующих применение принудительных мер медицинского и воспитательного характера. Особое значение для обеспечения этого принципа имеет ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) БССР, которая устанавливает обязанность прокурора немедленно освободить всякого незаконно лишенного свободы или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом или судебным приговором. УПК БССР строго регламентирует меры пресечения, применяемые по отношению к подозреваемым и обвиняемым (ст. 84–98), в том числе случаи, порядок, сроки и условия заключения под стражу (ст. 91–95).

Среди уголовно-процессуальных гарантий права неприкосновенности личности находится право обжалования незаконных задержаний, арестов и лишения свободы. В частности, ст. 218 УПК БССР устанавливает, что жалобы на действия органа дознания

или следователя подаются прокурору непосредственно или через лицо, производящее дознание, или следователя, на действия которых жалоба приносится. Последние обязаны в течение 24 часов направить поступившую жалобу вместе со своими объяснениями прокурору. Прокурор же в течение трех суток после получения жалобы, согласно ст. 219 УПК БССР, обязан рассмотреть ее и уведомить заявителя о результатах рассмотрения.

Следует, однако, отметить, что в деятельности органов дознания, следствия, прокуратуры и судов все еще имеются не просто отступления от требований социалистической законности в целом и неприкосновенности личности непосредственно. Есть факты совершения некоторыми должностными лицами указанных органов прямых преступлений против личности и правосудия. Так, передовая газеты «Правда» от 15 декабря 1986 г. «Закон на страже справедливости» констатирует: «Бывают случаи, когда органы правосудия идут на поводу у отдельных лиц, слепо следуют "доказательствам", полученным незаконным путем на предварительном следствии. За последние годы такие факты имели место в Латвии, Москве, Казахстане, Армении, в Краснодарском крае, Витебской, Саратовской, Смоленской областях». Один перечень мест совершения подобных действий говорит о многом. А если эти факты предвзятости, волокиты, подтасовки фактов, безразличия к судьбам людей были проявлены на следствии по делам о тяжких преступлениях, что действительно имело место в ряде случаев, то понятно, какие тяжелые последствия выпали на долю тех, кто был признан виновным на основании полученных указанным выше путем лжедоказательств. Нет никакого сомнения, что такого рода противоправные действия должностных лиц, призванных стоять на страже закона и справедливости, имеют особую социальную опасность, а потому нуждаются в строгом уголовном преследовании как непосредственно совершивших эти действия лиц, так и попустительствовавших им.

Органы дознания, предварительного следствия и прокуратуры – начальное звено в действующей в СССР системе уголовного судопроизводства. С целью быстрого и полного раскрытия преступлений они наделены большими правами. Это обстоятельство обусловливает необходимость создания существенных гарантий обеспечения социалистической законности в деятельности указанных органов и должностных лиц, равно как и судов, которые при разрешении конкретных дел обязаны руководствоваться гуманным принципом уголовного процесса всех цивилизованных стран – презумпцией невиновности. В Конституции СССР,

советском уголовно-процессуальном законодательстве есть нормы, которые исходят из смысла этого принципа и достаточно полно раскрывают его содержание. Однако сам термин «презумпция невиновности» в законодательстве СССР не применяется. Между тем правосознание многих граждан ориентировано не столько на гарантийную сторону советского права, сколько на карательную. Так, по данным социологических исследований, свыше 2/3 опрошенных затруднились с ответом, а каждый седьмой однозначно заявил «Осудить» на поставленный им вопрос о том, какое решение – оправдать или осудить – обязан вынести суд, если суд сомневается в виновности подсудимого, а дополнительные доказательства получить невозможно (Лит. газ. 1987. 15 апр.). Поэтому ряд ученых-юристов, например проф. Г.З. Анашкин, обоснованно полагает необходимым прямо предусмотреть термин «презумпция невиновности» в новом уголовном законодательстве.

Думается, что это будет полезно и для переориентации правосознания многих работников органов дознания, следствия и прокуратуры, судей. Ведь немалое их количество хотя теоретически и признает ценность данной презумпции, тем не менее в своей практической деятельности в силу ряда обстоятельств исходит из обратного. Конечно, каждый из работников правоохранительных органов, принимая в пределах своей компетенции то или иное решение, должен располагать свободой внутреннего убеждения. Однако эта свобода не должна в процессе своего проявления основываться на ошибочных и тем более противозаконных концепциях, например на той же предвзятости, корысти или иной личной заинтересованности, что должно пресекаться со всей суровостью.

Укрепление законности в работе следственных органов во многом связано, на наш взгляд, с реализацией выдвигаемых сейчас предложений о выведении следственных подразделений из состава прокуратуры и органов внутренних дел и концентрации их в единой специальной системе. Вхождение следователей в состав прокуратуры отрицательно сказывается на обеспечении прокуратурой надзора за законностью следствия, поскольку в этом случае прокуратура ведет надзор сама за собой со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. Видимо, вопрос об аресте гражданина также должен решаться не прокурором, а судом – органом, учитывающим мнение как обвинения, так и защиты, т.е. не выполняющим ни на одной из стадий уголовного процесса сугубо обвинительных функций. Необходимо иметь в виду, что задержание и арест могут использоваться органами следствия,

а значит, и прокуратурой, в состав которой входят эти органы, с целью оказать давление на гражданина с тем, чтобы получить соответствующие доказательства, лишить его возможности изыскать средства защиты и т.п. Во всяком случае, такую меру пресечения, как арест, обвиняемый должен иметь право обжаловать, как обоснованно полагает академик В.Н. Кудрявцев, в ближайший народный суд. Это повысило бы ответственность органов, ведущих расследование уголовных дел.

Думается, что следовало бы также отменить те существующие в уголовно-процессуальном законодательстве нормы, исходя из смысла которых прокурор, а также следователь и орган дознания с согласия прокурора в ряде случаев могут признать гражданина виновным, не применяя к нему меры наказания, в частности в случаях прекращения уголовного дела по некоторым основаниям. Среди таких оснований – изменение обстановки, привлечение лица к административной ответственности, передача материалов дела в товарищеский суд, в комиссию по делам несовершеннолетних, передача лица на поруки и др. (ст. 5^1–5^6, 6 УПК БССР). Это положение, отмеченное рядом ученых-юристов, противоречит ст. 160 Конституции СССР, которая гласит, что никто не может быть признан виновным в совершении преступления (а также подвергнут уголовному наказанию) иначе, как по приговору суда и в соответствии с законом.

Основания, порядок, сроки и формы административных арестов и задержаний регулируют нормы административного права. Гражданское законодательство предусматривает судебный порядок признания гражданина недееспособным вследствие душевной болезни и слабоумия, а также ограничения дееспособности лиц, злоупотребляющих алкоголем или наркотиками, что влечет назначение над такими лицами опеки либо попечительства. Гражданское законодательство регламентирует отношения по возмещению вреда, который возник вследствие повреждения здоровья гражданина и причинения смерти.

Один из важнейших объектов конституционной охраны – честь и достоинство советских граждан – предполагает право личности на уважение со стороны всех государственных и общественных органов и организаций, отдельных должностных лиц и других граждан. Вытекающее из ст. 57, 59, 60, 64 Конституции СССР право на честь и достоинство, являясь самостоятельным, специфическим правом гражданина, в то же время в его широком понимании включает в себя обеспечение по отношению к гражданину всей совокупности личных прав и свобод. Нарушение, например, непри-

косновенности личности несовместимо с правом гражданина на честь и достоинство. В то же время право на честь и достоинство имеет и особое, присущее ему содержание. Оно отражает высшую ценность конкретной положительной личности в системе общественных институтов, осознание этой ценности не только самой личностью, но и обществом. Честь и достоинство охраняют нормы уголовного права, предусматривающие ответственность за оскорбление и клевету; нормы гражданского права, обеспечивающие защиту этого права граждан в суде.

Граждане СССР имеют право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, личную свободу и имущество. Это право, установленное ст. 57 Конституции СССР, выступает в качестве действенной юридической гарантии совокупности прав и свобод гражданина как личных, так и социально-экономических, в том числе права личной собственности. Судебная защита в условиях государственной организации общества – одна из наиболее эффективных мер социальной защиты личности, за которой стоит применяемое в необходимых случаях государственное принуждение. Это требует в демократическом государстве демократических форм организации и осуществления правосудия, что имеет место в СССР. Конституция предусматривает осуществление правосудия в СССР судом на началах равенства граждан перед законом и судом (ст. 151, 156). Следовательно, улучшение деятельности судебной системы – одно из важных направлений укрепления социалистической законности, усиления гарантий соответствующих прав граждан. Думается, что принципиальным шагом в этом направлении было бы существенное расширение состава судов при рассмотрении многих, особенно тяжких, преступлений.

Так, при рассмотрении дел о преступлениях, по которым наказание в виде лишения свободы может быть назначено на срок до 2, в крайнем случае – 3 лет, состав суда первой инстанции может быть, как и ныне, 3 человека. При рассмотрении дел о преступлениях средней тяжести его желательно увеличить до 7 человек, дело о тяжких преступлениях – до 11–13 и особо опасных преступлений, за совершение которых закон предусматривает возможность применения высшей меры наказания, – до 15–17 человек. Возможно, конкретный численный состав судов, который целесообразно установить, будет несколько иным, чем предложено выше: здесь еще необходимы дополнительные исследования. Тем не менее общее направление решения данной проблемы должно быть, на наш взгляд, именно таким. При этом количество народных заседателей

должно быть не менее 2/3 общего состава суда. Кроме того, необходимо жестко ограничить возможность манипулирования при формировании состава народных заседателей для разбирательства в судебном заседании данного конкретного дела.

В Конституции СССР закрепляются и другие демократические права советских граждан в рассматриваемой сфере, в частности право обвиняемого на защиту (ст. 158). Защита обвиняемого обеспечивается предоставлением ему соответствующих прав, участием в деле защитника и представителей общественности. В настоящее время защитник допускается к участию в деле с момента объявления обвиняемому об окончании предварительного следствия и предъявления обвиняемому для ознакомления производства по делу. И лишь по постановлению прокурора, а также в ряде других случаев – по делам о преступлениях несовершеннолетних, немых, глухих, слепых и других лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свое право на защиту, защитник допускается к участию в деле с момента предъявления обвинения (ст. 49 УПК БССР). Такое положение с обеспечением гражданину профессиональной правовой защиты является, на наш взгляд, одной из основных причин совершения отмеченных выше и иных грубейших нарушений законности органами дознания и предварительного следствия. Оно должным образом не стимулирует и повышение последними своего профессионального уровня, поскольку абсолютное большинство подозреваемых и обвиняемых лишено реальной возможности профессионально осуществлять свою защиту – у них нет специальных знаний. Поэтому в постановлении ЦК КПСС «О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка» с целью усиления гарантий прав граждан и повышения качества расследования уголовных дел признано целесообразным изучить вопросы, «связанные с расширением участия адвокатов на более ранних стадиях следствия» (Правда. 1987. 19 июня).

Положение о том, что адвокаты должны допускаться к участию в уголовном деле гораздо раньше, чем это имеет место в настоящее время, становится все более общепризнанным. Спорным считается лишь вопрос о стадии, на которой должен вступать в процесс защитник. Ряд ученых-юристов и многие руководящие работники правоохранительных органов придерживаются точки зрения, в соответствии с которой адвоката надо допускать к участию в деле с момента предъявления лицу обвинения. Думается, что такое решение ненамного изменит существующее положение. Оно

вряд ли заметно улучшит гарантии прав граждан в этой области и не повлияет существенно на повышение качества расследования уголовных дел. Ведь обвинение, согласно действующему законодательству, предъявляется через достаточно длительное время (в частности, не позднее 10 суток) после применения к лицу меры пресечения (ст. 85 УПК БССР), которой может быть и заключение под стражу (ст. 84, 91 УПК БССР). Естественно, что заключать под стражу на все это время, не предоставляя гражданину возможности получить квалифицированную правовую помощь и защиту, более чем несправедливо. Это не гарантирует его от возможных беззаконий со стороны следствия. Поэтому защитник должен допускаться к участию в уголовном процессе, думается, в течение не более чем трех часов с момента задержания гражданина по требованию последнего. Иное, ухудшающее положение гражданина решение этого вопроса в условиях демократического государства, на наш взгляд, неприемлемо. В любом случае те выдвигаемые рядом ученых и практических работников предложения, которые предусматривают участие защитника в деле с момента предъявления лицу обвинения, явно недостаточны, половинчаты.

Уголовный закон устанавливает и другие гарантии рассматриваемых прав граждан. Так, согласно ст. 172–175 УК БССР, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, вынесение заведомо неправосудного приговора, решения, определения или постановления, заведомо незаконный арест или задержание, принуждение к даче показаний влекут за собой уголовное преследование. Строгое уголовное наказание предусмотрено и за другие преступления против правосудия. Вред, причиненный неправильными служебными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а равно других государственных органов, компенсируется гражданину этими органами материально в случаях и размерах, предусмотренных законом.

Гражданам СССР гарантируется также неприкосновенность жилища. Никто не имеет права, гласит ст. 55 Конституции СССР, без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц. Это конституционное положение направлено против посягательств на одно из проявлений личных прав гражданина как со стороны органов государства, так и отдельных граждан. Неприкосновенность жилища, являясь одним из самостоятельных конституционных прав граждан, в то же время есть одно из средств обеспечиваемой законом охраны личной жизни граждан, провозглашенной и гарантированной ст. 56 Конституции СССР.

Законом охраняется также тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений.

Исходя из этого конституционного положения, закон строго регламентирует порядок вторжения должностных лиц в жилище гражданина, ознакомления с его корреспонденцией – перепиской, телефонными и телеграфными переговорами и сообщениями, другими источниками информации о его личной жизни. Так, обыск производится по мотивированному постановлению следователя и только с санкции прокурора или его заместителя. В случаях, не терпящих отлагательств, обыск может быть произведен без санкции прокурора, но с последующим сообщением прокурору в суточный срок о проведенном обыске (ст. 167 УПК БССР). По мотивированному постановлению следователя может производиться выемка предметов и документов, имеющих значение для дела (ст. 166 УПК БССР). Однако наложение ареста на корреспонденцию, находящуюся в почтово-телеграфных учреждениях, и выемка ее могут производиться только с санкции прокурора или по постановлению суда (ст. 173 УПК БССР). Подслушивание разговоров граждан, слежка за ними, просмотр их корреспонденции, в том числе с помощью новейших технических средств, совершение других такого рода действий без соответствующих оснований и порядка, прямо предусмотренных в законе, противоречат Конституции СССР со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Рассматриваемые личные права граждан СССР обеспечиваются также нормами ряда других отраслей права – административного, гражданского и др. Неприкосновенность жилища, например, обеспечивается административным выселением самоуправно вселившихся лиц. Нормами права предусмотрена система гарантий охраны других аспектов личной жизни граждан. Так, законодательством охраняется тайна усыновления, тайна сберегательных вкладов, врачебная тайна; запрещается разглашение сведений, ставших известными в ходе проведения всесоюзных переписей; предусматривается проведение в некоторых случаях закрытых судебных заседаний, в том числе в целях, как гласит ст. 13 УПК БССР, предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. Статья 509 ГК БССР устанавливает правило, в соответствии с которым не допускается опубликование и распространение произведений изобразительного искусства, если на это нет согласия изображенного на нем лица.

Согласно ст. 53 Конституции СССР, семья находится под защитой государства. Тем самым гражданам в конституционном порядке предоставлено право на защиту брака и семьи. Одновременно

Конституция урегулировала основные аспекты осуществления семейно-брачных отношений, составляющих сферу государственно-властного воздействия. В соответствии с Конституцией брак основывается на добровольном согласии женщины и мужчины; супруги полностью равноправны в семейных отношениях. В то же время значительная часть семейных отношений не может подвергаться правовому регулированию. В целом институт брака и семьи защищается государством исходя из решения двуединой задачи – охраны в этой сфере интересов личности и интересов общества. Это связано с тем, что создание семьи, выполнение ее функций есть сфера выражения не только личности. Семья – основа общественной структуры, выполняющая определенные экономические, воспитательные и иные функции.

В соответствии с Конституцией государство проявляет заботу о семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений, организации и совершенствования службы быта и общественного питания, выплаты пособий по случаю рождения ребенка, предоставления пособий и льгот многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье. Одна из важнейших гарантий по выполнению семьей ее главной функции – обеспечения рождения и воспитания детей – решение уже в ближайшие годы такой существенной проблемы, как полное удовлетворение потребностей в детских дошкольных учреждениях. Намечено также увеличить продолжительность частично оплачиваемого отпуска женщинам-матерям по уходу за ребенком. Увеличивается продолжительность дородового отпуска. Возрос оплачиваемый отпуск по уходу за больным ребенком. Будет развиваться сеть специализированных профилакториев для женщин; получит развитие сеть школ с продленным днем, пионерских лагерей, спортивных школ и других детских учреждений. Особая забота должна проявляться о молодых семьях. Им намечено расширить льготы и преимущества при решении жилищных проблем. Принятым недавно Указом Президиума Верховного Совета СССР отменен налог на бездетность в течение первого года с момента регистрации брака (Правда. 1987. 14 янв.). Все это важные материальные гарантии государственной помощи советской семье.

Среди личных прав и свобод граждан особо необходимо остановиться на свободе совести, устанавливаемой и гарантируемой ст. 52 Конституции СССР. Эта свобода означает право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду. Предоставленная гражданам свобода совести есть возможность свободного

выбора между атеистическим, научным мировоззрением и свободным исповедованием любой религии, включая отправление религиозных культов. Свобода совести обеспечивается, с одной стороны, ведением атеистической пропаганды, для чего имеется соответствующая система воспитательной работы с гражданами СССР, базирующаяся на определенной материальной, идеологической и правовой основе. С другой стороны, верующие в СССР имеют реальные возможности для отправления религиозных культов. С этой целью государство предоставляет им необходимую материальную базу, включая храмы, разрешает в установленном порядке подготовку кадров, распространение определенной информации среди верующих и т.п. Свобода совести в конституционном порядке обеспечивается запрещением вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями (ст. 52); провозглашением и обеспечением равенства граждан СССР перед законом независимо от отношения к религии (ст. 34). Есть и специальные юридические гарантии реализации этой свободы. В частности, в уголовном законодательстве предусмотрено уголовное наказание за воспрепятствование совершению религиозных обрядов, если они не нарушают общественного порядка.

Использование гражданами СССР свободы совести, так же как и других прав и свобод, не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан. Это конституционное положение, другие советские законы о религиозных культах верующие и их объединения обязаны неукоснительно соблюдать. Хотя церковь в СССР отделена от государства (ст. 52 Конституции СССР), однако государство обязано заботиться об интересах и правах всех своих граждан и не допускать их ущемления, в том числе верующими по отношению к неверующим, т.е. своеобразной экспансии первых. Учитывая особое значение формирования правильного мировоззрения подрастающего поколения, свободного от различного рода предрассудков, в том числе религиозных, в СССР от церкви отделена и школа. Естественно, что в этих условиях лица, обремененные религиозными предрассудками, выполнять функции воспитателей и учителей детских дошкольных и школьных учреждений, равно как и других ступеней системы государственного народного образования, не могут.

В настоящее время было бы неправильно недооценивать общественную опасность распространения религиозных предрассудков, равно как и значение атеистической работы. Между тем в ряде мест, в частности в Средней Азии, наблюдаются явления поддержки руководителями некоторых государственных организаций

и колхозов различного рода индивидуальных и массовых мероприятий религиозного характера. Получило широкое распространение функционирование так называемых параллельных, т.е. по сути нелегальных, мечетей – их в Средней Азии и Азербайджане, в районах Поволжья и Урала, некоторых других местах насчитывается более 1800 (Лит. газ. 1987. 20 мая). Такие тенденции, связанные с выходом религиозных течений из-под сферы государственного контроля, могут привести к нежелательным результатам.

Говоря о свободе совести, необходимо тем не менее учитывать всю важность, сложность и в определенной мере актуальность атеистического воспитания граждан, использования разнообразных средств идейного воздействия для широкого распространения научного мировоззрения, преодоления религиозных представлений. Наряду с повышением уровня просвещения советских людей атеистическому воспитанию содействует усиление внимания к каждому конкретному человеку со стороны соответствующих государственных органов и общественных организаций, особенно в трудные периоды его жизни, связанные с различного рода житейскими невзгодами, болезнями и т.п., преодоление отчужденности отдельных лиц от общественных интересов. Следовало бы гораздо большее внимание уделять совершенствованию различного рода гражданских обрядов, уровень проведения которых еще во многих случаях невысок.

5. Основные обязанности советских граждан

Полное и всестороннее самовыражение личности в обществе, ее гармоничное развитие невозможно без строгого и точного выполнения каждым гражданином его юридических обязанностей перед обществом и другими гражданами. Среди основных конституционных обязанностей советских граждан выделяются их обязанности в сфере социально-экономического развития и культуры.

Согласно ст. 60 Конституции СССР, обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР – добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности. Эта обязанность охватывает всех трудоспособных граждан социалистического общества, которые не могут жить за счет труда других. В соответствии со ст. 14 Конституции СССР источником роста благосостояния народа и каждого советского человека является свободный от эксплуатации труд. В конечном итоге только общественно полезный труд и его результаты должны определять положение

человека в обществе. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества. Это закреплено в ст. 60 Конституции СССР. Однако отдельные лица ведут паразитический образ жизни, живя за счет других, в том числе нередко за счет своих близких. Нередки случаи извлечения нетрудовых доходов, включая доходы, несоразмерные с затратами труда, полученные из запрещенных промыслов и т.п. С такими антиконституционными проявлениями необходимо вести непримиримую борьбу. В то же время не должна сдерживаться социалистическая предприимчивость, деловая активность граждан, направленная на увеличение их доходов, если она не противоречит Закону.

