

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ СССР
ВСЕСОЮЗНЫЙ ОРДЕНА «ЗНАК ПОЧЕТА»
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОЧЕТАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
И ОТРАСЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ
НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ
В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ
XXVII СЪЕЗДА КПСС**

**Труды
42**

ISSN 0320-278X. Законодательные проблемы сочетания территориального и отраслевого управления народным хозяйством в свете решений XXVII съезда КПСС. 1988. Труды 42. 1—148.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ СССР
ВСЕСОЮЗНЫЙ ОРДЕНА «ЗНАК ПОЧЕТА»
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОЧЕТАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
И ОТРАСЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ
НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ
В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ
XXVII СЪЕЗДА КПСС

Труды
42

Москва — 1988

Редакционная коллегия:

М. К. Юков (главный редактор), *М. Я. Булошников,*
И. Ф. Казьмин, В. С. Пронина

ВВЕДЕНИЕ

XXVII съезд КПСС явился мощным толчком, приведшим в движение все сферы общественной жизни — экономическую, политическую, духовную. Перед нами много проблем, решение которых должно опираться на передовую науку, в том числе и правовую. Перестройка базируется на всемерной интенсификации производства, структурном совершенствовании экономики, эффективных формах управления. Важнейшим народнохозяйственным и государственным вопросом в современных условиях является определение, выработка правильного сочетания отраслевого и территориального управления. Вопрос этот приобретает особое значение в связи с развитием социалистической демократии, расширением самостоятельности и ответственности предприятий и объединений, развитием территориально-производственных комплексов и необходимостью организации управления ими, а также широким внедрением целевых программ. Правовой науке предстоит разработать юридические конструкции, обеспечивающие рациональное сочетание отраслевого и территориального управления.

В основе указанной проблемы находится разработка правовых мер отраслевого и территориального планирования. Здесь необходимо добиться безусловных гарантий улучшения составления проектов планов развития отраслей в территориальном разрезе и повысить роль территориальных органов управления в подготовке предложений по проектам планов организаций союзного подчинения в интересах обеспечения комплексного экономического и социального развития соответствующего региона. Необходимо разрабатывать правовые меры по совершенствованию территориального планирования, более полного учета в планах материальных и трудовых ресурсов по районам страны и рационального размещения производительных сил.

Новые формы и методы управления, вводимые в нашей стране, требуют выработки конкретных организационных и

юридических мер по экономии ресурсов. В первую очередь это задача Госплана СССР и Госнаба СССР, министерств и ведомств. Однако следует брать в расчет и подлинно хозяйское отношение к народному добру территориальных органов управления. На переднем крае массового движения за экономию и бережливость, за внедрение хозяйственного расчета и самофинансирования находятся прежде всего предприятия и объединения, их трудовые коллективы.

Действие финансовых рычагов в современных условиях наиболее тесно связано с проблемой укрепления полного хозяйственного расчета и самофинансирования. Требуется дальнейшая разработка правового обеспечения постепенного перехода к нормативному методу платежей в бюджет на основе долгосрочных ставок, которые должны устанавливаться применительно к особенностям отдельных отраслей хозяйства, районов страны, или же нужна единая шкала ставок, учитывающая уровень рентабельности. Необходимо ориентировать предприятия на создание финансовых резервов, предоставив им права расходовать их по своему усмотрению. Особенно необходима гарантия такой меры в условиях длительно действующих нормативов платежей в бюджет, когда в отдельные годы может иметь место недостаток финансовых ресурсов, а в другие — их излишек. При переходе к самофинансированию и нормативным платежам в бюджет дополнительным источником финансирования различных мероприятий становится кредит. Перспективным представляется смоделировать правовую судьбу кредита и с учетом этого уточнить его роль и место в покрытии текущих и инвестиционных затрат, перечень объектов кредитования, условия предоставления кредита.