Обязанность граждан трудиться в избранной сфере возлагает на государство в лице его органов обязанность постоянно совершенствовать и улучшать условия труда, включая повышение уровня технологической культуры производства, внедрение безопасной техники, создание надлежащих санитарных, бытовых и других условий. На граждан же, кроме обязанности добросовестно трудиться, Конституция СССР возлагает и обязанность блюсти дисциплину труда. Значение данной конституционной обязанности возрастает. Это предопределено усложнением характера, увеличением масштабов и повышением взаимообусловленности общественного производства, требованиями современного научно-технического прогресса, в частности соблюдением высокой технологической культуры производства, и рядом других факторов, предполагающих укрепление организованности и порядка, строгого соблюдения производственной дисциплины в целом. Следовательно, необходимо и впредь принимать надлежащие меры по обеспечению высокой трудовой, производственной и исполнительской дисциплины.

Конституционный принцип оплаты по труду предполагает учет не только количественных результатов работы. На современном этапе качество продукции стало одним из основных показателей уровня производства. Это приводит к выводу о том, что в конечном итоге оплате подлежит лишь доброкачественный труд, т.е. такой труд, который создает продукцию, соответствующую определенным требованиям по качеству.

Новейшее законодательство значительно усиливает материальную ответственность за выпуск низкокачественной и бракованной продукции. В перспективе, исходя из требований осуществляемой в экономике СССР перестройки, выпуск низкокачественной продукции будет в еще большей мере неблагоприятным образом отражаться на материальном положении как руководителей

и специалистов хозяйственных организаций, так и рабочих пропорционально степени вины каждого из них. И это правильно. Без усиления такой ответственности и строгого проведения ее на всех уровнях хозяйствования решение стоящих перед экономикой задач по существенному повышению качества продукции вряд ли возможно.

Создание надлежащего экономического фундамента, обеспечивающего дальнейшее улучшение жизни народа и усиление обороноспособности страны, требует бережного отношения и укрепления социалистической собственности. Это является конституционной обязанностью советских граждан. Выполнение данной обязанности предполагает не только рачительное хозяйствование на всех уровнях, внедрение в производство ресурсосберегающих и интенсивных технологий и т.д. Важно занимать в вопросе обеспечения сохранности социалистической собственности и ее приумножении активную жизненную позицию. Вести борьбу с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру – конституционный долг гражданина СССР (ст. 61). Значение надлежащего выполнения этого долга вытекает из того весьма значительного ущерба, который приносится, например, хищениями социалистической собственности.

Лица, посягающие на социалистическую собственность, наказываются по закону (ст. 61 Конституции СССР). Советский уголовный закон предусматривает жесткие меры наказания за преступления против социалистической собственности. Тем не менее распространенность этого вида преступлений требует дальнейшего улучшения работы в данной сфере всей системы правоохранительных органов. Проблема не может быть решена и без формирования соответствующего общественного мнения, направленного против людей, живущих не по средствам, ориентированных на иные социальные ценности, чем те, которые присущи социалистическому обществу.

Одной из все возрастающих по своему значению обязанностей советских граждан, получивших конституционное закрепление, является их обязанность беречь природу, охранять ее богатства (ст. 67). Среда жизни – основное и во многом, видимо, невосполнимое, по крайней мере в обозримом будущем, богатство человечества, условие его существования. В последние годы вопросам охраны природы, рационального использования ее ресурсов уделяется все больше внимания. Тем не менее многие аспекты современной экологической политики вызывают обоснованную

тревогу. Не говоря уже об угрозе ядерной войны, которая может уничтожить всю цивилизацию на Земле, некоторые другие области человеческой деятельности имеют крайне неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

Создание атомных и других мощных энергокомплексов, крупных гидротехнических сооружений, комбинатов по производству и переработке ядерного топлива, химических комплексов, ракетно-космической техники представляет весьма высокую степень потенциальной опасности для окружающей среды. Это требует проведения все более рациональной экологической политики, осуществления в этой области все больших материальных и иных затрат. Повышенная опасность для человека и окружающей среды заключается и в постоянном росте энергонапряженности современного оборудования, интенсивности движения на всех видах транспортных коммуникаций, увеличении температур, давления и скоростей, наращивании производства некоторых компонентов биотехники, многих синтетических материалов, продуктов и изделий, в том числе различного рода удобрений и ядохимикатов.

Между тем эти факторы постоянно возрастающего риска в экологической политике должным образом не учитываются. Достаточно сказать, что в 104 городах страны концентрация загрязняющих веществ, по данным министра здравоохранения СССР академика Е.И. Чазова, в 10 и более раз превышает установленные гигиенические нормативы. У работниц, например, ряда отраслей рождается недоношенных детей до 8 и более процентов от общего количества новорожденных, в то время как в среднем по стране данный показатель составляет 4,9 % (Правда. 1987. 13 апр.). Лишь после неоднократных выступлений прессы был запрещен применявшийся много лет в сельском хозяйстве высокотоксичный ядохимикат бутифос (Лит. газ. 1986. 30 июля; 1987. 7 янв.; 18 марта; 29 апр.). Вмешательство широкой общественности, в том числе ряда известных советских писателей, потребовалось для того, чтобы были приняты, наконец, меры, которые могут привести к оздоровлению Байкала и Ладожского озера. Невосполнимый ущерб природе наносят недостаточно продуманные решения, связанные с мелиорацией земель и т.п.

В этих условиях каждый гражданин, каждый государственный орган, каждая общественная и иная организация обязаны не только в своей деятельности проводить рациональную политику природопользования и охраны окружающей среды. Их важнейшая общесоциальная обязанность – обеспечивать проведение такой политики и другими природопользователями, активно

содействовать работе государственных природоохранительных органов, обществу охраны природы и его подразделениям.

Долгом и обязанностью граждан СССР (ст. 68 Конституции СССР) является забота о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей. Наследие культуры прошлого должно быть сохранено для потомков. В Советском Союзе немало хороших примеров, перерастающих в традиции, бережного и внимательного отношения к памятникам архитектуры, истории и культуры. Достаточно назвать сохраняющуюся застройку старой части Вильнюса, Таллина, некоторых районов Ленинграда, Тбилиси, Риги, городов РСФСР, входящих в «Золотое кольцо», и др. Вместе с тем немало примеров неразумного, преступно-халатного отношения к многим ценным памятникам нашей истории и культуры. Видимо, необходимо не только усиливать воспитательную и разъяснительную работу среди отдельных граждан и соответствующих должностных лиц по вопросу важности бережного отношения и сохранения памятников архитектуры, истории и культуры. Возможно, потребуются и более жесткие меры, вплоть до уголовного преследования лиц, допускающих отступления от общего курса в этой области Советского государства, выраженного в соответствующих правовых установлениях.

Имеются и другие обязанности советских граждан, которые направлены на укрепление политико-правовой, а также нравственной основы общества и государства, усиление его могущества. При этом многие из такого рода обязанностей имеют общегражданскую направленность, а также четко выраженный политический характер.

Возьмем, например, такую общегражданскую обязанность, ориентированную на укрепление правовой основы Советского государства и в силу этого имеющую, несомненно, четко выраженную политическую окраску, как обязанность соблюдать Конституцию СССР и советские законы (ст. 59). Это – исходное положение функционирования всей правовой системы Советского государства, а следовательно, и его как такового, поскольку правовая система – соответствующая часть государственной организации определенного общества. Поэтому исполнение Конституции, других законов государства обеспечивается всей силой его механизма, применением, наряду с основными в социалистическом обществе методами убеждения, и методов принуждения.

В ст. 59 Конституции СССР закреплены и другие такого рода обязанности граждан, а именно обязанность уважать правила социалистического общежития. Нарушение правил социалистического

общежития влечет для гражданина неблагоприятные последствия. Так, лицо, систематически нарушающее правила социалистического общежития, подлежит выселению из занимаемого им жилого помещения без предоставления другого жилого помещения. Конституционное требование (ст. 59) с достоинством нести высокое звание гражданина СССР означает безусловное соблюдение советским человеком норм социалистического права и морали, советского образа жизни, требование проявлять свои лучшие качества как личности.

Уважение правил социалистического общежития, будучи одной из самостоятельных обязанностей граждан СССР, в то же время есть составная часть их более широкой конституционной обязанности – уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам (ст. 65). Права и законные интересы граждан, как выше уже отмечалось, охраняются Советским государством и его органами соответствующими средствами. Однако важно воспитать у гражданина внутреннее убеждение в необходимости уважения и обеспечения прав и законных интересов других лиц.

Занимая активную жизненную позицию, советский гражданин обязан быть непримиримым к антиобщественным проявлениям, в чем бы они ни выражались. Согласно ст. 65 Конституции СССР, он обязан также всемерно содействовать охране общественного порядка. Причем формы этого содействия могут быть различны и зависеть не только от желания гражданина, но и от ряда других факторов, например состояния его здоровья, возраста, существующих потребностей в определенных формах такого содействия. Не каждый гражданин может, например, участвовать в работе добровольных народных дружин. Тем не менее он обязан содействовать другим путем мероприятиям по охране общественного порядка, например вести правовую пропаганду и воспитание, сотрудничать в этом плане с правоохранительными органами и т.п.

Важной конституционной обязанностью граждан СССР является их обязанность оберегать интересы Советского государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета (ст. 62). Выполнение этой обязанности проявляется в различных аспектах жизнедеятельности гражданина. Так, в процессе службы или иным путем гражданину становятся известны факты, которые составляют государственную тайну. Эту тайну гражданин обязан оберегать, не допускать ее разглашения в печати или иным путем. Уголовным преступлением является и разглашение военной тайны, что также

причиняет ущерб интересам страны и ее могуществу. Способствовать укреплению могущества и авторитета Родины гражданин может и обязан, вступая в определенные взаимоотношения с организациями и гражданами других государств, выполняя функции представителя нашей страны и пр. Защита социалистического Отечества, гласит ст. 62 Конституции СССР, есть священный долг каждого гражданина СССР.

Измена Родине, согласно этой же статье Конституции, есть тягчайшее преступление перед народом. За его совершение гражданин подлежит суровому уголовному наказанию.

Прямые, непосредственные функции по защите Отечества выполняют Вооруженные Силы. Советская Армия – армия всего народа. Поэтому воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР – почетная обязанность советских граждан (ст. 63).

Долгом каждого советского гражданина является уважение национального достоинства других граждан, укрепление дружбы наций и народностей Советского многонационального государства. Эта конституционная норма (ст. 64) служит одним из краеугольных камней ленинской национальной политики, обеспечивающей прочность Советского многонационального государства.

Гражданин обязан уважать национальное достоинство других граждан, в том числе их национальные обычаи, традиции и др., разумеется, если они не представляют собой явлений, чуждых социалистическому образу жизни. Вообще, проблемы национальных отношений нельзя рассматривать упрощенно и тем более недооценивать в силу их определенной решенности. События, например, конца 1986 г., происшедшие в Алма-Ате, свидетельствуют об актуальности дальнейшего совершенствования национальных отношений в СССР, улучшения интернационального воспитания граждан как одной из важных составляющих укрепления дружбы и сотрудничества народов (Правда. 1987. 16 июля).

Искажения в области национальной политики, которые произошли в период застойных явлений в КазССР, КиргССР, некоторых других республиках, стали следствием не только недостатков в интернациональном воспитании их населения, особенно коренного. Эти искажения явились и результатом определенного двурушнического курса некоторых руководящих кадров национальных республик. На словах они проповедовали интернационализм, на деле в решении важнейших вопросов, прежде всего кадровых, культивировали протекционизм, основанный на родоплеменной принадлежности, землячестве, личной преданности. Главным организатором такой политики в Киргизии, как пишет

народный поэт этой республики А. Токомбаев, стал бывший первый секретарь ЦК Компартии республики Т. Усубалиев, окруживший себя «родственниками, подхалимами, угодниками. Прикрываясь интернационализмом как щитом, он беззастенчиво нарушал ленинские нормы партийной жизни, моральные принципы нашего общества» (Правда. 1987. 19 мая). На этой же почве расцветало взяточничество, другие преступления. В значительной мере, исходя из национальной принадлежности, родства, комплектовались в указанных республиках вузы, а также аспирантура. В результате наиболее престижные факультеты формировались студентами преимущественно коренной национальности. Это порождало не только ущемление интересов лиц других национальностей, проживающих на территории республик, но и вело к достаточно сильному проявлению у части населения, включая молодежь, национального эгоизма, чванства, средневековых предрассудков.

В некоторой степени отступления от норм ленинской национальной политики складываются и под влиянием определенных упущений в обеспечении правильного соотношения интернационального и национального в области духовной культуры. С одной стороны, наблюдаются явления болезненного реагирования на закономерный процесс межнационального смешивания населения и интернационализации культуры, в том числе все более широкое распространение русского языка как важного средства межнационального общения. С другой стороны, имеются и факты недостаточно внимательного отношения к развитию тех или иных элементов национальных культур. В частности, в некоторых республиках объемы и качество преподавания языка коренной национальности в русских школах этих республик совершенно недостаточны. Это ведет к искусственной изоляции национального языка и культуры, а не к диалектическому процессу взаимовлияния и взаимообогащения национальных культур советских республик на магистральном пути их интернационализации.

«Сближение – длительный диалектический процесс, – отмечает известный советский писатель Чингиз Айтматов, – но что он исключает полностью, так это поглощение одних культур другими. Некоторые же из тех, кто вечно торопится, спрашивают: зачем нужны национальные языки, национальные школы? Если сливаемся, так давайте побыстрее сольемся... Это и есть национальный нигилизм. Мимикрируя под интернационализм, он столь же реакционен, как и сам национализм. Ибо провоцирует его. А те, кто молчаливо поддерживает торопыг-нигилистов, способствуют обострению национальных отношений» (Известия.

1987. 20 июня). В то же время надо со всей определенностью признать: во многих республиках совершенно не соответствует современным потребностям и перспективе качество овладения русским языком лицами коренных национальностей этих республик, что отрицательно сказывается не только на интегративных процессах в сфере формирования культуры, межнационального общения в целом, но и приносит ущерб непосредственно развитию коренной национальности.

Гражданин СССР обязан быть последовательным интернационалистом и в международном общении. Развитие дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержание и укрепление всеобщего мира – его интернациональный долг (ст. 69).

В заключение еще об одной обязанности советских граждан – обязанности заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, растить достойными членами социалистического общества (ст. 66). Усиление государственной помощи семье, осуществляемое в соответствии с решениями XXVII съезда КПСС, будет способствовать более успешному выполнению гражданами этой их обязанности. Важно уделять более пристальное внимание и другим аспектам жизни советской семьи, а именно: повышению уровня гуманистического, нравственного образования и воспитания ее членов, формированию у них более четких марксистско-ленинских мировоззренческих позиции.

Однако не только родители обязаны заботиться о воспитании детей. В свою очередь, дети обязаны заботиться о родителях и оказывать им помощь – это требование Конституции СССР (ст. 66). Причем важно, чтобы этот естественный общечеловеческий долг у детей перед родителями воспитывался у них начиная с самого раннего возраста. Проявление заботы детей о родителях может быть самое различное – начиная от воспитания у детей чуткости и понимания важности задач, стоящих перед их родителями, сопереживания им, кончая оказанием возможной, посильной соответствующему возрасту ребенка помощи родителям. Более многообразна по видам проявления и по содержанию должна быть забота и помощь взрослых детей их престарелым, нетрудоспособным родителям, которая по общесоциальным нормам предполагает обеспечение родителям необходимого им содержания со стороны детей, проявление к ним чуткости, внимания и всяческой заботы.

Таким образом, юридические обязанности советских граждан – важная составная часть их правового статуса. Добросовестное, строгое и безусловное выполнение гражданами СССР своих

обязанностей является непременным условием обеспечения совокупности прав и свобод не только каждого отдельного гражданина. Оно обусловливает и возможности реализации закрепленного в законе статуса всех других советских граждан, их свободного и всестороннего самовыражения как личностей.

Заключение

Правовой статус советского гражданина обеспечивает условия для достаточно полного и всестороннего самовыражения личности в системе социальных отношений, повышения роли человеческого фактора в решении задач построения в СССР бесклассового коммунистического общества. Все многообразие прав, свобод и обязанностей советского гражданина, составляющих основу его правового статуса, имеет четкую направленность на претворение в жизнь коммунистических идеалов. Провозглашенные государством, соответственно юридически оформленные права, свободы и обязанности граждан СССР надежно обеспечиваются системой экономических, политических и других гарантий. Проводимая в настоящее время в стране революционная по своим масштабам, глубине и темпам преобразований перестройка всех сфер общественной жизни формирует объективные предпосылки для дальнейшего расширения и обогащения социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, значительного упрочения всей системы их гарантий.

Так, осуществление решений июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС по коренной перестройке управления экономикой, предусматривающих широкое развитие товарно-денежных, хозрасчетных отношений, замену административных методов руководства народным хозяйством на экономические, всемерное поощрение инициативы и деловой предприимчивости непосредственных производителей продукции, в том числе в сфере индивидуальной трудовой деятельности, создаст новые возможности для еще более полного обеспечения предоставленных гражданам СССР прав и свобод. Встанет вопрос и о расширении, обогащении, наполнении новым содержанием некоторых из уже имеющихся у советских граждан прав и свобод, наконец, наделении их рядом новых прав, усиливающих социальную защищенность личности в этой сфере.

Проводимый в стране курс на дальнейшее развертывание социалистической демократии имеет принципиально важное значение для обеспечения прав и свобод советских граждан в политической

сфере, особенно их конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами, от надлежащей реализации которого во многом зависит гарантированность всей совокупности прав и свобод граждан. Подлинное самоуправление народа гарантирует не только политические права и свободы. Всемерно активизируя созидательные силы народа, оно непосредственно влияет и на ускорение социально-экономического прогресса, уровень духовной культуры страны.

Возрастание в условиях перестройки значения права как одного из важных инструментов социального регулирования, действующего в тесной взаимосвязи с другими элементами надстройки – политикой, моралью, общественными традициями, обусловливает повышение роли юридических гарантий прав и свобод граждан в общей системе этих гарантий. Пути и перспективы совершенствования юридических гарантий достаточно многообразны. Однако первоочередной задачей является повышение уровня научной обоснованности принимаемых правовых норм и актов, определяющих статус гражданина СССР. Это предполагает не только улучшение нормотворческой практики компетентных государственных органов. Необходимо и значительно более широкое, чем в настоящее время, привлечение к разработке таких актов научных учреждений и отдельных, особенно ведущих, ученых. Причем проекты нормативных актов, существенно изменяющие статус гражданина в той или иной сфере, должны выноситься на обсуждение населения. Это прямо вытекает из смысла Закона СССР о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни.

В содержательном плане стержнем актов, устанавливающих правовой статус гражданина, должны быть идеи равенства, социальной справедливости, подлинного гуманизма, активизации человеческого фактора во всех социально значимых сферах, формирования более полной внутренней свободы личности, высокой степени ее ответственности за свои поступки. Причем по мере роста материального благосостояния советских людей, повышения уровня их культуры и сознательности, совершенствования политических отношений необходимость в детальной юридической регламентации многих сторон деятельности граждан будет отпадать. Социально полезное поведение гражданина все в большей мере обеспечивается иными, неправовыми регуляторами, что, однако, ни в коей мере не означает умаления роли последних. Наоборот, отпадение необходимости в правовом регулировании многих аспектов деятельности гражданина сопровождается объективной потребностью улучшения качества этого регулирования

применительно к другим аспектам его проявления в системе отношений «государство – гражданин». Это – непременное условие более полного и всестороннего самовыражения личности в обществе, обеспечения ее поведения в соответствии с общесоциальными целями.

Одновременно в нормативном массиве, определяющем статус граждан, целесообразно уменьшить долю актов, издаваемых в ведомственном порядке. Установление ведомствами тех или иных ограничений, запретов и взысканий в отношении граждан, не являющихся работниками их систем, не только сопряжено с гипертрофированием во многих случаях узковедомственных интересов в ущерб общегосударственным. Такая практика нередко приходит в противоречие с законными интересами, правами и свободами граждан, в том числе конституционными. Поэтому установление такого рода запретов, ограничений и взысканий должно осуществляться на уровне органов государственной власти или правительства.

Предстоит совершенствовать и механизм реализации нормативных актов, определяющих статус гражданина СССР. В этом плане очевидна необходимость дальнейшего укрепления социалистической законности, более последовательной реализации других ленинских принципов функционирования соответствующих органов Советского государства, от уровня деятельности которых зависит реальность правового статуса граждан СССР. Особое значение имеет улучшение работы в рассматриваемой области правоохранительных органов. Это требует значительного повышения профессиональной подготовки кадров указанных органов, обеспечения их подлинной независимости от различного рода местнических и иных противозаконных влияний и амбиций, установления более действенного, систематического народного контроля за деятельностью правоохранительных учреждений и, наконец, существенного расширения функций адвокатуры как в уголовном, так и гражданском процессах.

Таким образом, совершенствование юридического механизма – важное направление дальнейшего упрочения правового статуса советского гражданина, приведения этого статуса в более полное соответствие с современными требованиями демократизации нашего общества, его революционной перестройки, с более отдаленными перспективами социально-экономических и политических преобразований в СССР.

Диалектика развития концепции правового статуса личности в СССР в условиях перестройки

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Диалектика развития концепции правового статуса личности в СССР в условиях перестройки / А.М. Абрамович // Диалектика. Перестройка. Человек : тез. докл. Всесоюз. науч.-практ. конф., Минск, 16–19 мая 1989 г. – Минск, 1989. – С. 71–73.

Традиционная социалистическая концепция прав человека исходит из примата социально-экономических прав личности в общей системе ее прав и свобод. Это, с одной стороны, правильно, т.к. социально-экономические права, в частности, право на труд, на отдых, на охрану здоровья, жилище и некоторые иные такого рода права имеют первостепенное, жизненно важное значение для человека. Соответственно и политико-правовая система СССР, включая Конституцию страны, ее идеология сориентированы на прокламирование и в известной мере на обеспечение прежде всего социально-экономических прав граждан.

Однако, с другой стороны, как убедительно показал исторический опыт общественного развития социалистических стран, для обеспечения полного и свободного самовыражения личности в обществе не менее важное значение имеет надлежащая гарантированность (а не только декларирование) основных политических прав и свобод и прежде всего право граждан на реальное участие

в управлении государственными и общественными делами, а также связанных с ним таких свобод, как свобода слова, печати, демонстрации, право на критику и пр. Необеспеченность политических прав и свобод в конечном итоге ведет – в том числе в социалистическом обществе – к отчуждению власти от народа. Результатом этого отчуждения является то, что надлежащей реализации не получают и социально-экономические права. Первостепенные нужды народа для фактически неподконтрольного ему бюрократического аппарата власти в условиях отчуждения этой власти от народа вследствие различных причин во многом игнорируются.

Деформация политической системы, необеспеченность политических прав и свобод неизбежно ведут со стороны «управителей» народа к грубейшим нарушениям и в отдельные исторические периоды к прямым и широкомасштабным преступлениям в области личных прав и свобод граждан, прежде всего к преступлениям против неприкосновенности личности. Одновременно подвергаются преступным посягательствам и другие личные права и свободы – неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, здоровье граждан, их честь и достоинство, свобода и, наконец, сама жизнь.

Таким образом, недостаточное развитие политических прав и свобод граждан, слабая их гарантированность ведет к дестабилизации традиционной концепции правового статуса личности в целом. Отсюда следует, что первостепенное значение для обеспечения надлежащего положения личности в обществе и государстве имеют политические права и свободы, прежде всего реальное обеспечение права всех и каждого на участие в управлении делами государства и общества, а следовательно, фактическая, а не только формальная принадлежность власти народу. Именно тогда, когда власть в реальной действительности будет принадлежать народу, а не его отдельным частям или представителям, либо аппарату, в максимальной мере получат удовлетворение и социально-экономические потребности граждан и будут соблюдены личные права и свободы.

Однако на надлежащую активизацию в конструктивном плане человеческого фактора в области политических отношений в обозримой перспективе можно рассчитывать лишь при одном непременном условии. Это твердое и неуклонное, строжайшее обеспечение государством положения о неприкосновенности личности, безусловная гарантированность человека от необоснованных уголовных репрессий, что широко имело место в прошлом. С созданием и упрочением надлежащих гарантий неприкосновенности

личности подлинно свободное ее самовыражение в политической сфере станет, в свою очередь, условием совершенствования самой политической системы СССР. Более же совершенная политическая система обеспечит намного более эффективное, чем в настоящее время, соблюдение всех – как политических, так и личных – прав и свобод советских граждан, их дальнейшее расширение и упрочение.

Тем не менее исходным шагом, отправным пунктом развития правового статуса советского гражданина, демократизации общества в целом должно стать именно обеспечение строжайшего соблюдения конституционного положения о неприкосновенности личности. Решение этой проблемы потребует осуществления целого комплекса политико-правовых и организационных мероприятий. Это – демократизация формирования и функционирования судебной системы, реорганизация следственного аппарата и существенное повышение уровня его кадров, коренное улучшение прокурорского надзора и т.д. Однако первостепенное значение имеет кардинальная перестройка института защиты в уголовном процессе, в частности допуск защитника к участию в этом процессе с момента задержания, во всяком случае не позже 2–3 часов после задержания, гражданина. Закрепленное ныне в законе правило о допуске защитника (за некоторыми исключениями) лишь после предъявления гражданину обвинительного заключения недемократично, поскольку арестованный, лишенный квалифицированной защиты, особенно на допросах, может быть подвергнут и, как показывает практика, нередко подвергается со стороны следствия всевозможным не только противоправным вообще, но и прямо преступным мерам воздействия.

Одновременно должна быть проведена работа по гуманизации всего уголовного законодательства СССР, прежде всего по безусловной отмене смертной казни за все те многочисленные составы преступлений, которые предусмотрены ныне действующим законодательством. Лишь при совершении умышленного убийства при отягчающих обстоятельствах, включая совершение его участниками преступных организованных групп, применение такой крайней меры, как смертная казнь, видимо, следует в новом уголовном законодательстве предусмотреть. Это обусловлено необходимостью защиты человеческой жизни как высшей ценности социалистического общества. В то же время в отдельных, сравнительно редких случаях на нынешнем этапе есть необходимость и усиления уголовной ответственности, например, за преступления против избирательной системы, в области охраны окружающей среды.

Наряду с упрочением гарантий, особенно юридических, правового статуса советского гражданина есть необходимость и в существенном его обогащении. В частности, в Конституции СССР следовало бы закрепить нормы Всеобщей декларации прав человека о том, что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства; каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Закрепление таких норм в Конституции и их реальная осуществимость явились бы свидетельством дальнейшего улучшения положения дел с правами человека в СССР.

Раздел IV
Направления совершенствования основных отраслей права

Основные направления совершенствования гражданского и хозяйственного законодательства

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Основные направления совершенствования гражданского и хозяйственного законодательства / А.М. Абрамович // Юстиция Беларуси. – 2004. – № 10. – С. 11–14.

Одним из основных направлений совершенствования системы белорусского законодательства является качественно новый подход в правовом регулировании экономических преобразований.

В последние годы развитие гражданского и хозяйственного законодательства идет прежде всего по пути его кодификации и систематизации. Наличие значительного количества отраслевых кодексов свидетельствует о положительных тенденциях в его развитии, направленном на обеспечение качественных преобразований в соответствующих отраслях экономики, адекватных современным требованиям и перспективе. Происходят позитивные процессы укрупнения актов, регулирующих однородные правовые отношения в рассматриваемой сфере.

Кроме Гражданского кодекса Республики Беларусь, это такие кодифицированные акты, как Инвестиционный кодекс, Кодекс торгового мореплавания, Кодекс внутреннего водного транспорта, Общая часть Налогового кодекса Республики Беларусь и другие, имеющие определяющее значение для правового регулирования соответствующих видов общественных отношений.

Важно, что нормы кодексов и других законодательных актов совершенствуются исходя из практики их применения и перспективных потребностей экономического развития.

Так, *общим направлением тех изменений, которые были внесены,* например, *в Инвестиционный кодекс в 2004 г.,* **является создание более благоприятного инвестиционного климата на территории нашего государства**, который обеспечил бы необходимые равные – именно равные – условия для осуществления инвестиционной деятельности как для иностранного, так и для отечественного инвестора. *Перечень иностранных инвесторов дополнен новой категорией – «иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств».* Эти организации инвесторов по законодательству страны происхождения инвестиций не являются юридическими лицами и осуществляют свою деятельность на основании контрактов. Это дополнит возможности привлечения иностранных инвестиций в экономику нашей страны, что исключительно важно.

Кроме того, новым законодательством существенно *дополнен и перечень форм осуществления инвестиционной деятельности.* В этот перечень включены доли в уставном фонде юридического лица, включая случаи увеличения уставных фондов действующих юридических лиц посредством приобретения дополнительных выпусков акций. Конкретизированы также средства, которые могут являться источниками инвестиций.

Гражданский кодекс дополнен более подробной регламентацией отношений по договору комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга), усовершенствованы нормы в сфере интеллектуальной собственности, государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. Это очень важные преобразования, имеющие под собой реальные экономические и социальные предпосылки.

С целью дальнейшего улучшения правового урегулирования экономических отношений **целесообразно подготовить законопроекты, предусматривающие изменение норм Гражданского кодекса об отдельных организационно-правовых формах юридических лиц, о ценных бумагах, сделках, об отдельных видах обязательств, о нормах наследственного права**. Частично эта работа ведется, и важно, чтобы она была выполнена на высоком научном и практическом уровнях. *Актуально также дополнение Гражданского кодекса Республики Беларусь положениями об обычаях делового оборота.* При проведении этих и других такого рода мероприятий важно обеспечить согласование Гражданского кодекса Республики Беларусь с нормами указов и декретов Президента Республики

Беларусь. В рассматриваемой области это прежде всего вопросы субсидиарной ответственности в случае экономической несостоятельности (банкротства) юридического лица, новые нормы, касающиеся жилищного, уголовно-процессуального законодательства, законодательства об административных правонарушениях.

Есть **другие базовые законы, наличие которых имеет, на наш взгляд, ключевое значение для повышения эффективности хозяйственных отношений**. К таким актам относится подготовленный к рассмотрению во втором чтении в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "Об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью и обществах с дополнительной ответственностью"», которым предлагается указанный Закон в новой редакции, а также дать ему новое название «О хозяйственных обществах». Проект учитывает наработанный в республике положительный опыт создания и деятельности хозяйственных обществ, в том числе опыт управления в открытых акционерных обществах, созданных в процессе приватизации.

В процессе подготовки законопроекта оправданно рассматриваются вопросы повышения уровня правового регулирования ряда отношений, складывающихся в процессе деятельности хозяйственных обществ, до уровня законодательных актов. Это будет способствовать формированию стабильных правоотношений в сфере деятельности хозяйственных обществ, а также созданию более благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата.

Позитивно, что в стране на уровне законов урегулированы отношения в сферах архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, торговли, газоснабжения, деятельности субъектов естественных монополий, дорожного движения, деятельности с драгоценными металлами и драгоценными камнями. В основном систематизировано транспортное законодательство, хотя некоторые аспекты функционирования этой сферы требуют внимания законодателя.

Так, в Республике Беларусь сложились объективные предпосылки для формирования законодательства в сфере осуществления транспортно-экспедиционной деятельности. В этих *целях* практически *разработан вариант проекта Закона Республики Беларусь «О транспортно-экспедиционной деятельности»*.

В целях создания условий для обеспечения потребностей экономики и населения в оказании транспортно-экспедиционных

услуг и дальнейшего развития транспортно-экспедиционной деятельности в Республике Беларусь проект обоснованно определяет правовые, экономические и организационные основы регулирования транспортно-экспедиционной деятельности и принципы ее осуществления.

Впервые на законодательном уровне закрепляются определения основных терминов и понятий, относящихся к транспортно-экспедиционной деятельности; фиксируются положения, касающиеся государственного регулирования и управления этой сферой народного хозяйства; предусматриваются правовые и организационные основы выполнения данного вида деятельности; устанавливаются права, обязанности и ответственность сторон по договору транспортной экспедиции, претензионный порядок урегулирования споров, возникших при осуществлении данного вида деятельности, и срок исковой давности.

С принятием этого Закона будут ликвидированы практически все пробелы в области транспортного законодательства, что позволит, в свою очередь, говорить о переходе к систематизации данной отрасли законодательства на, возможно, наиболее высоком уровне путем *подготовки в перспективе проекта Транспортного кодекса Республики Беларусь.*

Рассматривая вопрос с точки зрения отраслевого подхода, следует отметить, что **по-прежнему требует повышения эффективности законотворческая работа, направленная на более полное и качественное урегулирование отношений в аграрном секторе экономики**. До сих пор не нашли своего закрепления на уровне законов вопросы страхования имущества сельскохозяйственных организаций, финансовой аренды (лизинга) сельскохозяйственной техники и ряд других.

Путем внесения соответствующих дополнений в Гражданский кодекс была сделана попытка законодательно определить правовой статус организаций сельскохозяйственной кооперации (колхозов (сельскохозяйственных производственных кооперативов) и межхозяйственных сельскохозяйственных производственных кооперативов) как новой организационно-правовой формы юридического лица, а также определить правовой режим имущества крестьянского (фермерского) хозяйства. Это способствовало совершенствованию правового регулирования общественных отношений в сфере сельскохозяйственного промышленного производства. Однако соответствующие законы, принятые Палатой представителей и одобренные Советом Республики, были обоснованно возвращены Президентом Республики Беларусь с возражениями в Палату

представителей Национального собрания Республики Беларусь в связи с их несоответствием решениям Главы государства, наличием неясных и неоднозначных норм, а также несоблюдением «пакетного» принципа принятия актов. Эти замечания должны быть, несомненно, в полной мере учтены.

В сфере международных экономических отношений Национальным собранием Республики Беларусь *приняты комплексные Законы,* регламентирующие порядок государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, заключения и совершения внешнеэкономических сделок: *«О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О мерах по защите экономических интересов Республики Беларусь при осуществлении внешней торговли товарами»*. Эти Законы разработаны в целях стимулирования национальной экономики при осуществлении внешнеторговой деятельности, а также приведения законодательных актов в соответствие с обязательствами Республики Беларусь по вступлению во Всемирную торговую организацию.

В любом случае главной целью государственного регулирования предпринимательского сектора является стимулирование предпринимательской активности населения во всех ее формах посредством создания благоприятной деловой среды и необходимых правовых условий. На это указывал Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко в своем выступлении на церемонии подписания Решения, принятого республиканским референдумом в октябре 2004 г.

Создание более эффективной системы поддержки предпринимательства и в государственном, и в частном секторах экономики в сочетании с оптимальной системой централизованного регулирования является основной целью организационно-правового обеспечения развития малого и среднего предпринимательства.

Совершенствование нормативной правовой базы предполагает также создание на законодательном уровне благоприятных условий для малого предпринимательства, устранение ряда административных и организационных ограничений, препятствующих его эффективному развитию. Действующий в этой сфере общественных отношений Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке малого предпринимательства» не в полной мере отвечает современным требованиям, хотя последние изменения в законодательном регулировании указанных отношений, касающиеся прежде всего совершенствования процедуры государственной регистрации субъектов хозяйствования, сокращения количества лицензируемых видов деятельности, упорядочения

системы налогообложения и других аспектов деятельности субъектов малого предпринимательства, свидетельствуют о позитивных тенденциях в этой области.

Положительно, что данные процессы находят свое дальнейшее развитие. Так, в целях повышения экономической активности граждан, обеспечения масштабного притока в сферу предпринимательства новых субъектов хозяйствования *ведется подготовка проекта Закона «О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь»*. В указанном законопроекте сделана попытка четко определить цели, направления и формы государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, определяются критерии отнесения субъектов хозяйствования к субъектам малого и среднего предпринимательства, закрепляются права, обязанности, ответственность субъектов малого и среднего предпринимательства.

Особую актуальность для ближайшей перспективы имеют вопросы подготовки к рассмотрению палатами Парламента и принятие *Законов «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «О порядке ликвидации юридических лиц и прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей», «О лицензировании в Республике Беларусь»*. Это — новый **шаг в правовом регулировании рассматриваемых отношений**.

Положительно, что к настоящему времени *по-новому законодательно урегулированы отношения в области защиты прав потребителей, стандартизации и сертификации*. При этом при подготовке законов о техническом нормировании и стандартизации и об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации учтены мировая практика регулирования отношений в этих сферах, требования международных соглашений, заключенных в рамках Всемирной торговой организации.

Современный этап развития белорусской экономики диктует необходимость создания стабильной и эффективной финансово-кредитной системы государства. Одним из инструментов достижения этой цели выступает формирование целостного, отвечающего международным требованиям и критериям и учитывающего современный уровень развития экономических отношений законодательства в области бюджетно-финансовых, налоговых и банковских отношений.

В настоящее время правовое регулирование фактически всех сфер финансово-кредитной системы обеспечивается самостоятельными законодательными актами. При этом произошло

значительное обновление нормативного материала в области финансового законодательства, обеспечена систематизация и кодификация отдельных отраслей законодательства о финансово-кредитной системе, а также принятие качественно новых законов, отвечающих современным требованиям и реалиям. *Так, приняты и действуют Банковский кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О валютном регулировании и валютном контроле», новые редакции Законов Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности», «Об аудиторской деятельности» и др.*

Одной из важнейших задач в этой сфере является обеспечение скорейшего реформирования и кодификации налогового законодательства. **Принята Общая часть Налогового кодекса Республики Беларусь, что является несомненным достижением в этой области.** Продолжающаяся на протяжении целого ряда лет работа по подготовке проекта Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь пока особых достижений не имеет. Хотя в процессе подготовки проекта Особенной части Налогового кодекса были неплохо проработаны направления и подходы по совершенствованию национальной налоговой системы, ее модернизации в целях приведения в соответствие с современным уровнем общественно-экономических отношений, однако оптимальные решения многих конкретных вопросов пока, считаю, не найдены. Это касается порядка взимания соответствующих налогов, сборов, пошлин, установления особых режимов налогообложения.

В целом, обоснованный **курс на кодификацию налогового законодательства сталкивается и с другими трудностями**. Если раньше проблемой было «растаскивание» правовой составляющей налоговой системы по нормативным актам других отраслей, то сегодня, как представляется, существует реальная опасность, что Налоговый кодекс в окончательном своем варианте станет слишком перенасыщенным нормами, не требующими уровня законодательного регулирования. Это существенно осложнит и без того запутанные отношения, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов. Другой немаловажной проблемой является отсутствие стабильности регулирования налоговых отношений. Даже в решении вопросов общего характера. Так, несмотря на относительно короткий срок действия Общей части Налогового кодекса, в него уже неоднократно вносились изменения и дополнения.

Все более актуальной становится необходимость кодификации бюджетного законодательства. Проект Бюджетного кодекса Республики Беларусь, подготовка которого осуществляется

в настоящее время, должен стать консолидированным нормативным правовым актом, закрепляющим основные начала правового регулирования бюджетных и межбюджетных отношений, принципы и механизмы функционирования бюджетной системы Республики Беларусь, комплексно регулирующим отношения в области формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также формирования, управления, обслуживания и погашения государственного долга.

Бесспорно, **эффективность правового регулирования значительно повышается при реализации «пакетного» принципа подготовки законопроектов**. Практика одновременной разработки и принятия нескольких нормативных правовых актов сложилась при ежегодном рассмотрении и принятии Закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год в пакете с законами, определяющими при этом особенности налогообложения.

Важно обеспечить существенное повышение качественного уровня юридической техники подготовки бюджетного закона, учитывая *его особую важность* как одного из главных инструментов в проведении финансовой политики государства. В частности, речь идет о структуре бюджетного закона, которая остается неизменной с 1998 г. и представляется не соответствующей современным требованиям нормотворческой техники. Прежде всего, это касается некоторых вопросов логического построения текста бюджетного закона, а также механизма объединения правовых положений в отдельные структурные элементы. В качестве примера оправданно приводится та же ст. 10 Закона, которая содержит более 60 нормативных предписаний, объединенных в многочисленные структурные элементы (части, пункты, подпункты, абзацы), что значительно снижает возможности правильного и ясного содержания текста. А ведь **доступность законодательства – одно из главных требований к нему**.

Спорным представляется вошедшее в практику организации бюджетного процесса правило, согласно которому ежегодно в Законе о бюджете фиксируются изменения и уточнения налогового законодательства, действующие в рамках данного бюджетного года. Перенасыщенность дополнительной информацией перегружает закон, лишает его четкости, делает, по сути, бюджетный план государства размытым.

В некоторых изменениях нуждается и сфера правового регулирования банковского сектора экономики, чему будет способствовать

окончательное принятие рассмотренного в первом чтении *проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Банковский кодекс Республики Беларусь»*.

Закрепляемые в законопроекте изменения и дополнения направлены на уточнение порядка лицензирования банковской деятельности, совершенствование порядка и условий заключения кредитных договоров, договоров банковского вклада (депозита), текущего (расчетного) банковского счета. Они направлены и на приведение в соответствие с современными требованиями некоторых аспектов правового статуса Национального банка Республики Беларусь. Это касается прежде всего осуществления им контроля за деятельностью банков и небанковских кредитно-финансовых организаций. Законопроектом определены понятия банковской группы и банковского холдинга, установлен ряд требований к деятельности входящих в их состав банков и небанковских кредитно-финансовых организаций и т.д.

В принципе, ключевым моментом совершенствования всего огромного блока экономического законодательства является прежде всего определение истинных закономерностей и тенденций развития этой важнейшей сферы общественной жизни, качественно новый уровень прогнозирования последствий принимаемых экономических решений, исключение конъюнктурного подхода и тем более лоббирования узкогрупповых интересов при подготовке проектов нормативных правовых актов, поскольку это влечет за собой последующее внесение в них изменений и дополнений либо сразу после их принятия, либо через некоторое время.

Характерным примером тому может служить принятая в 2003 г. поправка в Закон Республики Беларусь «О налогах на доходы и прибыль» в части признания определенной категории организаций налоговыми агентами. В результате на практике это привело к невозможности взимания налога на доходы, полученные в виде дивидендов и приравненных к ним доходов от источников за пределами Республики Беларусь, а бюджет недополучил соответствующие суммы. Именно по этой причине в названный Закон в 2004 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения.