Не менее остры проблемы сочетания отраслевого и территориального управления в агропромышленном комплексе страны. Современная аграрная политика партии рассчитана на достижение двух взаимосвязанных целей: первая — обеспечить надежное снабжение страны продовольствием и сырьем, всегда иметь для этого достаточные резервы; вторая — идти все дальше по пути сближения материальных и культурно-бытовых условий города и деревни. Основная задача состоит в том, чтобы увязать сельское хозяйство и обслуживающие отрасли промышленности и транспорта. Правовые и организационные проблемы аграрно-промышленного комплекса страны сводятся к тому, что он должен планироваться, финансироваться и управляться как единое целое. Что представляет собой сформировавшийся ныне агропромышленный комплекс страны? Это сложная производственно-экономическая система, охватывающая ряд тесно взаимосвязанных отраслей и производств, которые специализируются на производстве про-

дукции сельского хозяйства, переработке, а также на производстве средств производства для сельского хозяйства и связанных с ним отраслей в производственно-техническом обслуживании села. И вся эта огромная система организационно строится путем укрепления централизации и возрастания роли территориальных органов управления.

Интенсивное освоение человеком территорий и акваторий с применением современных технических средств, загрязнение окружающей среды, быстрый рост народонаселения — все это привело к серьезным изменениям в природных системах биосферы. В сферу хозяйственной деятельности оказались вовлеченными практически все природные ресурсы, в том числе и ресурсы животного мира. В результате во многих районах изменилась экологическая ситуация. Это вызывает самую серьезную тревогу. Сохранить видовое многообразие природы для потомков — обязанность нашего общества. Особенностью развития экономики в настоящий период является интенсивный рост расходов на охрану окружающей среды. Нуждаются в правовом урегулировании вопросы координации природоохранных мероприятий, установления нормативов предельно допустимых антропогенных нагрузок на природу и т. д. Комплексное решение природоохранных вопросов предусматривает и разработку организационно-правовых начал в оптимальном сочетании отраслевых и территориальных интересов.

Научной проработке правовой части указанных здесь и других проблем сочетания отраслевого и территориального управления в условиях интенсификации производства в целях полного претворения в жизнь решений XXVII съезда КПСС и последующих Пленумов ЦК КПСС и посвящен настоящий сборник трудов ВНИИСЗ.

Доктор юридических наук М. К. ЮКОВ

Профессор
М. Г. КИРИЧЕНКО

В. И. ЛЕНИН ОБ ОТРАСЛЕВОМ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Ленинский принцип сочетания отраслевого и территориального управления зафиксирован в ст. 16 Конституции СССР. В ней сказано, что экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны.

Руководство экономикой осуществляется в СССР на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций. Важно подойти к уяснению и раскрытию сущности данного принципа в историко-правовом ракурсе. В. И. Ленин писал: «Весь дух марксизма, вся его система требует, чтобы каждое положение рассматривать лишь а) исторически, б) лишь в связи с другими, γ) лишь в связи с конкретным опытом истории»¹. Исторические факты и современная действительность свидетельствуют о необходимости бережного отношения к прежнему опыту. Формы и методы применения принципа сочетания отраслевого и территориального управления на различных этапах социалистического строительства видоизменялись, хотя, как увидим ниже, не всегда наилучшим образом.

Одностороннее, временами волюнтаристское решение этой проблемы вело к созданию непроходимых ведомственных барьеров либо к полному отрицанию отраслевого принципа

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 49, с. 329.

управления промышленностью и как следствие — к опасной гипертрофии местничества и автаркии.

Ленинская идея организации управления хозяйством базировалась на необходимости строгого сочетания отраслевого и территориального принципов, взаимно уравновешивающих друг друга и не допускающих возникновения упомянутых выше крайностей.

Практически мыслилось образовать особый общегосударственный орган хозяйственного управления и соответствующие хозяйственные (экономические) органы на местах. Уже 11 ноября 1917 г. В. И. Лениным было подписано постановление Совнаркома «О работе по организации Высшего экономического Сопровождающего». Эта работа поручалась группе крупных специалистов, которым предоставлялось право на получение из всех учреждений, как общественных, так и правительственных, справок, материалов и документов по вопросам народного хозяйства и мер по его регулированию².