Есть и другие примеры. Недостатки при разработке и принятии нормативных актов в ряде случаев не столь очевидны, но негативное последствие их также значительно. **Глубокая научная проработка вопросов, тщательный учет всех факторов, влияющих на формирование экономических процессов, – непременное требование организации правотворческой работы в данной сфере.**

Современное правопонимание и совершенствование гражданского, трудового и уголовного законодательства

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Современное правопонимание и совершенствование гражданского, трудового и уголовного законодательства / А.М. Абрамович // Генетические закономерности права : сб. науч. тр., посвящ. 90-летию проф. С.Г. Дробязко / Белорус. гос. ун-т [и др.] ; редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – С. 31–41.

Традиционное легитимистское правопонимание в его национальном практическом воплощении обусловлено спецификой не только действующих политических систем, экономических моделей, духовных и иных компонентов развития данного общества, но и общим историко-культурным направлением этого развития как определенного субэтноса в его государственной организации, условно говоря – культурой развития. Последняя вызывает к жизни, как правило, достаточно различающиеся по их конкретике в целеполагании, способам реализации системы правового регулирования социальных отношений, в частности отношений собственности, отношений в политической сфере в целом и в сфере осуществления государственной власти непосредственно и, как следствие, в области обеспечения прав и свобод человека

и гражданина. Конкретная иллюстрация сказанному – существование при одной и той же глобальной правовой системе – романо-германской – в большинстве стран Европы не только схожих, но и кардинально противоположных, по существу, политических и экономических систем. Они, к примеру, в XX столетии традиционно именовались буржуазными и социалистическими и имели различные по продолжительности исторические сроки своего функционирования, в частности меньшие – социалистические – общества и соответственно государства, и достаточно продолжительные, охватывающие настоящее время, буржуазные общества и государства. Именно они ныне получают статус современных государств при наименовании остальных государств традиционалистскими.

Следовательно, можно сделать, казалось бы, однозначный вывод: сам по себе тип, или вид системы права, равно как и его концепция, не влияет на тип соответствующей общественно-политической системы той либо иной страны – ведь и в бывших странах социализма, и в странах Старого света континентальной Европы суть правопонимания была легитимистской. В конечном итоге это означает, что право есть приказ власти. Такая норма, изданная государством, при всем дифференцированном исторически подходе к содержанию этого приказа – от выражения воли господствующих классов до выражения воли всего народа, общества – и есть норма права. Разумеется, при данной концепции правопонимания всегда оставался открытым, казалось бы, отнюдь не главный вопрос, каковым, несомненно, являлся вопрос о том, кто есть непосредственный носитель, а следовательно, и выразитель воли либо всего народа, либо господствующих классов. Формально в этом вопросе содержался и ответ – сам народ или пролетариат либо определенная партия и т.д.

Однако такая композиция властеотношений не закрывала другого, логично следующего из первого, вопроса, а именно кто является определителем и выразителем данной общей либо господствующей или же стремящейся стать таковой воли, возводимой в закон и объявляемой правом. В конечном итоге требовался персонифицированный ответ на него, учитывающий ряд факторов, а именно личностные характеристики, политические пристрастия, нравственность, культурно-образовательный уровень, национальную специфику персонифицированных носителей властной государственной воли и, естественно, ее реализаторов. При главенствующем положении государственной власти в системе политической власти в целом объективно неизбежна, видимо,

бескомпромиссная, хотя нередко и закамуфлированная, но во многих случаях беспощадная борьба прежде всего за государственную власть, а не за политическую власть, в которой участвуют в демократическом обществе политические партии, общественные организации и пр. Вся обозримая история тому подтверждение. В условиях государственной организации общества от этого, видимо, не уйти – таков один, полагаем, из законов ее функционирования. Следовательно, вопрос состоит в том, чтобы «смягчить» его действие, привести в максимально цивилизованное русло, учитывающее потребности демократического развития общества, обеспечения естественных прав и свобод человека, в том числе прав и свобод «третьего поколения». Это первое.

Однако очевиден и второй вывод. При одной и той же системе права – романо-германской, суть которой составляет легитимистское правопонимание, возможно функционирование совершенно противоположных социально-экономических и соответственно политико-правовых систем. Различие их исторических судеб как неоспоримый факт обусловлено, полагаем, не прибегая к спорным теоретическим высказываниям о том, что эти системы имеют прогрессивный или регрессивный и т.п. характер, большей жизнеспособностью и экономических, и политических систем современных государств, т.е. тех, которые в отечественной научной литературе традиционно именовались буржуазными.

Таким образом, в конечном итоге логичен вопрос о причинах жизнеспособности современных государств, который имеет, на наш взгляд, общепризнанный ответ. Это в большей степени соответствующая современной человеческой цивилизации система политических и экономических отношений данных стран, основанная соответственно на частной собственности на средства производства, ограниченность права собственности государством только в исключительных случаях общенациональной значимости. Это и демократический характер политического устройства данных стран при всех его заметных, бесспорных изъянах, не приводящих к тоталитаризму. Видимо, и нравственные основы современных государств, конвергенция социалистических основ равенства в распределительных отношениях первых и ряд иных составляющих их систем оказались выше по сравнению с нравственностью победившего пролетариата и – в некоторой степени – так называемого развитого социализма.

Эти выводы ставят закономерный вопрос о роли правовых систем, а точнее, систем права, базирующийся на понимании права как приказа власти в культуре развития стран. Очевидно, что

практическое понимание этой концепции права и реализация его норм в рассматриваемых не просто различных, а по сути противоположных общественно-политических и экономических системах в значительной степени иные. В противном случае сомнительным представляется утверждение о существенной и тем более решающей роли права в общественном развитии.

Полагаем, что романо-германская система права с ее основой – легитимистским правопониманием – в современных, ранее именуемых буржуазными, государствами оказалась жизнестойкой в значительной, а возможно, и в решающей мере вследствие заимствования в этих государствах, в том числе значительного заимствования, элементов иных концепций правопонимания. Среди них – концепция естественных прав человека в их историческом развитии, а также социологические концепции, и соответственно примыкающие к ним концепции правопонимания в их многочисленных «инвариантных» срезах, так или иначе приближающихся к классической социетарной теории. Последняя, как известно, исходит из того, что право творит общество в лице общественных союзов, объединений, ассоциаций и пр. либо что право – продукт соответствующего творчества судей, правоприменителей при определенной модификации взглядов на источники права как продукты чувств, эмоций и переживаний (психологическая теория) и понимании назначения права как инструмента социальной инженерии, обеспечивающего конкретный позитивный результат (теория прагматического инструментализма). Содержание данных теорий и процессы их трансформации в многочисленные направления, в том числе выходящие на уровень практически новых концепций, проблематика современного правопонимания в целом, в том числе типа единого общеевропейского правового пространства, интегративной сущности права и т.д. в научной литературе освещены достаточно обстоятельно многими авторами. Полагаем, нет необходимости здесь повторяться.

Однако очевидно, во-первых, благотворное влияние иных концепций правопонимания, а не только легитимистской, что и являлось одним из условий, подчеркиваем, одним из условий большей жизнеспособности этих государств по сравнению с социалистическими государствами в том их практическом «исполнении», которое имело место в XX в.

И во-вторых, соответствующие компоненты социологических концепций и концепции естественных прав человека воплощались в романо-германской системе права европейских континентальных держав в той мере, которая не трансформировала ее

принципиальную легитимистскую сущность, и в то же время была достаточной для того, чтобы наполнять ее общий концепт новым, в целом прогрессивным содержанием, придать им социально, экономически и политически новое содержание.

Конечно, можно утверждать, что реальную сторону права выражает каждая, по мнению О.Э. Лейста, концепция права, среди которых он выделяет три концепции: нормативную, социологическую и нравственную (естественно-правовую) [2]. Однако нельзя не признать, что и при таком подходе одна из концепций не может не быть доминирующей. В противном случае нельзя будет утверждать о наличии принципиально различных теорий правопонимания. И все дело заключается, повторяем, в мере наполнения данной основной концепции правопонимания элементами иных такого рода композиций, не исключающей, тем не менее, природы принятой основной концепции правопонимания.

В этой связи несомненный научный и практический интерес представляет трансформация взглядов современных белорусских и российских ученых на источники (формы) права, несомненно дополняющих легитимистский концепт интерпретации права в его романо-германской системе, если не сказать больше, формально «не укладывающиеся» в нее. Среди них укажем на взгляды В.С. Каменкова на судебную практику хозяйственных судов Беларуси как источник нормотворчества в гражданском законодательстве [3], В.М. Хомича на постановления Пленума Верховного Суда как источника права [4], что в принципе всегда было практически общепризнанным в советской системе правопонимания, в целом судебного прецедента как источника права, в частности М.Н. Марченко [5], в том числе прецедентной практики Европейского Суда по правам человека как регулятора гражданских отношений, что отмечено В.А. Канашевским [6] либо роль актов правосудия в качестве источников права, по мнению Д.Н. Бахраха и А.Л. Буркова, в качестве источников административного права [7]. Достаточно обобщенный анализ трансформации в современной юридической литературе взглядов на источники права дается, в частности Н.А. Карпович, которая пишет, что в настоящее время к таким источникам относят юридическую (правовую) доктрину, религиозные памятники, юридическую науку, правовую экспертизу, нормы естественного права и др. [8, с. 80].

Все это, безусловно, так, однако следовало бы, в частности ряду из тех авторов, на которых делается ссылка последним из названных ученых-юристов, иметь в виду некоторые немаловажные обстоятельства. Это, прежде всего, чрезмерно широкое, видимо,

явно необоснованное на современном этапе понимание права либо отнесение к нему компонентов, не могущих считаться таковыми хотя бы вследствие узости либо специфики их содержания. Так, если среди источников права рассматривать религиозные нормы, а также правовой обычай, что делается достаточно широко и практически традиционно, а также нормы, издаваемые государством, т.е. нормы права в буквальном легитимистском правопонимании, то в таком случае логичен выход на исторически отжившие, по сути, комплексные регуляторы несложных относительно общественных отношений древнего мира, т.е. те же мононормы, которые вряд ли целесообразно реанимировать. Поэтому нормы религии – это нормы религии, а нормы права – нормы права, что бы иное ни утверждалось соответствующими авторами. Это первое.

Второе. Отмечая ценность социологических подходов к процессу формирования права, еще раз акцентируем внимание именно на формировании права. Подчеркивая абсолютно важную роль правосознания на всех составляющих аспектах формирования права и на всех его уровнях, т.е. фактически процесса правообразования, отметим, что ни юридическая наука, ни тем более юридическая (правовая) доктрина не могут как таковые считаться источниками права. Они лишь отдельные элементы источников права. Это связано с тем, что и юридическая наука, и правовая доктрина имманентны лишь отдельным носителям правовых взглядов – ученым-юристам, некоторым практическим работникам, в частности выступая в качестве правовой идеологии. Большинство же членов общества мыслит на уровне чувств, эмоций, переживаний, связанных с правом, т.е. на уровне правовой психологии. Эти элементы правовой психологии, согласно теории Л.И. Петражицкого, должны отражаться в сознании широких масс населения или, скажем, хотя бы исторически передовых классов, однако в любом случае на уровне «массового» носителя.

В данной связи определенный научный интерес, на наш взгляд, представляет выделенный в научной литературе такой подход к правопониманию (хотя бы в одной отрасли права), как чувство собственности в качестве основного критерия определения права собственности, хотя и взятое автором этого термина в кавычки. Несомненно, что данное чувство и связанные с ним эмоции и переживания, сформировавшиеся в том либо ином направлении, владеют практически каждым сознательным членом общества независимо от того, какая концепция правопонимания принята

в данном государстве, определяют соответствующие юридически значимые поступки его носителей.

Более того, это чувство, будучи ассоциированным на высоком общественном уровне – больших и достаточно активных социальных слоев – может вести не только к формулированию соответствующих норм поведения, но и острому политическому противостоянию по вопросам пользования, владения и распоряжения собственностью, особенно государственной. Так, прошедшая в России в 90-х годах прошлого столетия так называемая волна первой приватизации, имевшая, несомненно, невиданный грабительский характер, не вызвала в силу многих причин, и особенно из-за колоссального по масштабам и последствиям хаоса, распада, по сути, социалистической империи – Советского Союза, самой России либо крайнего противостояния социальных слоев. Тем не менее, на протяжении вот уже более чем полутора десятков лет события той приватизации формировали и, полагаем, продолжают формировать у значительной части населения России и некоторых других стран чувство «разграбленной» отдельными людьми общенародной собственности и связанные с этим переживания, т.е. определенную правовую психологию.

Поэтому обоснованно на наш взгляд, Президент Российской Федерации В.В. Путин в июне 2012 г. заявил о необходимости при проведении следующей, «второй волны» приватизации государственной собственности максимально учитывать общественное мнения и проводить ее гласно на основе исполнения законов. Остается только соблюсти этот постулат.

Приведем другой пример реализации «чувства права собственности» на национальном уровне. В том же 2012 г. в одной из латиноамериканских стран резко обострилась политическая обстановка, в том числе на уровне массовых демонстраций граждан под лозунгами «не дадим распродать страну», из-за объявленной правительством этой страны широкой распродажи объектов государственной собственности, имеющих общенациональное значение, в частности энергетических, транспортных, земель и пр., якобы из-за необходимости пополнить государственный бюджет. Участниками массового протестного движения названные меры трактовались как проявление коррупции на высшем государственном уровне. В результате противостояния запланированная распродажа государственной собственности была остановлена и вопрос решением президента страны передан на согласительные процедуры с представителями широкой общественности. Это, полагаем, правильный подход.

Бесспорно, вопросы продажи государственной собственности должны детально регулироваться на законодательном уровне и проходить более тщательный и действенный парламентский и общественный контроль, с тем чтобы обеспечить экономическую безопасность и политическую стабильность в стране. Это касается и вопросов привлечения внешних займов, особенно не связанных строго целевым назначением, в целом внешней закредитованности государственных и крупнейших частных корпораций, банков, имеющих национальную значимость. Важно не перейти порогового значения внешней задолженности, создающего угрозу экономической безопасности.

Следующее важнейшее направление совершенствования законодательства, в частности в сфере гражданских, хозяйственных и трудовых отношений, – обеспечение более широкого развития конкуренции в сфере производства, причем не только на уровне предприятий, концернов и т.п., но и на уровне отраслей и, соответственно, стран. Не затрагивая вопроса об уровнях и показателях конкурентоспособности ввиду его достаточной обширности [10], отметим, что один из важнейших среди них – обеспечение высокого качества производимой продукции, если не превосходящей лучшие мировые стандарты, то хотя бы как минимум соответствующей им.

Между тем нельзя не признать, что совершенствование законодательства, обеспечивающего качество производимой продукции, равно как и препятствующего монополистическим устремлениям производителей продукции и их объединениям, остается попрежнему актуальной задачей белорусского законодателя. И вступление России в ВТО требует от Беларуси как субъекта Единого экономического пространства адекватных шагов в данном направлении. Применение в этом плане отдельных составляющих концепций такой теории права, как прагматический инструментализм, в частности концепта права как инструмента социальной инженерии, более чем оправданно.

В этой связи целесообразным видится намерение российского Правительства, о котором объявлено официально, создать специальную правительственную комиссию по вопросам обеспечения конкурентоспособности как фактора более интенсивного развития экономики страны. Такой шаг, учитывая тенденции на мировых экономических рынках, вхождение Беларуси в ЕЭП, был бы оправдан, полагаем, и для нашей страны, добивающейся закрепления достигнутого в последние годы положительного сальдо внешней торговли.

Заметим, что очевидна недостаточность управленческой составляющей решения указанных проблем – ситуация долгое время разрешалась чаще всего эпизодическими гигантскими девальвациями белорусского рубля и постоянно растущей инфляцией, показатели которой превышали пороговые значения.

В легитимистской концепции правопонимания, видимо, постоянно должна присутствовать ее наполняемость идеями понимания права как меры социальной справедливости, ведущей к оптимальному сочетанию эгалитарных и элитарных начал устройства и функционирования общества, равноправию его граждан. Сказанное касается особенно социальных правовых государств, каковым согласно Конституции является и Республика Беларусь. В трудовых правоотношениях именно государство через издаваемые им правовые нормы обязано обеспечить социальное партнерство между нанимателями и работниками, согласованность их интересов. Это одно из важнейших направлений правопонимания как в организации и ведении производства, прежде всего частного, ориентированного преимущественно на извлечение прибыли, так и обеспечения неотъемлемых прав нанимающихся, прежде всего конституционных прав граждан Республики Беларусь на труд, на отдых, на справедливую долю вознаграждения в экономических результатах труда и др. (ст. 41, 42, 43 Конституции).

Между тем установившаяся практика едва ли не сплошной реализации конституционного права граждан на труд путем заключения трудовых контрактов в ее белорусском варианте вряд ли совместима с общей идеей права граждан на труд. Речь идет о том, что в ряде случаев истечение сроков действия контрактов является основанием для возможного немотивированного увольнения работников. Исключение законодателем предусмотрено лишь для небольшой категории работников – беременных женщин, женщин, имеющих малолетних детей, и др. При этом зачастую в оправдание такой практики исполнения контрактной формы найма работников выдвигаются политические заявления о том, что «так делается везде, в частности в Европе».

И если смотреть исторически, то общество от насильственного прикрепления наемных работников к средствам производства, в частности к земле, происшедшего вследствие отмены Юрьева дня, освятившего крепостничество, перешло к противоположной концепции – не только полного отчуждения работников от средств производства, но и отчуждения их вообще от труда как процесса получения той доли вознаграждения в его экономических

и в целом в социальных результатах, которая необходима им для физического выживания. Полагаем, что политико-правовые комментарии здесь излишни – они очевидны.

Однако это не так. Заключаемые с рядовыми, скажем так, работниками контракты в развитых социально ориентированных странах лишь по форме являются контрактами в нашем их понимании. В действительности же для рядовых работников они в большей мере напоминают имевшую место ранее в Беларуси практику заключения так называемых бессрочных трудовых договоров (трудовых договоров, заключаемых на неопределенный срок).

На наш взгляд, контракты с возможным последующим практически немотивированным официальным увольнением работников по истечении сроков найма должны заключаться лишь с лицами, занимающими ответственные распорядительные должности в хозяйствующих структурах, банках, возможно, в государственном аппарате и некоторых иных случаях. Это вполне оправданно и будет соответствовать практике передовых зарубежных стран. Работник же массовых рядовых профессий, тем более крупных предприятий, должен быть, на наш взгляд, законом защищен от неосновательных увольнений, в том числе собственником или его представителями. Лозунг о том, что «рынок все урегулирует», сам по себе не только ошибочен, но и при его односторонней интерпретации крайне вреден, что успешно доказано и теоретически, и практически в тех же современных европейских и иных социальных государствах.

Аналогичным образом ошибочно умаление роли государства в регулировании отношений по сокращению безработицы, по крайней мере по недопущению ее роста до размеров, угрожающих национальной безопасности. А ведь именно такой поверхностный взгляд на данную проблему был высказан, что вряд ли правильно, некоторыми учеными, что справедливо подчеркивает автор одной из кандидатских диссертаций [11]. Государство никто не освобождал от решения проблемы безработицы, хотя не исключаются усилия в данном направлении представителей свободного рынка и, разумеется, их адептов. Это аксиома.

Через призму меры справедливости как одной из концепций правопонимания следует оценивать и содержание многих норм иных отраслей права, к примеру уголовного права. Известно, что санкции норм в данной отрасли права в основном исключительно неблагоприятны по своим последствиям для субъектов, нарушивших предписания этих норм. Отсюда вопрос

о сбалансированности предусматриваемых уголовным законом мер ответственности чрезвычайно важен. Между тем такой сбалансированности, исходя из основного критерия, применяемого законодателем при их установлении, – степени общественной опасности совершенного деяния – в ряде случаев, на наш взгляд, нет. Возьмем, в частности, санкции, применяемые за незаконное хранение огнестрельного оружия. В целом они достаточно суровы, что, обусловлено возможностью массовых беспорядков, необходимостью предупреждения крайне агрессивных действий со стороны отдельных социальных маргиналов и т.п. Однако вряд ли по степени суровости эти санкции могут приближаться к санкциям за такие особо опасные преступления, как преступления против жизни и здоровья граждан, некоторые другие тяжкие преступления. Наказание за совершение последних, безусловно, должно быть более суровым.

Аналогичным образом вряд ли правильно применение многочисленных критериев при определении меры уголовного наказания, т.е. санкции уголовных норм. К примеру, применение таких критериев, как степень общественной опасности совершенного деяния и личности преступника, с одной стороны, оправданно – ведь дифференцировать меру ответственности в зависимости от личности преступника вполне оправданно. Однако, с другой стороны, совершение преступления рецидивистом влечет наказание более суровое, нежели совершение даже более тяжких по степени общественной опасности деяний лицом, не являющимся рецидивистом. Это на уровне обыденного сознания не всегда встречает должное понимание.

Безусловно, уголовный закон должен давать правоприменителю возможность дифференцированного назначения уголовного наказания с учетом обстоятельств дела, в том числе к лицам, впервые совершившим преступление, престарелым и пр. Однако желательно, чтобы такие возможности предусматривали установленные законом пределы действующих уголовно-правовых санкций. В любом случае и составы преступлений в целом, и предусматриваемые нормами права санкции отражают сущность той доктрины, которая закладывается в правоохранительную политику данного государства [12]. Важно, чтобы она была состоятельной, отражала ценностные аспекты современного развития общества, а значит, и правопонимания [13], отнюдь не исключая, а предполагая объективно обусловленную, как пишет Т.И. Довнар, преемственность отечественного законодательства [14]. Без такой преемственности чуждые менталитету культуры

отечественного развития позитивные достижения зарубежной практики правопонимания, правотворчества и правореализации вряд ли могут быть успешными, что следует в полной мере учитывать во всех указанных компонентах проявления права как определенного социального феномена.

Список использованной литературы

1. Дробязко, С.Г. Право как система и его закономерности / С.Г. Дробязко // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: Право и экономика, 1999. – Вып. 10. – С. 3–16.
2. Лейст, О.Э. Три концепции права / О.Э. Лейст // Сов. гос. и право. – 1991. – № 12. – С. 3–11.
3. Каменков, В.С. Судебная практика хозяйственных судов Беларуси как источник нормотворчества в гражданском законодательстве / В.С. Каменков // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. – 2006. – № 20. – С. 109–114.
4. Хомич, В. Постановление Пленума Верховного Суда как проявление судебной власти и источник права / В. Хомич // Суд. весн. – 2003. – № 3. – С. 14–16.
5. Марченко, М.Н. Судебный прецедент: разнообразие понятий и многообразие форм проявления / М.Н. Марченко // Журн. рос. права. – 2006. – № 6. – С. 96–107.
6. Канашевский, В.А. Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека как регулятор гражданских отношений в Российской Федерации / В.А. Канашевский // Журн. рос. права. – 2003. – № 4. – С. 122–126.
7. Бахрах, Д.Н. Акты правосудия как источника административного права / Д.Н. Бахрах, А.Л. Бурков // Журн. рос. права. – 2004. – № 2. – С. 11–22.
8. Карпович, Н.А. Экологическая функция государства: в 2 ч. / Н.А. Карпович. – Минск: РИВШ, 2011. – Ч. 2. – 286 с.
9. Веленто, И.И. Чувство собственности как основной критерий определения правового статуса коммерческой организации / И.И. Веленто // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах: сб. науч. ст. – Гродно: ГрГУ, 2009. – С. 336–347.
10. Абрамович, В.А. Белорусское государство и право в контексте мировых экономических тенденций / В.А. Абрамович. – Минск: РИВШ, 2011. – 202 с.
11. Куракова, А.П. Административно-правовая защита граждан от безработицы в Республике Беларусь: автореф. дис. …

канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.П. Куракова. – Минск: БГЭУ, 2012. – 21 с.
12. Дервоед, В.В. К вопросу о сущности доктрины в качестве источника права / В.В. Дервоед // Весн. Віцеб. дзярж. ун-та. – 2004. – № 3. – С. 65–69.
13. Калинин, С.А. Современное правопонимание: ценностные и субъектные аспекты / С.А. Калинин // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Бизнесосфет, 2011. – Вып. 6. – С. 38–42.
14. Довнар, Т.И. Преемственность как объективно обусловленная необходимость развития конституционного законодательства БССР / Т.И. Довнар // Проблема совершенствования в СССР законодательства и правоприменительной практики / редкол.: А.А. Головко [и др.]. – Минск, БГУ, 1983. – С. 4.

Право и социально-экономическое развитие страны

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Право и социально-экономическое развитие страны / А.М. Абрамович // Беларус. думка. – 1997. – № 7. – С. 29–37.

Юридической базой правового обеспечения социально-экономического развития страны является Основной Закон нашего государства, действующая редакция которого принята на республиканском референдуме в ноябре 1996 г. Изменения и дополнения в Конституцию, произведенные на референдуме, направлены на дальнейшее расширение прав и свобод граждан, обеспечение правового положения личности как высшей ценности в системе социальных отношений. Поэтому принципиально важным является закрепление в Конституции положений, связанных с построением социального государства. Именно государство определено как наиболее мощный гарант обеспечения, развития и упрочения надлежащего социально-экономического статуса личности. В этом контексте особое значение имеют нормы Конституции, устанавливающие формы собственности, гарантирующие защиту собственности и денежных вкладов населения государством, равно как и нормы, закрепляющие право граждан на достойный уровень жизни, обеспечение государственными и муниципальными органами нуждающихся граждан бесплатным жильем, надлежащую охрану здоровья, в том числе доступное для всех медицинское обслуживание.

В целом прогрессивность содержания конституционных норм в этой области очевидна.

Однако повышение эффективности правового регулирования социально-экономических отношений обусловлено комплексным, системным подходом к совершенствованию всего нормативного массива, действующего в данной сфере. При этом необходимо правильно определить приоритеты в принятии законов и других нормативных актов социально-экономической направленности, обеспечить оптимальное соотношение в иерархии указанных актов, существенно повысить уровень законодательной техники при разработке и принятии данных актов и т.д. Но главная задача состоит в том, чтобы адекватно отразить в нормах социально-экономического законодательства прогрессивные тенденции общественного развития и тем самым стимулировать резкое ускорение экономических преобразований, обеспечив на этой основе существенное улучшение жизни общества в целом и каждого человека в отдельности.

В правовом регулировании указанных процессов первостепенное значение отведено законодательному регулированию. Именно на уровне законов должны решаться основные вопросы как правового статуса личности, так и экономического и социального развития всего общества. Это прямо заложено в Конституции Республики Беларусь. Чтобы убедиться в этом, достаточно сослаться на обширный перечень отношений, которые согласно соответствующим нормам Конституции регулируются только законами.

В системе нормативных актов, регулирующих социально-экономические и другие общественные отношения, важное место принадлежит декретам Президента Республики Беларусь. Что касается декретов Президента, издаваемых на основании делегирования ему парламентом законодательных полномочий и имеющих силу закона, то ст. 101 Конституции четко определяет случаи, когда такие декреты издаваться не могут. Например, декретами не могут быть ограничены конституционные права и свободы граждан, в том числе социально-экономические.

Относительно же издания временных декретов, которые в трехдневный срок должны представляться на рассмотрение Национального собрания, отметим следующее. Конституция на этот счет не устанавливает прямо каких-либо ограничений. Однако при издании временных декретов следует учитывать закрепленный в Конституции принцип разделения властей и исходить из того, что существует круг вопросов, решение которых должно составлять

исключительную компетенцию парламента. Вместе с тем при решении данного вопроса нельзя не учитывать и то обстоятельство, что согласно Основному Закону (ст. 79) Президент является гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод граждан, осуществляет ряд других функций, предполагающих издание временных декретов.

Регулирование социальных и экономических отношений осуществляется и другими многочисленными нормативными актами – указами и распоряжениями Президента, постановлениями Совета Министров, огромным массивом так называемых ведомственных актов, которые издаются центральными органами функциональной и отраслевой компетенции. Следует отметить, что эффективность всей деятельности по совершенствованию системы экономического и социального законодательства во многом зависит от улучшения планирования законотворческих работ. В этом направлении компетентными государственными органами республики в последнее время принимаются значительные усилия. Разрабатываемые и утверждаемые, например, в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь планы таких работ отличаются актуальностью и обоснованностью. Это видно, например, и из утверждаемых повесток дня сессий данной Палаты.

Конструктивна, на наш взгляд, в этом направлении и деятельность Совета Министров, утвердившего 28 января 1997 г. план подготовки основных проектов экономических, социальных и других законов в нынешнем году и на перспективу, который, что особенно важно, тесно увязан как с уже проделанной правительством работой в данной сфере в прошлые годы, так и с ходом подготовки проектов соответствующих нормативных актов в системах других государственных органов. Характерной чертой всех планов нормотворческой работы в целом по республике является то, что основной объем подготавливаемых проектов нормативных актов посвящен, что совершенно правильно, вопросам социально-экономического развития страны. Важно и то, что планирование социально-экономического законодательства идет в русле выполнения той законопроектной программы, которая намечалась при разработке Основных направлений экономического и социального развития страны, одобренных Всебелорусским народным собранием в октябре 1996 г.

Выполнение намеченных планов законопроектных работ позволяет постепенно устранять многочисленные недостатки и упущения в правовом обеспечении экономических и социальных

реформ. Улучшается обоснование принимаемых в этой области нормативных актов, повышается в целом уровень их юридической культуры. Они становятся более доступными для всех субъектов непосредственной правореализации и для органов, осуществляющих применение норм социального и экономического законодательства. При этом важно, что в принимаемых на всех уровнях правовых нормативных актах во все более полной мере получают отражение общечеловеческие ценности и приоритеты, социальная защищенность человека в условиях ориентированной на рынок экономики.

Вполне очевидным является то обстоятельство, что в современных условиях при подготовке и принятии новых и совершенствовании действующих законодательных актов необходимо иметь единую, целостную модель развития экономических отношений, направленную на придание зародившимся рыночным отношениям цивилизованных, общественно полезных форм. Соответственно, нынешнее экономическое законодательство как законодательство переходного периода, зарождения рыночных отношений, базирующееся на разных принципах и подходах к регулированию экономических отношений, а потому содержащее значительный объем коллизионных правовых норм, сменится стройным, целостным, объединенным общей целевой направленностью новым экономическим законодательством. Оно должно основываться на принципах всестороннего развития договорных отношений, конкуренции свободных товаропроизводителей, жесткого ограничения монополистических тенденций, установления обоснованной налоговой политики, привлечения в необходимых случаях на приемлемых для страны условиях иностранных инвестиций и т.д. Именно такова общая направленность реформирования базовых экономических законов о собственности, о предприятиях, об аренде, Кодекса законов о земле, законодательных актов об инвестициях, банковского и налогового законодательства, актов, регулирующих отношения в области использования природных ресурсов, и других, которые принимались с учетом не только различных, но и противоположных по сути экономических моделей развития общества. В результате одни из такого рода нормативных актов содержат черты социалистического планового хозяйства, предусматривают превалирование административных методов управления экономикой, другие же акты или нормы одних и тех же актов ориентированы на приоритетность товарно-денежных, рыночных отношений. Соответственно, подобное нормативное регулирование стало одним из фактов наличия дисбалансов в экономическом механизме.

Разумеется, ориентируя разработчиков и субъектов правотворчества на формирование системы правовых актов, юридически обеспечивающих ускоренное развитие рыночных отношений в стране, не следует вести курс на неоправданное умаление роли государственного регулирования в данной области. Это регулирование может и должно применяться для стимулирования развития наиболее приоритетных отраслей и производств, в частности, путем проведения соответствующей налоговой и кредитной политики, обеспечения реализации и защиты инвестиционных проектов, в том числе иностранных. Государственно-властные методы воздействия, вплоть до самых непопулярных, могут также предусматриваться в нормативных актах, посвященных обеспечению государственных стандартов по качеству производимой и потребляемой продукции, охране окружающей среды, осуществлению налоговой политики и в ряде других случаев. Другими словами, правовое регулирование социально-экономического развития основывается на применении оптимального соотношения экономических и административных методов – иначе не скажешь. Иное дело, что в этом соотношении не должно быть гипертрофирования роли государства, чем отличалась социалистическая модель хозяйствования, и что в должной мере, на наш взгляд, пока еще не преодолено.

Улучшение правового регулирования экономических отношений предполагает прежде всего совершенствование гражданского и хозяйственного законодательства. В частности, в области хозяйственно-экономических, гражданских правоотношений необходимо создать стройную иерархическую систему имущественных правоотношений, включающую:

- определение специфики различных видов собственности в пределах двух ее форм, выделенных в Конституции;
- создание на основе предложений экономической науки и современного опыта действенного механизма, обеспечивающего эффективное функционирование форм собственности;
- установление правил и критериев разграничения сфер свободного предпринимательства и государственного регулирования в области хозяйственных отношений;
- разделение функций государства как субъекта государственно-властного регулирования экономических отношений, с одной стороны, и равноправного субъекта имущественных отношений, с другой;
- выделение и закрепление особенностей вещных прав, видов юридических лиц и видов сделок;

➲ устранение различий в правовых определениях одних и тех же по сути гражданско-правовых понятий.

Основой для системного реформирования законодательства в экономической сфере является принятие нового Гражданского кодекса, проект которого обсужден Палатой представителей уже во втором чтении. Этот Кодекс, будучи основополагающим нормативным актом для регулирования экономических отношений, являясь крупнейшим даже по объему нормативного регулирования из всех действующих и намечаемых к изданию в Республике Беларусь кодексов, в значительной степени унифицирован. В частности, структура и содержание проекта этого Кодекса в основном соответствуют модельному Гражданскому кодексу, принятому Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ, и Гражданскому кодексу Российской Федерации. Принятие нового Гражданского кодекса станет, по сути, новым этапом в правовом регулировании экономических отношений в Республике Беларусь. По сравнению с действующим в новом Гражданском кодексе более подробно определяются общие начала гражданского законодательства, регулируемые им отношения, состав, действие гражданского законодательства во времени и применение его по аналогии, соотношение гражданского законодательства с нормами международного права, основания возникновения гражданских прав и обязанностей, пределы и способы их защиты и др. Существенно пересматриваются положения о юридических лицах. В зависимости от целей создания и деятельности юридических лиц проводится принцип четкого их разделения на коммерческие и некоммерческие. Дается исчерпывающий перечень коммерческих организаций. Вводятся новые организационно-правовые формы юридических лиц.

В новом Кодексе систематизировано действующее в Республике Беларусь законодательство о праве собственности и вещных правах. Достаточно четко определены основания прекращения права собственности и предусмотрены гарантии прав собственника в случаях принудительного прекращения этого права. Проект этого Кодекса предусматривает все известные законодательству бывшего СССР и союзных республик договорные и внедоговорные обязательства и содержит нормы права о новых видах таких обязательств, которые свойственны законодательству зарубежных государств и международным соглашениям. Регулирование отношений интеллектуальной собственности приводится также в соответствие с общепризнанными международными нормами. Более подробно, чем в действующем Гражданском кодексе, изложены

положения наследственного и международного частного права. Действующее законодательство не содержит, как известно, единого подхода в определении правового режима форм собственности, не устанавливает механизма, обеспечивающего эффективность их функционирования. Поэтому после принятия нового Гражданского кодекса существенные изменения претерпит законодательство о собственности, в частности, в плане упорядочения отношений собственности и особенно развития института частной собственности.

Совершенствование многочисленных текущих нормативных актов, регламентирующих отношения как в экономической, так и в социальной сферах, связано с принятием целого ряда других новых комплексных, или, как еще говорят, основополагающих, консолидированных актов – кодексов. Основная ставка на коренное улучшение социально-экономического и иного законодательства путем его систематизации и кодификации сделана именно в 1997 г. Это связано с тем, что только таким путем можно создать обновленную правовую основу прогрессивного социально-экономического развития в стране, что, безусловно, является главным. Одновременно с осуществлением систематизации и кодификации законодательства можно будет обеспечить и решение многих других задач, включая взаимосогласованность действующих правовых норм различных нормативных актов, устранение, с одной стороны, пробелов в правовом регулировании социально-экономических отношений, а с другой – его дублирования. Это огромный труд, о чем свидетельствует, например, план работы Палаты представителей на текущий год. В нем намечено рассмотрение таких крупнейших кодифицированных актов, как Кодекс о браке и семье, Кодекс торгового мореплавания, Лесной кодекс, Кодекс о недрах и другие, не говоря уже о Гражданском кодексе.

Для совершенствования действующей правовой базы очень важно максимально использовать возможности министерств, государственных комитетов, соответствующих правоохранительных структур. Они могут очень многое сделать для обеспечения ускорения процессов коренного обновления белорусского законодательства, рассматриваемого в качестве исключительно важного фактора преобразования социальной, экономической и других сторон нашей жизни. Причем интенсивное участие исполнительной власти в разработке проектов законов не умаляет роли Национального собрания в законотворческом процессе. Известно, что и во многих зарубежных странах основные усилия парламента

сосредоточиваются отнюдь не на разработке проектов законов, а на их принятии и контроле за их выполнением – последнее особенно важно.

Поэтому распоряжением Президента от 10 марта 1997 г. уже в текущем году было предусмотрено доработать еще целый ряд кодексов, многие из которых годами находятся в стадии безуспешного рассмотрения в различных инстанциях.

Это прежде всего разрабатываемый едва ли не с начала 90-х гг. новый Трудовой кодекс, а также Жилищный кодекс, Банковский кодекс, Земельный кодекс, Налоговый кодекс, Гражданско-процессуальный кодекс и др. Значение их квалифицированной доработки и принятия для совершенствования регулирования социальных и экономических отношений будет поистине огромно.

Надо отметить, что такой интенсивный подход к системному совершенствованию социально-экономического законодательства вполне оправдывается. Доработка проектов целого ряда кодексов была осуществлена в достаточно сжатые сроки при обеспечении надлежащего качества этих кодексов. Например, проект Банковского кодекса с его принятием позволит обеспечить эффективное регулирование деятельности Национального и коммерческих банков, будет стимулировать развитие рынка ценных бумаг и деятельность фондовых бирж. Усовершенствуются основы законодательства о валютном регулировании. С принятием новых Гражданского и Банковского кодексов, с обновлением в целом законодательства в сфере разгосударствления и приватизации, законодательства об управлении государственным имуществом, с внедрением института доверительного управления имуществом, с изменением подходов к регламентации деятельности субъектов хозяйствования с иностранными инвестициями, с надлежащим отражением в законодательстве тенденций по обеспечению притока капиталовложений, с принятием нового Закона о бюджетной системе, наконец, с осуществлением других многочисленных правовых «подвижек» в этой области, включая прежде всего оптимизацию налоговой политики в соответствующих нормативных правовых актах, о чем скажем несколько ниже, будут созданы надлежащие юридические предпосылки для стимулирования прогрессивного и эффективного развития экономики страны.

Одним из важнейших этапов совершенствования социального и в определенной степени экономического законодательства станет уже почти законченная доработка и ожидаемое принятие

парламентом Жилищного кодекса. Этот процесс идет с 1994 г. и уже близок к завершению. Вследствие принятия нового названного Кодекса будет обеспечено приведение ряда действующих норм, регулирующих в жилищной сфере отношения собственности и другие вопросы, в соответствие с общей современной тенденцией их решения, а следовательно, и в соответствие с нормами, закладываемыми в новом Гражданском кодексе. Кроме того, будут урегулированы вопросы предоставления социального жилья, уточнены различные аспекты найма и аренды жилых помещений. Заметим, что в связи с длительностью периода подготовки и рассмотрения проекта Жилищного кодекса ряд вопросов, предусмотренных данным проектом, уже нашел частично свое отражение в принятых актах текущего законодательства. Это вопросы предоставления безналичных жилищных субсидий при оплате жилищно-коммунальных услуг, при строительстве (реконструкции) или покупке жилых помещений, постепенного изменения системы оплаты жилищно-коммунальных услуг и др.

Завершена доработка проекта нового Земельного кодекса, принятие которого обеспечит проведение эффективной государственной политики в области рационального использования и охраны белорусских земель, будет способствовать достижению научно обоснованного сочетания экологических прежде всего – это подчеркиваем особо – и экономических интересов пользователей земельными ресурсами, создаст условия для реализации концептуальных основ политики устойчивого развития.

Бесспорно, что одним из важнейших направлений совершенствования социального законодательства явится принятие нового Трудового кодекса. Подготовка проекта данного Кодекса уже имеет многолетнюю историю, хотя в первом чтении он был принят еще Верховным Советом 13-го созыва 5 июня 1996 г. Между тем этот Кодекс призван определить реальную модель трудовых правоотношений на современном этапе, развить конституционные основы социального партнерства в этой сфере, скорректировать положения, связанные с рассмотрением трудовых споров, материальной ответственностью за нанесенный в соответствующих случаях ущерб, решить, возможно, вопросы уточнения порядка бронирования средств на выплату заработной платы и т.д. Во второй половине 1997 г., по имеющейся информации, аналогичный законопроект предполагается рассмотреть на законодательном уровне и в Российской Федерации. С учетом Договора о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. и Устава этого Союза возникает вопрос об обеспечении определенной унификации

соответствующих нормативных правовых актов, включая указанные. Было бы неправильным понимать эту унификацию законодательства в виде простого переписывания положений текущих и будущих российских законов белорусскими законодателями. Да, так было во времена хотя и союзного, но единого государства – СССР. Сейчас такой предпосылки к подобной модели унификации законодательства нет. Республика Беларусь – суверенное, независимое государство, проводящее хотя и согласованную по многим параметрам с российской стороной политику, однако учитывающее прежде всего собственные интересы, равно как и передовой международный опыт в рассматриваемой области. Поэтому процесс унификации законодательства – и об этом говорил Президент Республики Беларусь на состоявшемся в марте в Минске Парламентском собрании Сообщества двух стран – должен быть двусторонним и осуществляться, что не менее важно, с учетом международного опыта.

Кроме того, заметим, что вопрос о направлениях и пределах унификации законодательства в должной мере еще не разработан. Если в отношении таможенной политики, тарифного регулирования, установления налогов на субъекты хозяйствования с учетом создания согласно Договору о Союзе Беларуси и России единого экономического пространства унификация экономического законодательства должна быть скорее всего максимальной, то имеется целый ряд сфер, где потребность в такой унификации будет либо минимальной, либо там вовсе будет преобладать национальная специфика. Это аксиома не только для межгосударственных союзов, в которые может входить Республика Беларусь согласно ст. 8 Конституции. Это положение справедливо даже для традиционно федеративных государств, в которые Республика Беларусь согласно действующей Конституции входить не может, поскольку в таких федеративных государствах субъекты федерации не обладают государственным суверенитетом, хотя и могут иметь принципиально различающееся законодательство.