Речь шла о создании специального общегосударственного органа, объединяющего деятельность всех хозяйственных ведомств и учреждений как в центре, так и на местах, на чем особенно настаивал Ленин с первых же дней после установления Советской власти. Конкретные предложения по этому вопросу были разработаны буквально в считанные дни, и 15 (28) ноября 1917 г. на заседании Совнаркома рассмотрен вопрос об организации Высшего Совета Народного Хозяйства. Проект соответствующего декрета был представлен на рассмотрение ВЦИК, где его дважды обсуждали и затем 1 (14) декабря 1917 г. утвердили³. В газетном отчете сообщалось, что по вопросу о создании ВСНХ выступил В. И. Ленин, который указал, «что Высший совет народного хозяйства не может быть сведен к парламенту, а должен быть таким же боевым органом для борьбы с капиталистами и помещиками в экономике, каким Совет Народных Комиссаров является в политике»⁴.

ВСНХ был создан с начала при СНК. Общей его задачей являлась организация народного хозяйства и финансов. Он был призван вырабатывать единые нормы и планы регулирования экономической жизни страны, согласовывать и объединять деятельность центральных и местных регулирующих учреждений: совещаний по топливу, металлу, транспорту, центрального продовольственного комитета, народных комиссаров торговли и промышленности, продовольствия, земледелия

² Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957, с. 73—74.

³ Там же, с. 172—174; см. также: СУ, 1917, № 5, с. 89.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 134.

лия, финансов, военно-морского, Всероссийского совета рабочего контроля, а также соответствующую деятельность фабрично-заводских и профессиональных организаций рабочего класса.

ВСНХ было предоставлено право конфискации, реквизиции, секвестра, принудительного синдицирования различных отраслей промышленности и торговли, проведения иных мероприятий в области производства, распределения и финансов.

Очень важная координационная функция ВСНХ состояла в том, что все законопроекты и крупные мероприятия, имеющие отношение к регулированию народного хозяйства в целом, могли вноситься в Совнарком только через ВСНХ. ВСНХ объединял и направлял работу местных экономических отделов Советов депутатов, куда включались местные органы рабочего контроля, местные комиссары труда, торговли, промышленности, продовольствия и других подобных органов. Экономические отделы местных Советов являлись местными органами ВСНХ со всеми вытекающими отсюда субординационными взаимосвязями. В. И. Ленин придавал огромное значение согласованию хозяйственной работы на местах, т. е. действию территориального принципа управления наряду с отраслевым. Так, в «Наказе от ЦТО местным Советским учреждениям» он писал: «Отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств — одно из больших зол, препятствующих хозяйственному строительству. Надо обратить на этот вопрос громадное внимание. Задача экономсоветов — устранить эту несогласованность, развивать самостоятельность местных учреждений». Далее В. И. Ленин указывал: «Продовольствие — мелкая местная промышленность — топливо — крупная общегосударственная промышленность и т. д., все эти области связаны тесно и «ведомственное» разделение их, необходимое для управления государством, приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины»⁵.

В решении поставленной задачи многое зависело именно от Высшего Совета Народного Хозяйства — от его примера и умения вести согласованную работу в центре, от его авторитетного влияния на местную работу. Именно поэтому ВСНХ был образован из представителей всех народных комиссариатов, Всероссийского совета рабочего контроля и сведущих лиц, включаемых в ВСНХ с совещательным голосом. Внутренняя структура ВСНХ строилась по отраслевому принципу в

виде отделов и секций по топливу, металлу, финансам, транспорту и т. п.

В Положении о ВСНХ от 8 августа 1918 г. сказано: ВСНХ является экономическим отделом ВЦИК, ответственным перед ним и Совнаркомом; ВСНХ регулирует и организует все производство и распределение и управляет всеми предприятиями республики⁶. Таким образом, под руководством В. И. Ленина дальновидно и тактически разумно был решен первоочередной вопрос о создании механизма управления народным хозяйством, причем в основном до того, как различные его отрасли и отдельные наиболее важные хозяйственные объекты стали государственной собственностью. В тот же период, когда основные хозяйственные объекты находились в частной собственности, за исключением небольшого числа отдельных национализированных предприятий, советского народного хозяйства как единого целого в природе еще не существовало. Именно поэтому координация хозяйственной деятельности осуществлялась не путем непосредственного управления, а при помощи таких средств, как органы рабочего контроля и ВСНХ.