Рассматривая вопрос о правовом регулировании трудовых отношений, необходимо иметь в виду также значительную актуальность проблемы завершения разработки концепции совершенствования оплаты труда в республике. Это требует активизации работы в данной области Министерства труда, других компетентных государственных органов, которые могли бы соединить свои усилия в данном вопросе с усилиями профсоюзов, объединениями нанимателей, соответствующих научных коллективов. Совершенствование системы оплаты труда найдет свое правовое

воплощение не только в новом Трудовом кодексе, текущих законах, декретах и указах Президента Республики Беларусь, постановлениях правительства, но и в других многочисленных нормативных актах, что потребует весьма значительных усилий по разработке содержательных аспектов этих актов.

Для проведения налоговой реформы в Беларуси в правовом плане необходим сводный консолидированный законодательный акт – Налоговый кодекс (в двух или трех частях), который целесообразно согласовать с аналогичным законодательным актом Российской Федерации. В этом Кодексе будут зафиксированы общие, согласованные положения – принципы налогообложения. В нем также найдут решение вопросы разграничения компетенции между органами законодательной и исполнительной власти в области налогообложения, проблемы неналоговых платежей и экономических санкций. При этом основной целью налогового законодательства должны стать его максимальное упрощение и доступность для налогоплательщиков, сокращение налоговой нагрузки на предприятия, стабильность, целостность и т.д.

Разумеется, принятие Налогового кодекса представляется достаточно сложной проблемой из-за следующих недостатков действующего налогового законодательства.

Налоговым законодательством, прежде всего, должным образом не определены основные экономические категории и понятия, использование которых влияет на практику налогообложения. В налоговой системе существует, как известно, чересчур большое количество налоговых и неналоговых платежей. Причем, хотя ряд этих платежей исчисляется от одной и той же базы, имеет близкую целевую направленность, по каждому из них плательщики обязаны производить отдельный расчет, что затрудняет их положение, как и деятельность налоговых органов, осуществляющих контроль за правильностью исчисления и полнотой уплаты налогов. Методология исчисления отдельных платежей нередко весьма сложна, что также создает немалые дополнительные трудности. Наблюдается нерациональное соотношение между налогами и неналоговыми платежами и сборами и т.д. Все эти недостатки предстоит устранить.

Кроме того, необходимо более четкое изложение правовых норм, регулирующих исполнение налоговых обязательств, устанавливающих механизм добровольного внесения и принудительного взыскания налоговых платежей. Целесообразно также законодательно определить четкие рамки взаимоотношений

налогоплательщиков и налоговых органов. В частности, нужно уточнить нормы, касающиеся прав и обязанностей сторон при осуществлении налогового контроля, рассмотрении и принятии решений по делам о налоговых правонарушениях.

Комплексный системный подход к правовому регулированию отношений в социальной сфере предполагает юридическое решение и назревших вопросов пенсионного обеспечения. Видимо, в качестве такой стратегической меры следует намечать кодификацию пенсионного законодательства. Это позволит упорядочить пенсионные нормы, включенные в настоящее время в многочисленные законодательные и иные нормативные акты, и устранит несистемное развитие пенсионного законодательства. Осуществляя комплексное реформирование пенсионного законодательства, необходимо создавать систему на основе реальных экономических возможностей общества, ориентации данной системы на обеспечение гражданам достаточного уровня социальной защиты и в то же время на стимулирование производительного труда в предшествующие годы.

Разумеется, осуществить системное реформирование пенсионного законодательства будет не просто, поскольку только сравнительно недавно начали вырабатываться общие концептуальные подходы к этому вопросу с учетом, с одной стороны, обеспечения идей эгалитарности, равенства в социальной политике государства в целом и пенсионном обеспечении в частности, а с другой стороны, характера и качества труда отдельных категорий граждан, состояния их здоровья, материальной и иной обеспеченности, динамики возрастной структуры белорусского общества и т.д. Скажем лишь, что уже в ближайшее время должны быть сформированы предложения Минсоцзащиты и ряда других министерств, государственных комитетов по унификации пенсионного обеспечения высших должностных лиц, входящих в кадровый реестр главы государства, по решению вопросов выхода в отставку государственных служащих и некоторых других работников государственного аппарата и их пенсионного обеспечения, что должно делаться в общем контексте совершенствования пенсионного обеспечения работников бюджетной сферы в целом.

Действующее экономическое и социальное законодательство, содержащее нормы различной юридической силы, исчисляется десятками тысяч соответствующих нормативных актов и отдельных правовых норм. Проанализировать их даже применительно к одной области этой сферы – задача невероятно сложная. Однако

бесспорно, что совершенствование всего огромного нормативного массива, действующего в экономической и социальной сферах, во многом будет зависеть от улучшения именно основополагающих актов экономического и социального законодательства. Коренное же обновление основополагающих правовых актов по вопросам экономического и социального характера, в свою очередь, обусловлено выработкой и воплощением в указанных актах оптимальных экономических, политических и социальных решений, которые и должны составить основную, содержательную сторону принимаемых и обновляемых нормативных правовых актов. И лишь при принятии таких актов, соответствующих прогрессивным направлениям экономического и социального развития общества, будут созданы надлежащие предпосылки для эффективной правоприменительной практики в этой сфере.

Инвестиции для развития экономики Республики Беларусь

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Инвестиции для развития экономики Республики Беларусь / А.М. Абрамович // Вестн. Высш. Хоз. Суда. – 2002. – № 8/1. – С. 26–30.

В экономике Беларуси за последние годы произошли позитивные изменения. Это – выход на положительные реальные процентные ставки, переход к единому курсу рубля на всех сегментах валютного рынка. С 5 ноября 2001 г. белорусский рубль стал конвертируемым по текущим операциям.

В отношении иностранных инвестиций ситуация характеризуется следующими данными. На 1 января 2002 г. на территории Беларуси зарегистрировано 2415 коммерческих организаций с иностранными инвестициями, общая сумма уставного фонда которых составляет 712 256,6 тыс. долларов. Из них вклад иностранных инвесторов составляет 430 474,2 тыс. долларов.

Наибольшее количество предприятий с иностранными инвестициями функционирует в г. Минске (1304), Минской (332) и Брестской (319) областях.

В создании предприятий с иностранными инвестициями участвуют капиталы прежде всего таких государств, как Германия (324 предприятия), Литва (171), Польша (331), Российская Федерация (338), США (314).

Общее количество работающих в республике коммерческих организаций с иностранными инвестициями (2082) распределены

по отраслям экономики следующим образом. Наибольшее число предприятий действует в промышленности – 836, главным образом в химической (100), деревообрабатывающей (194), пищевой (154), машиностроении и металлообработке (173), в торговле и общественном питании – 829 предприятий, а также на транспорте – 194 предприятия.

Тем не менее в целом – по так называемому индексу инвестиционной привлекательности – Беларусь занимает в этой области недостаточно высокое место среди так называемых инвестиционно привлекательных стран.

Необходимость же более широкого привлечения иностранных инвестиций в экономику Республики Беларусь очевидна. Наряду с мобилизацией собственных ресурсов именно приток иностранного капитала способствует быстрому и эффективному развитию экономики страны-реципиента. Это – первоочередной приоритет. Иностранные инвестиции, в принципе, не только не препятствуют развитию отечественного бизнеса и экономики в целом, но и открывают перед ними новые перспективные возможности. Используя их, белорусские предприятия смогут более быстро модернизировать свое производство, освоить новейшие технологии.

Оговоримся сразу, создавая условия для более широкого привлечения иностранного капитала, нельзя забывать и о защите интересов отечественных производителей.

Причины, детерминирующие сдерживание притока иностранных инвестиций в республику, разные. Среди них чаще всего называют нестабильность и недостаточную, якобы, четкость законодательства, чрезмерное применение государственных регулирующих мер, особенно в области налогов, тарифов, административных процедур институционализации и функционирования иностранных инвесторов. Указывается на определенную финансовую и экономическую нестабильность, которая осложняется неплатежами, значительным по ряду лет бюджетным дефицитом. Недостаточно различной информации, необходимой иностранным инвесторам для развертывания операций в Беларуси. Есть и другие обстоятельства, влияющие на данный процесс.

Безусловно, необходимо добиваться дальнейшего улучшения инвестиционного режима, сделать более перспективными стратегию и механизмы стимулирования и привлечения иностранных инвестиций. И важнейшим приоритетом в связи с этим в предстоящие годы является улучшение инвестиционного климата в стране по всем его составляющим.

Инвестиционный климат – это обобщенная характеристика совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических предпосылок, предопределяющих целесообразность инвестирования в ту или иную хозяйственную систему. Не случайно оценка инвестиционной привлекательности территории является важнейшим аспектом принятия любого инвестиционного решения.

Создание более благоприятного инвестиционного климата в стране предполагает решение многих вопросов. Налогообложение, количество и ставки налогов, налоговые льготы, гарантии собственности, механизмы ценообразования и валютные расчеты, уровень законности и целесообразности деятельности контрольных органов являются ключевыми факторами, определяющими состояние инвестиционного климата.

Опыт ряда стран показывает, что даже при экономико-финансовых и организационно-технических сложностях в отраслях народного хозяйства более значительный иностранный капитал возможно привлечь за счет создания для иностранного инвестора благоприятного правового режима, надлежащей законодательной базы.

Значительные шаги в данном направлении уже сделаны. 22 июня 2001 г. был принят Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, который вступил в силу с 9 октября 2001 г. Он представляет собой комплексный законодательный акт, регулирующий инвестиционную деятельность на территории Республики Беларусь. В связи с принятием этого базового документа признаны утратившими силу Законы «Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь» и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь».

Правовое регулирование иностранных инвестиций в Кодексе во многом схоже с ранее действовавшим Законом «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь». Однако в нем есть и существенные отличия, особенно относящиеся к деятельности иностранных инвесторов и коммерческих организаций с иностранными инвестициями.

Поскольку осуществление инвестиций связано с определенным риском для инвестора, в целях его минимизации всегда стоит вопрос о гарантиях и компенсациях иностранным инвесторам, устанавливаемых как внутренним законодательством, так и международными договорами. Во внутреннем законодательстве нашей страны положения о гарантиях и компенсациях инвесторам закреплены прежде всего в Инвестиционном кодексе Республики Беларусь.

Наша страна исходит из принципа равных прав на осуществление инвестиционной деятельности как иностранных, так и отечественных субъектов хозяйствования. Не запрещенные законом формы вложения имущества и имущественных прав, а также использование результатов инвестиций признаются неотъемлемым правом инвестора и охраняются законом.

Инвестор вправе привлекать других юридических и физических лиц к осуществлению инвестиционной деятельности, может использовать свое имущество для обеспечения обязательств, а также приобретать необходимое ему имущество.

Взаимоотношения между субъектами инвестиционной деятельности регулируются наряду с законодательством и договорами (контрактами). Их заключение, выбор партнеров, определение обязательств и других условий, не противоречащих законодательству, является компетенцией самих субъектов. Вмешательство в эту сферу государственных органов и должностных лиц вне пределов своей компетенции не допускается.

В законодательстве устанавливаются также возможные формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Инвестиционным кодексом гарантируется стабильность прав инвестора. При принятии государственными органами или должностными лицами актов, нарушающих права и интересы инвесторов, убытки возмещаются по решению суда государством.

Государство гарантирует защиту инвестиций, в том числе иностранных, независимо от формы собственности. Инвестиции не могут быть безвозмездно национализированы, реквизированы либо подвергнуты иным мерам, равным этому по последствиям. Применение указанных мер возможно только с полным возмещением инвестору всех убытков и лишь на основании закона. Предусмотрен и ряд других гарантий.

Одной из самых важных гарантий для иностранных инвесторов является норма, закрепленная в ч. 2 ст. 79 Инвестиционного кодекса. Она предусматривает, что в случае ухудшения условий деятельности инвесторов в результате изменения законодательства к иностранным инвестициям в течение пяти лет применяется законодательство, действовавшее на момент регистрации коммерческой организации с иностранными инвестициями.

Стремясь заинтересовать иностранных инвесторов вкладывать капиталы в белорусскую экономику, законодатель в Инвестиционном кодексе помимо гарантий предусмотрел предоставление им различных льгот.

В частности, коммерческие организации с иностранными инвестициями пользуются всеми льготами по налоговым и таможенным платежам, предусмотренными законодательством для юридических лиц Республики Беларусь. Если доля иностранного инвестора в уставном фонде коммерческой организации с иностранными инвестициями составляет более 30 %, то такая организация в течение трех лет с момента объявления прибыли, включая первый прибыльный год, в порядке и на условиях, установленных законодательством, освобождается от уплаты налога на прибыль, которая получена от реализации продукции (работ, услуг) собственного производства, кроме торговой и торгово-закупочной деятельности. В случае, когда коммерческая организация с иностранными инвестициями производит особо важную для республики продукцию, то в последующем налог на прибыль может быть уменьшен на 50 % еще на срок до трех лет.

Товары, относящиеся к основным производственным фондам, не являющиеся подакцизными, ввозимые в качестве вклада иностранного участника в уставный фонд коммерческой организации, освобождаются от обложения налогом на добавленную стоимость и таможенными пошлинами при условии ввоза их в пределах сроков формирования уставного фонда.

Коммерческие организации с иностранными инвестициями вправе без лицензии импортировать продукцию (работы, услуги) для собственного производства. А те организации, в которых доля иностранного участника составляет более 30 %, вправе также без лицензий и дополнительных разрешений экспортировать продукцию (работы, услуги) собственного производства.

В Кодексе закреплено, что законодательством Республики Беларусь для коммерческих организаций с иностранными инвестициями могут быть предусмотрены и иные льготы.

Таким образом, принятие Инвестиционного кодекса значительно улучшило правовую среду в стране для инвестиционной деятельности.

Принятие Инвестиционного кодекса и установление особого порядка регулирования иностранных инвестиций с предоставлением для них льготных условий объективно указывает на то, что Беларусь заинтересована в более широком привлечении иностранных инвестиций. Однако по прошествии определенного, видимо, длительного периода времени, когда экономика республики стабилизируется, от особого порядка регулирования иностранных инвестиций следует отказаться. Государство должно обеспечивать равную защиту на своей территории как иностранных, так

и национальных инвестиций. Практически все государства с развитой экономикой не имеют специального законодательства, регулирующего иностранные инвестиции, а распространяют на них общий режим инвестирования.

Общая инвестиционная картина в республике, как видно из приведенных выше цифр, характеризуется не только недостаточными объемами и неравномерным распределением накопленных инвестиций. Следует отметить то обстоятельство, что большинство капиталовложений осуществляется крупными компаниями, которые направляют их в отдельные проекты и программы и уменьшают свои риски путем получения правительственных гарантий. Поэтому в республике важно принять меры, направленные на привлечение капиталов из мелкого и среднего бизнеса, которые и составляют стабильную инвестиционную основу многих стран.

Особо подчеркнем: в современных условиях иностранные инвесторы обращают внимание главным образом не столько на выгодность, сколько на стабильность предоставляемого им правового режима.

А это, прежде всего, наличие государственной долгосрочной инвестиционной программы, отвечающей национальным интересам (которая, кстати, уже разработана), определение конкретных органов, ответственных за ее реализацию, и, наконец, завершение разработки во исполнение государственной инвестиционной программы полной и завершенной законодательной базы, отвечающей принципам стабильности и перспективности, системности и однозначности регулирования отношений по иностранным инвестициям.

Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь

Публикуется по статье: Абрамович, А.М. Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь / А.М. Абрамович // Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь : материалы науч.-практ. конф., Минск, 21 дек. 2000 г. / Нац. центр законопроект. деятельности при Президенте Респ. Беларусь. – Минск : НЦЗД, 2001. – С. 6–15.

Нормотворчество – одно из самых важных направлений работы любого государства. По результатам нормотворческой работы – законам и иным нормативным правовым актам – судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности.

Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, ибо любая ошибка законодателя может повлечь нарушения прав и законных интересов граждан.

Формирование правовой системы, которая отвечала бы по форме и содержанию духу времени, общественным потребностям, основывалась на новейших достижениях науки и практики, соответствовала международно-правовым стандартам – общая и единая цель всех субъектов правотворчества.

Глава государства уделяет большое внимание согласованию деятельности всех ветвей власти, объединяет их усилия в целях достижения высокой эффективности и единства нормотворческого процесса.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Президент Республики Беларусь имеет право принимать декреты, имеющие силу закона. Кроме того, Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Президент принимает указы по вопросам, относящимся к его ведению в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Так, вопросы нормотворческой деятельности государственных органов регламентированы в одном декрете, одиннадцати указах, не считая ежегодных указов об утверждении планов подготовки законопроектов в Республике Беларусь.

Парламент же наделен полномочиями по принятию законов – актов, составляющих стержень правовой системы любого государства. Именно законом должны регулироваться важнейшие отношения в обществе, устанавливаться отправные начала правового регулирования. Закон не должен носить случайный характер, выражать сиюминутный интерес. Так, парламент в целях реализации своих полномочий принял Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», который впервые на законодательном уровне закрепил основные принципы нормотворчества. Логическим развитием положений данного Закона стали Временные методические правила подготовки проектов нормативных правовых актов.

Размежевание сферы нормативного регулирования между главой государства, парламентом и исполнительной властью воспринято конституционным законодательством многих стран.

И данная практика представляется совершенно верной. Ведь в целом в системе правового регулирования все ветви власти являются органичными частями, звеньями одного целого, все государственные институты связаны общей властью – властью права, закона. Государственная власть должна быть единой – и в нормотворческом процессе это единство должно проявляться в первую очередь. А Глава государства как гарант Конституции Республики Беларусь обеспечивает единство государственной власти, координируя и направляя деятельность органов государственной власти в процессе нормотворчества.

В общем массиве всех органов государственного управления, осуществляющих и обеспечивающих нормотворческую деятельность в республике, особое место занимает Администрация Президента Республики Беларусь.

Сегодня можно говорить, что становление Администрации Президента Республики Беларусь как самостоятельного и эффективно

функционирующего государственного органа управления состоялось. Основой и главной задачей деятельности Администрации Президента Республики Беларусь является организационное, информационно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Президента в области государственной кадровой политики, идеологии и права, а также обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Деятельность Администрации Президента Республики Беларусь определяется следующими функциями, закрепленными в действующем законодательстве:

- координация деятельности государственных органов по подготовке проектов правовых актов, государственных программ и концепций;
- внесение предложений по реализации полномочий Президента Республики Беларусь в области контроля за актами Правительства;
- организация экспертизы проектов актов законодательства, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь;
- обеспечение соблюдения установленного порядка подготовки и внесения Президенту Республики Беларусь проектов решений и других материалов, проверка их обоснованности;
- оформление и доведение декретов, указов, распоряжений и других документов Президента Республики Беларусь до государственных органов, предприятий, организаций и учреждений;
- контроль за выполнением решений и поручений Президента Республики Беларусь и подготовка соответствующих предложений.

При этом деятельность Администрации Президента непосредственно и неразрывно связана с нормотворческим процессом в Республике Беларусь и носит прежде всего координирующий характер.

Хотелось бы отметить, что нормотворческая деятельность всех участников нормотворческого процесса должна быть единой и посвящена общим целям – совершенствованию экономики, рыночного регулирования, построению правового государства.

Необходимо заметить, что координация нормотворческой деятельности является одной из основных и самых важных функций Администрации Президента Республики Беларусь. В процессе нормотворческой деятельности основное значение имеют

принципы системности и упорядоченности, достижения единства. Реализация данных принципов достигается во многом именно посредством координации действий всех участников нормотворческого процесса. Ведь функция координации заключается именно в согласовании действий всех субъектов нормотворчества для того, чтобы обеспечить их взаимосвязь и взаимосогласованность в реализации ими своих нормотворческих полномочий. Процесс массивного и бессистемного нормотворчества, вызванный интенсификацией нормотворческой деятельности (а именно возрастанием количественных показателей нормотворчества, умножением субъектов нормотворчества) должен завершиться. Нормотворческий процесс должен быть управляемым и координируемым. Это бесспорно. Поэтому именно на выполнение этой задачи направлена деятельность Администрации Президента Республики Беларусь. Можно с удовлетворением отметить, что в целях реализации координирующей функции Администрацией Президента Республики Беларусь сделано немало.

При этом уместно подчеркнуть, что Администрация Президента Республики Беларусь не подменяет собой другие государственные органы, она лишь реализует общие координирующие и планирующие начала нормотворческого процесса. Однако от слаженности работы всех государственных органов, объединенных единой, общей целью – формированием системы законодательства качественного и высокого уровня, – зависит в целом жизнь всего общества. Другими словами, результатом координирующей роли Администрации Президента Республики Беларусь и деятельности других государственных органов в сфере нормотворчества должно стать качественное, упорядоченное, системное, а главное, эффективное законодательство, призванное стать фундаментом правового государства.

Следует отметить, что в нормотворческой деятельности Администрация Президента Республики Беларусь выполняет роль непосредственного координатора и участника всего процесса подготовки проекта правового акта, начиная от идеи необходимости правового регулирования общественных отношений, планирования законопроектных работ и заканчивая контролем за принятием правового акта и ходом выполнения его предписаний. Государственными органами инициируется немало различных предложений для включения в планы подготовки законопроектов. Поэтому очень важно, чтобы эта работа велась системно, увязывалась с решаемыми на данном этапе потребностями и задачами экономического, социального, политического развития

белорусского общества, а также с международными договоренностями Республики Беларусь.