В. И. Ленин придавал огромное значение привлечению научных сил к разработке предложений, касающихся хозяйственного строительства молодой Советской республики.

В конце марта 1918 г. Академия наук обратилась к Советскому правительству с предложением привлечь ученых к исследованию естественных богатств страны. Предложение Академии обсуждалось 12 апреля 1918 г. на заседании Совнаркома, который, признав необходимым финансировать соответствующие работы, поставил задачу систематического разрешения проблем правильного размещения в стране промышленности и наиболее рациональное использование ее хозяйственных сил.

В апреле 1918 г. В. И. Ленин сделал «Набросок плана научно-технических работ»⁷, в котором Высшему Совету Народного Хозяйства предписывалось дать поручение Академии наук, начавшей систематическое изучение и обследование естественных производительных сил России, образовать ряд комиссий из специалистов для возможно более быстрого составления плана реорганизации промышленности и экономического подъема России. В плане В. И. Ленин рекомендовал предусмотреть: «Рациональное размещение промышленности в России с точки зрения 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 зре-

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278—279.

⁶ СУ, 1918, № 58, с. 644.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 228—229.

ния новейшей наиболее крупной промышленности и особенно трестов, слияние и сосредоточение производства в немногих крупнейших предприятиях»⁸.

Важнейшим шагом Советского государства явился Декрет СНК от 28 июня 1918 г. о национализации крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообделочной, табачной, стекольной и керамической, кожевенной, цементной и прочим отраслям промышленности, паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и предприятий в области железнодорожного транспорта⁹.

Организацию управления национализируемыми предприятиями было поручено в срочном порядке выработать и провести в жизнь соответствующим отделам ВСНХ под общим руководством Президиума ВСНХ. Аналогичное поручение в отношении паровых мельниц возлагалось на Наркомпрод, в отношении предприятий по местному благоустройству — на местные Советы депутатов, а в отношении предприятий железнодорожного транспорта — на народный комиссариат путей сообщения. Выработать и разослать во все национализируемые предприятия подробную инструкцию об организации управления и задачах рабочих организаций в связи с проведением в жизнь названного декрета поручалось ВСНХ.

ВСНХ являлся единственным универсальным органом координации хозяйственного управления. В постановлении СНК «О взаимоотношениях народных комиссаров и Высшего Совета народного хозяйства»¹⁰, которое тщательно было отредактировано и дополнено В. И. Лениным, содержались строгие требования о необходимости точного соблюдения субординационной зависимости наркоматов от ВСНХ.

Шаг за шагом формировалась и крепла демократически централизованная система управления социалистическим хозяйством — ВСНХ с его органами на местах, система, основной задачей которой являлось разумное сочетание отраслевого и территориального принципов руководства народным хозяйством.

Система управления совнархозов с самого начала строилась на коллегиальных началах, с широким участием во всей их деятельности общественных организаций. Однако вскоре после образования этих органов в их работе обнаружили негативные моменты, на необходимость устранения которых В. И. Ленин обратил внимание в своей речи на II Всероссий-

ском съезде Советов народного хозяйства 25 декабря 1918 г. Отметив, что общий план управления национализированными предприятиями, отраслями промышленности выработан и при участии профессиональных союзов поставлен на твердую основу, В. И. Ленин предупредил: «... со всякими синдикалистскими, сепаратистскими, местническими и областническими попытками, приносящими делу вред, мы будем и в дальнейшем бороться так же, как боролись до сих пор»¹¹.

Важное положение о сочетании отраслевого и территориального принципов управления содержится в резолюции IX съезда партии «Об очередных задачах хозяйственного строительства»: «Организационная задача, — сказано здесь, — состоит в том, чтобы, сохраняя и развивая вертикальный централизм по линии главков, сочетать его с горизонтальным соподчинением предприятий по линии хозяйственных районов, где предприятия разных отраслей промышленности и разного хозяйственного значения вынуждены питаться одними и теми же источниками местного сырья, транспортных средств, рабочей силы и пр.»¹².