Другими словами, планирование нормотворческого процесса – это именно то, в чем нуждается правовая система республики именно сегодня. Не требует пояснений аксиома, заключающаяся в том, что этап планирования – это залог эффективности и успешности всего процесса нормотворчества, позволяющий избежать таких юридических огрехов, как:

- бессистемность и противоречивость правовой базы;
- изрядное количество изменений и дополнений к действующему законодательству;
- дублирование норм правовых актов;
- внутренние противоречия в регулировании тех или иных общественных отношений;
- правовая неурегулированность многих общественных отношений, нуждающихся в таком регулировании, и многое другое.

Поэтому требование, выдвинутое правоприменительной практикой, а также закрепленное в решениях Главы государства, регулирующих планирование законодательного процесса – о внесении законопроектов на рассмотрение Национального собрания Республики Беларусь только после включения их в ежегодный план подготовки законопроектов, бесспорно, обоснованно, поскольку способствует упорядочению законопроектной работы в республике. Подобное нормативное предписание ни в коей мере не умаляет роли Парламента в законодательном процессе и не ограничивает конституционного права законодательной инициативы других субъектов законотворческого процесса, поскольку при составлении такого плана законопроектных работ учитываются предложения всех заинтересованных государственных органов при условии, что имеются надлежащие предпроектные наработки по выносимым вопросам.

В план подготовки законопроектов, утверждаемый указом Президента Республики Беларусь, могут быть внесены изменения и дополнения для решения наиболее актуальных и важных вопросов в случае изменения ситуации в процессе правового регулирования.

Например, в Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 2000 г. № 22 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2000 год» в этом году неоднократно вносились изменения и дополнения (данные поправки содержатся в семи указах Президента Республики Беларусь, принятых в текущем году).

При этом не существует никакого противодействия дальнейшему совершенствованию и развитию процесса планирования нормотворческой деятельности. Да, некоторые ориентиры планирования процесса нормотворчества содержатся в указах Президента, утверждающих планы законопроектных работ на текущий год. Однако представляется весьма эффективным и оправданным подумать о создании единой государственной программы, определяющей на длительную перспективу основные направления развития законодательства в целом, задачи субъектов нормотворчества в данном процессе. Это должна быть общегосударственная национальная правовая стратегия, рассчитанная, по крайней мере, на десятилетие.

Однако работа Администрации Президента Республики Беларусь связана не только с координацией и планированием нормотворческой деятельности. Одна из основных функций деятельности Администрации Президента Республики Беларусь – это непосредственное участие в процессе подготовки нормативных правовых актов, принимаемых Президентом Республики Беларусь и занимающих важнейшее место в общей системе нормативных правовых актов.

Вышеназванные акты регулируют сам процесс нормотворчества, устанавливают методику подготовки проектов нормативных правовых актов. Тем не менее качественные проекты правовых актов могут быть подготовлены лишь при наличии достаточного количества нормативно-правового материала.

Наличие правовой информации – необходимое условие для нормотворческой работы. Оперативность и полнота обеспечения такой информацией, причем на всех стадиях нормотворческой работы, способствует эффективности разрабатываемых законов, более полному и точному отражению в них многообразия регулируемых данным законом общественных отношений.

В области накопления, хранения, систематизации и распространения правовой информации в Республике Беларусь координирующим центральным государственным научно-практическим учреждением является Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Национальным центром правовой информации Республики Беларусь сформирован и ведется Эталонный банк данных правовой информации, который содержит все правовые документы в контрольном состоянии с указанием на источники их официального опубликования и с сохранением предшествующих редакций правовых актов.

Кроме того, образование единого источника официального опубликования нормативных правовых актов – Национального реестра правовых актов Республики Беларусь – является позитивным достижением в области распространения правовой информации. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь как официальное периодическое издание публикует в полном объеме правовые акты, издаваемые должностными лицами и принимаемые государственными органами Республики Беларусь.

В ходе проведенного в Администрации Президента Республики Беларусь совещания относительно эффективности деятельности Национального центра правовой информации Республики Беларусь все участники пришли к выводу, что Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь является прогрессивным изданием.

К положительным результатам в работе Администрации Президента Республики Беларусь, несомненно, можно отнести подготовку указов Президента Республики Беларусь, регламентирующих процедуру согласования нормативных правовых актов.

Прежде всего, следует упомянуть Указы Президента Республики Беларусь № 99 от 4 марта 1998 г. «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республики Беларусь» и № 327 от 23 июня 1998 г. «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов», регулирующие в числе прочих вопросов процедуру согласования нормативных правовых актов – неотъемлемую и немаловажную часть подготовки любого проекта.

Вот, например, некоторые основные требования, закрепленные в Указе Президента Республики Беларусь № 99 от 4 марта 1998 г. «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республики Беларусь», оказавшие позитивное влияние на законопроектную деятельность в республике:

- принятие решения о разработке законопроекта осуществляется исходя из приоритетности и необходимости регулирования соответствующих общественных отношений. При этом форма закона используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными нормативными правовыми актами;
- к проекту закона, вносимому в Парламент, в числе иных, установленных в качестве сопроводительных документов, в обязательном порядке прилагается информация о согласовании и визировании проекта закона и документ, подтверждающий,

что Президенту Республики Беларусь направлена копия законопроекта;

- Палата представителей ежемесячно информирует Президента Республики Беларусь обо всех законопроектах, внесенных на рассмотрение в Национальное собрание Республики Беларусь, и ходе их рассмотрения, а также направляет законопроект Президенту Республики Беларусь для информации не позднее чем за 10 дней до принятия этого законопроекта в целом.

Указ Президента Республики Беларусь № 327 от 23 июня 1998 г. «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов» определяет виды проектов правовых актов, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь, а также порядок их внесения. Кроме того, в данном Указе регламентируются вопросы рассмотрения в Администрации Президента Республики Беларусь проектов правовых актов, внесенных на рассмотрение Президента Республики Беларусь, и организации исполнения отдельных решений Президента Республики Беларусь по проектам правовых актов.

До внесения в Администрацию Президента Республики Беларусь проекты правовых актов подлежат обязательному согласованию с Советом Министров Республики Беларусь, Верховным Судом Республики Беларусь и Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь, Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Управлением делами Президента Республики Беларусь, Министерством финансов Республики Беларусь, а также иными заинтересованными государственными органами по вопросам, относящимся к их компетенции. Такое согласование происходит в течение 10 дней. Затем Администрация Президента при необходимости осуществляет дополнительное согласование проекта правового акта. В случае доработки проекта правового акта также требуется повторное согласование.

А в соответствии с положениями Указа Президента Республики Беларусь № 99 при внесении законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь также обязательно проведение согласования со всеми заинтересованными, и при изменении текста проекта правового акта в Палате представителей также требуется согласование с субъектом права законодательной инициативы, внесшим данный проект закона. И это правильно, поскольку инициатор законопроекта должен быть

ознакомлен и согласен с окончательным вариантом законопроекта до того, как он будет принят, поскольку, на наш взгляд, принятие закона не в том виде, в каком предлагал инициатор законопроекта, может повлечь за собой политический вред. Кроме того, такая практика согласования законопроекта с инициатором законопроекта существует во многих зарубежных странах. Например, в Канаде подготовленный законопроект представляется на одобрение лицам, руководящим подготовкой проекта закона и ответственному министру. Далее проект направляется в кабинет министров, который дает заключение о том, соответствует ли представленный законопроект первоначальному законодательному предложению, утвержденному кабинетом министров.

Существует мнение, что подобная практика обязательного согласования ущемляет роль Парламента Республики Беларусь. Однако на это можно возразить тем, что Парламент при рассмотрении законопроекта вправе принимать любое решение: принять или не принять законопроект. Поэтому в том, чтобы ломать уже установившуюся и эффективно себя зарекомендовавшую практику, не видим необходимости.

Тем не менее на практике возникают определенные трудности в процессе согласования проектов правовых актов. В частности, со стороны отдельных государственных органов не всегда соблюдаются сроки согласования проектов правовых актов. Кроме того, имеет место формальный подход к делу. Данные недостатки, безусловно, не имеют систематического характера и должны быть устранены посредством принятия соответствующих мер ответственности.

Безусловно, улучшение качественного показателя нормотворчества зависит и от координации в сфере принятия ведомственных правовых актов, ведь в общем объеме правовых актов большой удельный вес занимают ведомственные акты, характеризующиеся конкретностью и оперативностью предписаний, адресованностью их определенному кругу лиц. Для реализации этой задачи в процессе работы организуются различные совещания в Администрации Президента Республики Беларусь, в Главном государственно-правовом управлении Администрации Президента Республики Беларусь и в Национальном центре законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Нужно также сказать и о роли Министерства юстиции Республики Беларусь в нормотворческой деятельности, которое также занимается разработкой проектов правовых актов и проводит экспертизу актов законодательства, а именно правовых актов

Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома. Следует отметить, что нормотворческая деятельность республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь и местных органов приобретает более рельефные черты. В этом немалая заслуга Министерства юстиции Республики Беларусь, которое проводит экспертизу правовых актов указанных государственных органов. Вместе с тем в работе, связанной с экспертизой актов законодательства Министерством юстиции Республики Беларусь, были большие трудности, вызванные принятием Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», после которого изменились форма и порядок принятия правовых актов министерств. Несмотря на то что в настоящее время указанные проблемы в большей степени исчерпаны, существуют вопросы, на решении которых нам необходимо сконцентрировать свои усилия.

В целом сейчас рассматривается вопрос об усилении роли Министерства юстиции Республики Беларусь, в том числе в области нормотворчества, возможно, посредством определенных структурных преобразований.

Можно сказать, что в целом для обеспечения эффективности нормотворческого процесса общими усилиями сделано многое и в плане правового урегулирования данной сферы, и в области правоприменительной практики.

Однако вкратце отмечу, что вопросы, связанные с деятельностью судебной системы, прокуратуры, секретариатов палат Парламента, требуют принятия мер в плане совершенствования правового регулирования данных областей.

Подводя итог своему выступлению, хотелось бы привести мудрое изречение Оноре де Бальзака: «Нравы – это люди, законы – это разум страны».

Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы

Публикуется по статье: Абрамовіч, А.М. Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы / А.М. Абрамовіч // Весн. БДУ. Сер. 3. – 1996. – № 3. – С. 81–84.

Сучасныя грамадскія працэсы ў Рэспубліцы Беларусь, іх дынамізм патрабуюць адпаведнага навуковага аналізу з пункту гледжання юрыдычнага афармлення гэтых працэсаў, стварэння належнай прававой базы ажыццяўлення далейшых прагрэсіўных пераўтварэнняў. Асаблівую актуальнасць набыла праблема прывядзення ў адпаведнасць з сучаснымі патрабаваннямі асновы дзеючай сістэмы беларускага заканадаўства – Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь. Прынятая 15 сакавіка 1994 г. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь замацавала змены ў эканамічнай, палітычнай і іншых сферах грамадскага жыцця: фармаванне шматукладнай эканомікі, забеспячэнне роўнасці ўсіх форм уласнасці, паступовае ўсталяванне палітычнага плюралізму і, галоўнае, замацаванне шырокага кола правоў і свабод грамадзян.

Адносна невялікі гістарычна тэрмін (два з паловай гады), які прайшоў з моманту прыняцця дзеючай канстытуцыі, мае шматзначную спецыфіку. Гэта тэрмін пераходнага перыяду, змены ў які адбываюцца, асабліва ў палітычнай сферы, з дастатковай і часта імклівай хуткасцю. З'явіўся шэраг аб'ектыўных прадпасылак, якія запатрабавалі канстытуцыйных змен.

Усё больш акрэсленае азначэнне агульнага напрамку грамадскага развіцця краіны дае магчымасць больш змястоўна вызначыць

на канстытуцыйным узроўні асноўныя правы і свабоды грамадзян і значна іх пашырыць, маючы на ўвазе пабудову сацыяльнай прававой дзяржавы і грамадскай супольнасці. Таму замацаванне на канстытуцыйным узроўні, напрыклад, аднаго з найбольш фундаментальных правоў чалавека – права на свабоднае і годнае існаванне – можа мець выключнае значэнне для ўсёй сістэмы эканамічных і сацыяльна-культурных правоў грамадзян рэспублікі. Аб сацыяльна арыентаванай палітыцы дзяржавы, несумненна, можа сведчыць падыход, накіраваны на ўсталяванне ў Асноўным Законе палажэнняў аб гарантаванні працоўным магчымасцей прымаць удзел у кіраванні вытворчасцю, атрымліваць заработную плату, якая павінна складаць справядлівую долю ў выніках грамадскай эканамічнай працы, аб сапраўднай абароне адпаведных сацыяльных груп і моладзі, маламаёмасных і інш. Усе гэтыя і іншыя сацыяльныя аспекты канстытуцыйнага забеспячэння прававога статусу асобы зусім лагічна вынікаюць з той зыходнай пасылкі, якая вызначае ўвесь змест перспектыўных змяненняў Асноўнага Закона – народ не толькі крыніца ўлады, але і носьбіт суверэнітэту.

Практыка дзяржаўнага будаўніцтва за мінулы перыяд выявіла сур'ёзныя недахопы ў канстытуцыйным забеспячэнні і функцыянаванні цэнтральных дзяржаўных органаў – як ва ўзаемадзеянні іх паміж сабой, так і ў рэалізацыі іх непасрэдных функцый. Агульнавядома, што Канстытуцыя 1994 г. хаця і дэкларавала прынцып падзелу ўладаў і ўвяла пасаду прэзідэнта ў якасці кіраўніка дзяржавы і выканаўчай улады, тым не менш па зместу засталася канстытуцыяй, заснаванай на монаўладзе, пры якой усе іншыя органы фактычна і юрыдычна падкантрольны і падсправаздачны адной уладзе, у нашым выпадку – саветам дэпутатаў. На вышэйшым узроўні вярхоўны савет застаўся па-ранейшаму тым звяном, якое з'яўляецца ключавым у сістэме дзяржаўнай улады. Практычна амаль любое пытанне ён можа прадвырашаць шляхам прыняцця адпаведнага закона, а затым кантраляваць яго выкананне. Да таго ж яго кампетэнцыяй з'яўляецца і тлумачэнне нормаў канстыгуцыі, а таксама законаў, што дае вярхоўнаму савету дадатковыя магчымасці ў накірунку забеспячэння яго верхавенства ў агульнай сістэме дзяржаўных органаў.

Кардынальныя змены канстытуцыйных палажэнняў, лагічна патрабуючы дакладнага акрэслення паўнамоцтваў прэзідэнта, парламента, выканаўчай улады, павінны зыходзіць з іранічнага абмежавання гэтых паўнамоцтваў. Гэта азначае, што ў канстыпуцыі не павінна адносна кампетэнцыі дадзеных органаў прымяняцца формула «вырашае іншыя пытанні». Гэта давала магчымасць

заканадаўчай галіне ўлады шляхам прыняцця адпаведных нарматыўных актаў практычна вырашаць любыя пытанні. Ні парламент, ні прэзідэнт сваімі актамі не павінны пашыраць свае паўнамоцтвы. Таму адносна вышэйшых органаў дзяржаўнай улады ў сучасных умовах прыймальнай з'яўляецца формула: «вырашае іншыя пытанні, калі гэта прадугледжана канстытуцыяй».

Вядома, што кожная галіна ўлады як пэўны сацыяльны арганізм імкнецца расшырыць свае функцыі, а значыць, і паўнамоцтвы, гэта аб'ектыўны закон, ён дзейнічае і ў іншых краінах. Аднак у аптымальна арганізаваных дзяржаўных сістэмах прадугледжваюцца механізмы, якія функцыянуюць як стрымліваючыя не толькі паміж рознымі галінамі ўлады, але і ўнутры саміх гэтых галін улад. На наш погляд, такія механізмы патрэбны не толькі заканадаўчай, але і выканаўчай уладзе.

Такім стрымліваючым механізмам для заканадаўчай улады з'яўляецца двухпалатная сістэма. Радзімай двухпалатнага парламента ў яго сучасным выглядзе з'яўляецца, як вядома, Вялікабрытанія. У большасці дэмакратычных краін парламенты двухпалатныя. Гэта ЗША, ФРГ, Францыя, Італія, Іспанія, Японія і інш. Сярод больш «маладых» у гэтай сферы можна назваць Польшчу, Расійскую Федэрацыю, Казахстан, якія таксама выбралі сістэму двухпалатнага парламента. Пры двухпалатнай сістэме парламента, з аднаго боку, існуе спецыяльны прафесіянальны орган, які працуе ў галіне законатворчасці – гэта палата дэпутатаў або прадстаўнікоў; другая палата выконвае, па-першае, экспертна-кантрольныя функцыі. Яна, напрыклад, на нейкі момант можа затрымаць увядзенне ў жыццё не адпавядаючых яго патрабаванням законаў. Але ў канчатковым выніку палата прадстаўнікоў павінна мець магчымасць рухаць, калі гаварыць умоўна, закон нават тады, калі другая палата яго адхіляе, іншым канстытуцыйным шляхам праз узгадняльную камісію і іншае і ў адпаведных абставінах прымаць, нягледзячы на адмоўныя адносіны да законапраекта другой палаты. Другая палата магла б таксама вырашаць пытанні, звязаныя з прызначэннем вышэйшых службовых асоб дзяржавы ў межах кампетэнцыі парламента. І нарэшце, падкрэслім: другая палата адлюстроўвала б пераважна не столькі палітычныя, колькі рэгіянальныя інтарэсы, што вельмі важна для ўстойлівага функцыянавання дзяржаўнага механізма.

Пры такім становішчы забяспечваецца большая эфектыўнасць работы парламента, перш за ўсё за кошт яго якасных, калі можна так сказаць, законатворчых і кадравых рашэнняў.

Стрымліваючы механізм павінен быць і ў сістэме «прэзідэнт – выканаўчая ўлада». Такім механізмам з'яўляецца наяўнасць магутнага

выканаўча-распарадчага органа – кабінета міністраў. З органа, утворанага пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, кабінет міністраў павінен атрымаць статус самастойнага органа, які мае права ўносіць праекты законаў непасрэдна ў парламент, мінуючы прэзідэнта. Толькі праект закона аб бюджэце ў сувязі з яго выключнай важнасцю мэтазгодна – і гэта павінна мець канстытуцыйнае замацаванне – ураду ўносіць у парламент са згоды прэзідэнта. У інтарэсах дзяржавы патрэбна, каб урад быў не толькі падкантрольны прэзідэнту, але і падсправаздачны парламенту. Гэта азначае, што парламент можа выказваць кабінету міністраў вотум недаверу, ці адказваць яму ў даверы. Парламент можа адобрыць або адхіліць праграму, прапанаваную урадам, і інш. Больш таго, у пэўных сітуацыях кабінет міністраў і яго прэм'ер становяцца стрымліваючымі фактарамі ў рамках сістэмы «прэзідэнт – выканаўчая ўлада».

Прэзідэнт жа ў новай сістэме ўлады, па прапанаваных ім зменах у канстытуцыі, застаецца кіраўніком дзяржавы. Улічваючы, што ў яго фактычна адпадаюць многія паўнамоцтвы кіраўніка выканаўчай улады, дакладней было б гаварыць аб змяненні арыентаванасці паўнамоцтваў прэзідэнта менавіта на паўнамоцтвы кіраўніка (па-руску «главы») дзяржавы, не аб істотным пашырэнні яго паўнамоцтваў наогул. Напрыклад, прэзідэнт не атрымлівае неабмежаванага права роспуску парламента. Ён можа рабіць гэта толькі ў выпадках, канстытуцыйна абмежаваных: калі палата прадстаўнікоў двойчы адхіліць кандыдатуру прэм'ер-міністра, калі дэпутаты выказваюць вотум недаверу ўраду, ці адмаўляюць ураду ў даверы, і, нарэшце, за грубае і сістэматычнае парушэнне канстытуцыі. Аднак апошняе прэзідэнт можа ажыццяўляць толькі паводле заключэння канстытуцыйнага суда. Такая норма не характэрна для сталых дэмакратычных дзяржаў. Тым не менш яна заснавана на выніках мінулагодняга рэферэндуму.

Пытанне, звязанае з выданнем кіраўніком дзяржавы ў адпаведных умовах нарматыўных актаў, роўных па юрыдычнай сіле законам, не новае для дэмакратычных краін. Гэта могуць рабіць нават урады некаторых краін, напрыклад Іспаніі. Аднак такія акты-дэкрэты і іншае будуць дзейнічаць толькі тады, калі парламент не адменіць іх ці не падцвердзіць – у розных краінах пытанне вырашаецца па-рознаму. Для ўмоў Рэспублікі Беларусь абодва гэтыя варыянты могуць быць прымальнымі, але галоўнае – каб парламент у такіх выпадках меў рэальныя магчымасці (і юрыдычныя, і фактычныя) гэта зрабіць. Інакш можа ўсталявацца неапраўданы ўхіл у бок гіпертрафіравання паўнамоцтваў кіраўніка дзяржавы.

І вось тут набывае актуальнасць і значнасць пытанне аб магчымасці старшынь палат збіраць іх нечарговыя пасяджэнні. Улічваючы тыя абставіны, што чарговыя пасяджэнні палат склікаюцца прэзідэнтам, менавіта гэтае права старшынь палат забяспечвае прадстаўнічай уладзе магчымасць прыняць рашэнні, адэкватныя сітуацыі, у тым ліку па ўзаемаадносінах з кіраўніком дзяржавы і іншымі галінамі улады. Апраўданасць жа прыняцця кіраўніком дзяржавы ў абмежаваных канстытуцыяй выпадках нарматыўных актаў, што маюць сілу закона, прадвызначаецца і тым, што парламент працуе строга абмежаваны тэрмін у летнюю і зімовую сесіі: 90 і 80 дзён адпаведна. Падкрэслім: канстытуцыя павінна вызначаць і кола пытанняў, па якіх кіраўнік дзяржавы не зможа выдаваць нарматыўныя акты, якія маюць сілу закона, нават на абмежаваны тэрмін. Гэта тыя пытанні, якія з'яўляюцца ключавымі для зберажэння канстытуцыйнага ладу, правоў і свабод чалавека.

Важным з'яўляецца ўдакладненне працэдуры ўзаемаадносінаў паміж прэзідэнтам і парламентам у галіне заканатворчасці, што складае таксама прадмет канстытуцыйнага рэгулявання. Тут многае можа даць тыповая практыка сталых дэмакратычных дзяржаў забеспячэння руху законапраектаў і іх прыняцця. У прыватнасці, накіраваны прэзідэнтам ці урадам праект закона, калі ён будзе названы імі тэрміновым, павінен тэрмінова і разглядацца парламентам, незалежна ад таго, будзе гэты праект прыняты ці не. Акрамя таго, апраўданай з'яўляецца канстытуцыйная практыка, калі праект закона, накіраваны прэзідэнтам ці ўрадам, галасуецца ў цэлым ці толькі з тымі папраўкамі, на якія даюць згоду названыя суб'екты заканадаўчай ініцыятывы.

Важным момантам з'яўляецца рэалізацыя заканадаўчай ініцыятывы дэпутатаў парламента, звязанай з выдаткамі дзяржаўных сродкаў, калі такія выдаткі папярэдне не закладзеныя ў зацверджаны парламентам дзяржаўны бюджэт. Значыць, яны не могуць быць зрасходаваны па напрамках, не прадугледжаных бюджэтам. Адсюль вынікае, што і законапраекты, якія патрабуюць дадатковых расходаў дзяржаўных сродкаў, могуць уносіцца толькі са згоды прэзідэнта ці ўрада. Менавіта апошнія могуць вызначыць і рэальна забяспечыць дадатковыя крыніцы фінансавання затратаў, якія цягне за сабой рэалізацыя ўнесенага законапраекта.

Збалансаванасць паўнамоцтваў прэзідэнта і парламента мае важнае значэнне і пры разглядзе кадравых прызначэнняў на вышэйшыя службовыя пасады. Мяркуем, што аптымальным тут з'яўляецца варыянт, згодна з якім такія пасады, як старшыні і членаў вярхоўнага суда, генеральнага пракурора, кіраўніка вышэйшай

фінансавай кантрольнай службы (камітэта, палаты ці інш.), а таксама некоторых іншых, замяшчаюцца шляхам прызначэння прэзідэнтам, але толькі са згоды адной з палат парламента. І зразумела, што пры такой мадэлі арганізацыі дзяржаўнай улады прызначэнне прэзідэнтам той ці іншай кандыдатуры на пасаду прэм'ер-міністра можа адбыцца толькі са згоды парламента – гэта адна з асноўных гарантый падсправаздачнасці ўрада заканадаўчаму органу. Такі варыянт узаемаадносін улад, на наш погляд, забяспечвае найбольш удалае спалучэнне функцый кіраўніка дзяржавы і парламента, іх узаемадзеянне. Менавіта апошняе павінна папярэднічаць гістарычна апраўданаму прынцыпу падзелу ўлады і зыходзячаму з гэтага палажэнню аб ураўнаважанні, стрымліванні імі адзін другога. Мяркуем, што ў гэтым накірунку можа мець пазітыўнае значэнне канстытуцыйна замацаваная магчымасць дэпутата парламента займаць пасады міністраў і такім чынам забяспечваць узаемадзеянне на верхнім узроўні выканаўчай улады і заканадаўчай. Такое ўзаемадзеянне можа стаць не толькі ўсебаковым, але і трывалым, што прынцыпова важна.

Такім чынам, рэалізацыя ў канстьпуцыйным плане выказаных поглядаў зрабіла б дзеючую Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь не толькі больш узважанай у сферы размеркавання функцый і паўнамоцтваў паміж рознымі галінамі ўлады, што само па сабе мае выключна вялікае значэнне. Улік ва ўстаноўленым парадку змяненняў і дапаўненняў да Канстытуцыі 1994 г. можа даць дадатковыя гарантыі далейшай дэмакратызацыі нашага грамадства, паляпшэння прававога становішча грамадзян і, нарэшце, надасць дзеючаму Асноўнаму Закону належны міжнародны прэстыж.

Катэгорыя справядлівасці ў беларускім заканадаўстве

Публикуется по статье: Абрамовіч, А.М. Катэгорыя справядлівасці ў беларускім заканадаўстве / А.М. Абрамовіч // Теоретические проблемы формирования и функционирования гражданского общества и правового государства. – Минск, 1995. – С. 10–13.

1. Несумненна, што адным з найбольш важных бакоў сацыяльнага прагрэсу грамадскай супольнасці выступае сацыяльна-маральны бок жыцця, які базуецца на іманентных грамадству ідэалах: Праўды, Дабра і Справядлівасці. Менавіта гэтыя сацыяльныя ідэалы з'яўляюцца арыентырам маральнай дзейнасці прававой дзяржавы і грамадскай супольнасці. Не выпадкова вось ужо ў тысячагоддзях жыве вызначэнне права як меры справядлівасці ці справядлівасці, увасобленай у законе.

2. Пры гэтым неабходна мець на ўвазе, што сама катэгорыя справядлівасці мае як бы два розных і даволі супярэчных інварыятных «зрэзы». Адзін «зрэз» справядлівасці звязаны з ідэямі эгалітарнасці, гэта значыць роўнасці, і роўнасці перш за ўсё ў размеркаванні, а не толькі ў магчымасцях. Другі «зрэз» справядлівасці мае прынцыпова іншы пачатак – так званы элітарны, гэта значыць пачатак пераважнасці. Ён зыходзіць з няроўнакаштоўнасці кожнай канкрэтнай працы ў яе грамадскім падзеле.

3. Зразумела, што ў грамадстве заўсёды павінен знаходзіцца баланс паміж справядлівасцю ў эгалітарным яе сэнсе і справядлівасцю ў элітарным значэнні. Можна сказаць, што ад знаходжання

аптымальных суадносін у дадзенай сферы залежыць у многім устойлівасць грамадства. Няма неабходнасці казаць, што гэта даволі складаная праблема і яна павінна вырашацца штодзённа, у прыватнасці ва ўмовах дзяржаўнай арганізацыі грамадства ў заканадаўчай, выканаўча-распарадчай і судовай дзейнасці дзяржаўнай улады, структуры якой увасабляюць у юрыдычным плане дзяржаву.

4. Калі аналізаваць заканадаўчы аспект дзейнасці дзяржавы, то тэндэнцыя забеспячэння эгалітарнай справядлівасці бачна ў заканадаўчых актах, звязаных, напрыклад з рэалізацыяй сацыяльных праграм, праграм экалагічнага, у тым ліку чарнобыльскага, накірунку. Забяспечыць у больш належнай ступені эгалітарную справядлівасць магчыма шляхам далейшага ўдасканалення прававога рэгулявання адносін у сферы барацьбы з манапалізацыяй вытворцаў, асабліва ў сферах, непасрэдна звязаных з сацыяльным развіццём, у прыватнасці ў сферы вытворчасці лекаў, прадуктаў харчавання і інш.

Глабальным накірункам у дадзенай сферы наогул з'яўляецца дзяржаўная палітыка размеркавання, якая знаходзіць адлюстраванне ў дзеючым беларускім заканадаўстве, не выключаючы пры гэтым і палітыку прыватызацыі як спецыфічнага моманту пераходнага да грамадскай супольнасці і прававой дзяржавы перыяду.

Нельга не прызнаць, што рэальная палітыка ў гэтай сферы, увасобленая ў заканадаўчых актах Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь дванаццатага склікання, у многім не забяспечыла рэалізацыі прынцыпа сацыяльнай справядлівасці ў яго эгалітарным сэнсе. Гэта тычыцца, напрыклад, працэсу і вынікаў прыватызацыі ў краіне сродкаў вытворчасці. Больш поўна дадзены прынцып ажыццёўлен адносна прыватызацыі аб'ектаў дзяржаўнага жыллёвага фонду.

Значныя парушэнні прынцыпу сацыяльнай справядлівасці за мінуўшы перыяд рэфармавання грамадства адбыліся, на наш погляд, у банкаўскай, фінансава-крэдытнай сферах, у тым ліку шляхам ажыццяўлення суперінфляцыі, выдачы дзяржаўных крэдытаў без належных гарантый і абгрунтавання, без уліку дзяржаўных інтарэсаў, шляхам прыдання гэтаму працэсу ліхвярскага характару, стварэння, па сутнасці, закрытых груповак, маючых доступ да «заглытвання» гэтай долі нацыянальнага багацця. Мяркуем, што Вярхоўны Савет Рэспублікі Беларусь трынаццатага склікання сумесна з выканаўчай і судовай уладамі зможа стварыць лепшую заканадаўчую базу і прыняць іншыя меры ў накірунку перагляду склаўшыхся ў дадзенай сферы абставін з мэтай хаця б частковага забеспячэння прынцыпа сацыяльнай справядлівасці.

Неабходна і заканадаўчае стымуляванне эфектыўнай, сацыяльна у шырокім сэнсе — арыентаванай прыватнай вытворчасці, эфектыўнай, высокапрафесійнай працы ў сферы навукі, культуры, адукацыі. Такая тэндэнцыя слаба закладзена ў беларускім заканадаўстве. Таму неабходны перагляд заканадаўства, у тым ліку падатковага, у накірунку стымуляцыі вытворчасці, навукова-тэхнічнага прагрэсу. За кошт пад'ёму вытворчасці, развіцця навукова-тэхнічнага прагрэсу ў перспектыве можа быць у больш значнай ступені, чым цяпер, забяспечаны прынцып эгалітарнай справядлівасці ў нашым грамадстве. Прыклад таму – стан спраў у краінах развітых дамакратый з сацыяльна арыентаванай эканомікай.

5. Адпаведна не менш важным для грамадства і чалавека з'яўляецца забеспячэнне такога баланса, у якім належнае месца займае пераважная, элітарная – умоўна – справядлівасць. Гэта азначае больш высокі, чым у сучасны час, узровень стымулявання высокаякаснай працы, высокакваліфікаваных работнікаў ва ўсіх без выключэння сферах вытворчасці, навукі і інш.

Патрабаванні забеспячэння аптымальных суадносін эгалітарнай і пераважнай справядлівасці ў канчатковым выглядзе зводзяцца да ўстанаўлення баланса інтарэсаў у грамадстве. Пры гэтым у заканадаўстве павінен быць забяспечаны баланс перспектыўных і бягучых інтарэсаў, агульных і прыватных інтарэсаў, інтарэсаў розных сацыяльных груп ці класаў, сацыяльна-карпаратыўных інтарэсаў і інтарэсаў асобы як галоўнай каштоўнасці грамадскай супольнасці.

6. Аналіз заканадаўства паказвае, што нярэдка перспектыўныя інтарэсы не тое што недаацэньваюцца, а наогул ігнаруюцца. Напрыклад, наўрад ці правільнай з'яўляецца атрымаўшае адпаведнае адлюстраванне ў заканадаўстве тэндэнцыя забеспячэння павышэння якасці народнай адукацыі за лік фактычнага – хаця аб гэтым адпаведныя, асабліва афіцыйныя асобы стараюцца не гаварыць – зніжэння ўзроўню агульнай адукацыі ўсіх членаў грамадства (прыём у старэйшыя класы на конкурснай аснове, істотнае памяншэнне рэальнай магчымасці прадстаўнікоў маламаёмасных – а гэта звыш 90 % насельніцтва – атрымаць вышэйшую адукацыю, адсутнасць сістэмы крэдытавання пры атрыманні вышэйшай адукацыі ва ўмовах шырокага развіцця платнай сістэмы навучання і інш.). Гэта тэндэнцыя набывае рысы небяспечнай для грамадства, і тут беларускаму заканадаўцу мэтазгодна было б зрабіць належныя захады, улічваючы пры гэтым вопыт сучасных дэмакратычных грамадстваў.

Дзеючае заканадаўства нярэдка парушае баланс інтарэсаў, а значыць, і прынцып сацыяльнай справядлівасці паміж рознымі сацыяльнымі групамі. Возьмем пенсійнае заканадаўства. Згодна з ім верхняя мяжа пенсіі, напрыклад, ваеннаслужачых амаль у тры-чатыры разы перавышае гэты рубеж у цывільных грамадзян, у якіх верхняя планка пенсійнага забеспячэння толькі крыху вышэй за ніжнюю ў ваеннаслужачых. Хаця нельга не ўлічваць пры вырашэнні дадзенага пытання спецыфіку ваеннай службы, яе цяжкасці для многіх (але не ўсіх) прайшоўшых гэтую службу, але ў цэлым наўрад ці можна сказаць, што падыход заканадаўцы да гэтага пытання быў выключна правільным, што ён не ўтрымліваў адпаведнага, магчыма зверхлабісцкага, уплыву.

Не зразумець на абыдзеным ўзроўні мыслення, а тым больш на навуковым не толькі празмерную, а наогул непрыймальную для здаровага, нармальна функцыяніруючага грамадства сістэму ільгот і прывілегій, адлюстраваную ў дзеючых законах. Вырашэнне ў заканадаўчым плане гэтага пытання, відаць, павінна было бы стаць адной з першачарговых задач дзеючага Вярхоўнага Савета, тым больш што гатоўнасць вырашыць яго выканаўчая ўлада на цэнтральным узроўні ў канцы 1995 г. прадэманстравала.

7. Навуковы падыход да ўліку прынцыпу сацыяльнай справядлівасці ў заканадаўчых актах, якія прымаюцца ў перыяд фармавання грамадзянскай супольнасці і прававой дзяржавы, да забеспячэння аптымальных суадносін эгалітарных і элітарных пачаткаў гэтага прынцыпу выключна важны. Пры гэтым не лішне ўспомніць Канта. Прававымі атрыбутамі грамадзян па Канту з'яўляюцца аснаваная на законе свабода кожнага не падпарадкавацца іншаму заканадаўству, акрамя таго, на якое даў сваю згоду; грамадзянская роўнасць – прызнаваць стаячым вышэй за сябе толькі таго ў саставе народа, на каго ён мае маральную здольнасць ускладаць такія прававыя абавязкі, якія можа ўскладаць на яго; па-трэцяе, самастойнасць грамадзян быць абавязаным сваім існаваннем і ўтрыманнем не самавольству каго-небудзь іншага ў саставе народа, а сваім уласным правам і сілам (Кант. Соч. Т. 4.2. С. 234–251).

Гэта пасылка Канта, скажам мякка, накіравана на фарміраванне актыўнай жыццёвай пазіцыі грамадзян у рэалізацыі сваіх правоў і свабод, у тым ліку ў працэсе эабеспячэння ў грамадстве сацыяльнай справядлівасці, уключаючы адносіны грамадзян да публічнай улады, якая не забяспечвае ў заканадаўчым рэгуляванні і выкананні законаў гэтых прынцыпаў.

Библиографический список трудов А.М. Абрамовича, опубликованных в настоящем издании

1. Абрамович, А.М. Государственное управление строительством в СССР / А.М. Абрамович ; ред. В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1982. – Гл. 1, 2. – С. 3–129.
2. Абрамович, А.М. Территориальный хозрасчет: экономические и политико-правовые аспекты / А.М. Абрамович // Актуальные проблемы перестройки в промышленности (на уровне производственного объединения). – Минск : Интеграл, 1988. – С. 1–6.
3. Абрамович, А.М. Территориальный и отраслевой принципы в советском государственном управлении (теоретические вопросы) / А.М. Абрамович // Правовые аспекты управления народным хозяйством / Ин-т философии, социологии и права АН ЛитССР. – Вильнюс, 1979. – С. 138–155.
4. Абрамович, А.М. Экологизация государственного управления советской экономикой / А.М. Абрамович // Эффективность реализации законов по охране природы / Ин-т философии, социологии и права АН ЛитССР. – Вильнюс, 1983. – С. 26–30.

5. Абрамович, А.М. Конституция СССР – воплощение ленинской национальной политики / А.М. Абрамович ; ред. В.А. Круталевич ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1986. – 79 с.
6. Абрамович, А.М. Советский федерализм и экономическая политика / А.М. Абрамович // В союзе равных и суверенных. – Минск : Наука и техника, 1982. – С. 72–91.
7. Абрамович, А.М. Соотношение компетенции органов Союза ССР и БССР в области народного хозяйства / А.М. Абрамович // В союзе равных и суверенных. – Минск : Наука и техника, 1982. – С. 91–106.
8. Абрамович, А.М. Горизонты сотрудничества / А.М. Абрамович // Беларус. думка. – 1998. – № 9. – С. 8–17.
9. Абрамович, А.М. Взаимоотношения министерств, государственных комитетов и ведомств союзных республик с органами государственной власти и другими органами государственного управления / А.М. Абрамович // Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики. Совершенствование правового статуса и деятельности / В.И. Шабайлов [и др.] ; науч. ред. В.И. Семенков, В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1984. – Гл. 2. – С. 43–75.
10. Абрамович, А.М. Государственный комитет по делам строительства союзной республики / А.М. Абрамович // Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики. Совершенствование правового статуса и деятельности / В.И. Шабайлов [и др.] ; науч. ред. В.И. Семенков, В.И. Шабайлов ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1984. – С. 97–109.
11. Абрамович, А.М. Организационно-правовое регулирование развития экономики Белорусской ССР как составной части народнохозяйственного комплекса страны / А.М. Абрамович // Белорусская ССР. Статус. Достижения. Развитие / В.И. Шабайлов [и др.] ; под ред. С.Г. Дробязко, В.И. Шабайлова ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1989. – Гл. 3. – С. 189–244.
12. Абрамович, А.М. Союзная республика: обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории / А.М. Абрамович // Великий Октябрь и национально-государственное строительство в Белоруссии / В.А. Круталевич [и др.] ; под ред. В.И. Семенкова. – Минск : Наука и техника, 1987. – Гл. 5. – С. 81–111.

13. Абрамович, А.М. Правовой статус советского гражданина / А.М. Абрамович ; под. ред. В.И. Шабайлова ; АН БССР, Ин-т философии и права. – Минск : Наука и техника, 1988. – 93 с.
14. Абрамович, А.М. Диалектика развития концепции правового статуса личности в СССР в условиях перестройки / А.М. Абрамович // Диалектика. Перестройка. Человек : тез. докл. Всесоюз. науч.-практ. конф., Минск, 16–19 мая 1989 г. – Минск, 1989. – С. 71–73.
15. Абрамович А.М. Основные направления совершенствования гражданского и хозяйственного законодательства / А.М. Абрамович // Юстиция Беларуси. – 2004. – № 10. – С. 11–14.
16. Абрамович, А.М. Современное правопонимание и совершенствование гражданского, трудового и уголовного законодательства / А.М. Абрамович // Генетические закономерности права : сб. науч. тр., посвящ. 90-летию проф. С.Г. Дробязко / Белорус. гос. ун-т [и др.] ; редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – С. 31–41.
17. Абрамович, А.М. Право и социально-экономическое развитие страны / А.М. Абрамович // Беларус. думка. – 1997. – № 7. – С. 29–37.
18. Абрамович, А.М. Инвестиции для развития экономики Республики Беларусь / А.М. Абрамович // Вестн. Высш. Хоз. Суда. – 2002. – № 8/1. – С. 26–30.
19. Абрамович, А.М. Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь / А.М. Абрамович // Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь : материалы науч.-практ. конф., Минск, 21 дек. 2000 г. / Нац. центр законопроект. деятельности при Президенте Респ. Беларусь. – Минск : НЦЗД, 2001. – С. 6–15.
20. Абрамовіч, А.М. Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы / А.М. Абрамовіч // Весн. БДУ. Сер. 3. – 1996. – № 3. – С. 81–84.
21. Абрамовіч, А.М. Катэгорыя справядлівасці ў беларускім заканадаўстве / А.М. Абрамовіч // Теоретические проблемы формирования и функционирования гражданского общества и правового государства. – Минск, 1995. – С. 10–13.

Научное издание

Наследие права

АБРАМОВИЧ Александр Михайлович

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Ответственные за выпуск
В.В. Куртова, С.А. Ржановская

Редакторы
Л.Ф. Остроумова, Е.П. Соболева

Компьютерная верстка
О.П. Карасюк

ЮрСпектр
Правовые информационные технологии
ilex ОНЛАЙН-СЕРВИС ГОТОВЫХ ПРАВОВЫХ РЕШЕНИЙ

Подписано в печать 18.10.2019. Формат 60x90/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 33, 48. Уч.-изд. л. 31,35. Тираж 300 экз. Заказ 3942.

Общество с ограниченной ответственностью «ЮрСпектр».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/531 от 27.06.2018.
Ул. Ф. Скорины, д. 40, комн. 328 (адм. корп.), 220141, г. Минск.

Общество с ограниченной ответственностью «Поликрафт».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий № 2/14 от 21.11.2013.
Ул. Кнорина, д. 50, корп. 4, комн. 401а, 220103, г. Минск.