Оценка плодотворной деятельности ВСНХ, определение ближайших перспектив развития его взаимодействия с другими центральными органами в деле строительства социалистической экономики содержались в постановлении ВЦИК от 26 февраля 1919 г. о деятельности ВСНХ¹³. ВЦИК отметил: всестороннее овладение хозяйственной деятельностью советскими органами, привлечение рабочих масс к управлению промышленностью, централизация экономического управления в руках ВСНХ и целая система социалистических мероприятий, проводимая в области производства и распределения, способствует большей устойчивости народного хозяйства и дает уверенность в его укреплении и развитии на социалистических основах.

В целях поднятия производительных сил страны ВЦИК признал необходимым дальнейшее продолжение и расширение объединения национализированных предприятий и создание наряду с имеющимися объединениями в металлургической, сахарной, химической и текстильной промышленности и в других отраслях соответствующего объединения и концентрации производства.

Для большей централизации и планомерности в управлении экономической жизнью ВЦИК признал неотложным поручить ВСНХ, Наркомзему и Народному комиссариату тор-

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 228—229.

⁹ СУ, 1918, № 47, с. 559.

¹⁰ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957, с. 558—560.

¹¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 397—398.

¹² КПСС в резолюциях... Т. 2. Изд. 8-е. М., 1970, с. 157—158.

¹³ Декреты Советской власти. Т. IV. М., 1968, с. 434—436.

говли и промышленности выработать меры по устранению параллелизма в их деятельности и слиянию соответствующих отделов в единые органы экономического управления.

Структура ВСНХ строилась в полном соответствии с главным его предназначением — объединять и направлять деятельность всех хозяйственных учреждений, устранять разногласия между ними, бороться с ведомственностью, разумно сочетать в управлении ведомственные и общегосударственные интересы, выступать в качестве межотраслевого руководящего экономического центра Республики.

Расширению функций ВСНХ сопутствовали структурные усовершенствования и изменения. В его состав, в частности, входили отделы: горнометаллургический, водных сообщений, государственных сооружений, металла, металлообработки, промышленности, топлива, транспорта, химической промышленности, электротехнической промышленности, экономических исследований, научно-технический, а также главки и центры: Главнефть, Главсахар (центрсахар), Центроткань, Центроуголь, Главный кожевенный комитет, Главный комитет крахмально-паточной промышленности, Главный комитет лесной политики и деревоотделочной промышленности и др.

Ленин строго требовал повышения деловитости и ответственности за порученные участки работы ото всех отраслевых и функциональных звеньев ВСНХ. Так, в письме Н. П. Горбунову от 3 сентября 1921 г. Ленин писал: «Научно-технический отдел ВСНХ, кажись, совсем заснул. Надо либо разбудить его, либо двинуть настоящим образом дело о разгоне этих ученых шалопаев и обязательно установить точно, кто будет отвечать за ознакомление нас с европейской и американской техникой толком, вовремя, практично, не по-казенному»¹⁴.

Одним из важных актов, определивших правовой статус ВСНХ и органов местного хозяйственного управления, явилось постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О местных органах экономического управления» (декабрь 1920 г.)¹⁵.

В целях объединения и укрепления хозяйственной деятельности всего местного аппарата Советской власти и привлечения его к выполнению как местных, так и общегосударственных задач съезд постановил создать при губернских исполнительных комитетах на правах комиссий губернские экономические совещания, на которые возложить согласование деятельности местных органов экономических народных ко-

миссариатов— ВСНХ, Наркоматов земледелия, продовольствия, труда и финансов.

Губернские экономические совещания создавались под председательством председателей губисполкомов в составе: председателя губернского Совета народного хозяйства, губпродкомиссара, зав. губотделом труда, зав. губземагделом, председателя губсовпрофа и зав. губфинотделом.

Создание на местах особых органов ВСНХ вне губернских совнархозов, как правило, не допускалось.

Центры и главки ВСНХ реорганизовывались в органы, руководящие и контролирующие работу губсовнархозов на основе единого государственного плана. Составление и осуществление производственных планов по всем отраслям народного хозяйства, составление и утверждение производственных программ и планов снабжения, общее руководство всей промышленностью лежало на обязанности и ответственности ВСНХ.

VIII Всероссийский съезд Советов принял также специальное постановление, которым поручил Совету Труда и Обороне к ближайшей сессии ВЦИК разработать Положение об областных хозяйственных органах и об их отношениях к Совету Труда и Обороне, с одной стороны, и к губернским экономическим Совещаниям — с другой, а также разработать положение о губернских и уездных экономических совещаниях¹⁶.

Все последующие съезды Советов РСФСР держали в поле зрения вопросы хозяйственного управления и неослабно контролировали деятельность ВСНХ и его органов на местах, уточняя их функции и расширяя взаимодействие с другими государственными органами.

После образования Союза ССР к его ведению в лице верховных органов власти и управления были отнесены такие важные функции в области хозяйственного строительства, как: установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза ССР; определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение; руководство транспортным и почтово-телеграфным делом; утверждение единого государственного бюджета СССР; установление общих начал землеустройства и землепользования, а также пользование недрами, лесами и водами по всей территории СССР и др. естественным образом потребовалось создание системы общесоюзных государственных органов, в том числе и специальных органов хозяйственного управления. Одним из таких органов стал Высший Совет На-

¹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 53, с. 164.

¹⁵ СУ РСФСР, 1921, № 1, с. 3.

¹⁶ СУ РСФСР, 1921, № 1, с. 8.

родного Хозяйства Союза ССР наряду с ВСНХ союзных республик.

Объединяя и направляя деятельность всех органов хозяйственного управления Союза ССР, а также осуществляя непосредственное руководство важнейшими отраслями промышленности, ВСНХ СССР, возглавляемый выдающимися деятелями Советского государства — Ф. Э. Дзержинским (1924—1926 гг.), В. В. Куйбышевым (1926—1930 гг.) и Г. К. Орджоникидзе (1930—1932 гг.), сыграл значительную роль в восстановлении и развитии народного хозяйства. В постановлении «О состоянии и перспективах развития промышленности Союза ССР», принятому по докладу председателя ВСНХ СССР, четвертый съезд Советов СССР (апрель 1927 г.) указал, что на новой полосе развития усложнившаяся хозяйственная обстановка требует соответствующего изменения системы управления промышленностью и более решительной борьбы с бюрократизмом аппарата управления. Съезд потребовал отказаться от всепроникающей и часто мелочной централистической регламентации, сковывающей инициативу, предоставить большую свободу действий и прав местным органам в их оперативной деятельности, которая должна органически сочетаться с централизованным плановым руководством. Съезд Советов одобрил принятые правительством и ВСНХ мероприятия по реорганизации системы управления на основе децентрализации оперативных функций при централизованном плановом руководстве¹⁷.

XVI партийная конференция (апрель 1929 г.) признала возможным предпринять дальнейшие шаги в области децентрализации функций управления, разгрузки союзных и центральных республиканских органов не только от массы мелких дел, но и от известной части оперативных функций, действительного улучшения плановой работы, обеспечивающего разработку реальных и своевременных планов.

Для улучшения системы управления промышленностью и транспортом партийная конференция рекомендовала обеспечить превращение ВСНХ и наркомата путей сообщения в органы не только планово-экономического руководства, но и действительного технического руководства, основанного на достижениях как американской и европейской, так и советской науки и техники¹⁸.

В 1932 г. было принято решение о реорганизации ВСНХ СССР. Как тогда объяснялось, дальнейшее успешное развитие народного хозяйства СССР требовало проведения коренной

перестройки управления промышленностью. Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 5 января 1932 г. «Об образовании народных комиссариатов тяжелой, легкой и лесной промышленности»¹⁹, Высший Совет Народного Хозяйства СССР был преобразован в общесоюзный Народный комиссариат тяжелой промышленности СССР с выделением из его ведения легкой и лесной промышленности и образования объединенного (союзно-республиканского) Народного комиссариата легкой промышленности СССР и общесоюзного Народного комиссариата лесной промышленности СССР.

При ликвидации ВСНХ СССР, к сожалению, было упущено одно чрезвычайно важное обстоятельство: ВСНХ являлся не только органом непосредственного руководства промышленностью (эта функция перешла в ведение трех образованных на одной основе наркоматов), но, что самое главное, ВСНХ являлся координирующим хозяйственным центром на всей территории страны. Необходимость осуществления функции координации, согласования и разрешения межведомственных конфликтов, возникающих в практике взаимоотношений между различными центральными хозяйственными учреждениями, с ликвидацией ВСНХ не отпала. Напротив, чем дальше шел процесс дифференциации промышленности по вновь возникающим отраслям, тем острее становилась потребность в существовании единого общесоюзного координационного хозяйственного центра именно типа ВСНХ с его координационной функцией.

Профессор
В. С. ПРОНИНА

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА РЕСПУБЛИК

Совершенствование хозяйственного механизма должно обеспечить сочетание централизованного начала в решении вопросов государственного управления с развитием инициативы союзных республик, местных Советов, предприятий и объединений. Решение этой задачи окажет решающее воздействие на реализацию принципов демократического централизма и социалистического федерализма и тем самым на всю организацию управления Союза ССР, союзных и автономных рес-

¹⁷ СЗ СССР, 1927, № 21, с. 239.

¹⁸ КПСС в резолюциях... Т. 4. Изд. 8-е. М., 1970, с. 230.

¹⁹ СЗ СССР, 1932, № 1, с. 4.

публик, особенно на центральное их звено управления. Усиление «территориального подхода» к планированию и управлению, развитие принципа рационального их сочетания «особенно важно для такой обширной, разнообразной по условиям и многонациональной страны, как наша»¹.

Основы сочетания отраслевого и территориального управления обстоятельно закрепляет конституционное законодательство (ст. 73, 77 Конституции СССР). В частности, для реализации указанного принципа союзным республикам предоставлено право участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР, непосредственно в союзных органах. Союзные республики имеют своих представителей не только в верховных органах власти, но и в Правительстве СССР (ст. 129 Конституции СССР). В Законе о Совете Министров СССР предусматривается, что Советы Министров союзных республик участвуют в решении Советом Министров СССР вопросов, отнесенных к его ведению, и вносят на его рассмотрение предложения по вопросам общесоюзного значения. В целях обеспечения повседневных связей с Правительством СССР союзные республики имеют при Совете Министров СССР постоянные представительства Советов Министров своих республик.

Закон о Совете Министров СССР обязывает Правительство СССР обеспечивать сочетание интересов Союза ССР и союзных республик. В соответствии с этим Правительство СССР направляет и координирует деятельность Советов Министров союзных республик по проведению в жизнь решений высших органов государственной власти и управления, обеспечивает их необходимое взаимодействие с министерствами, государственными комитетами СССР, решает возникающие при этом вопросы, в том числе спорные. В Законе подчеркивается необходимость единства, централизации в осуществлении решений вышестоящих органов власти и управления и в то же время гарантируется самостоятельность Советов Министров союзных республик в решении вопросов республиканской компетенции.

Одним из способов обеспечения территориального управления и разграничения компетенции Союза и союзных республик в условиях федерации является установление деления центральных органов управления на виды: общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские, а также закрепление перечня этих видов органов в Законе о Совете Министров СССР, в законах о Совете Министров союзной и автономной республик.

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986, с. 37.

Законодательство союзных и автономных республик одинаково подходит к определению основ организации и деятельности центральных органов управления, закрепляет тождественность принципов их построения, что отражает единство развития союзных республик, единство их социально-экономического и политического строя. Правовой статус центральных органов управления однотипен у всех союзных республик, поскольку каждая пользуется одинаковыми правами по отношению к органам Союза, и это полностью отвечает требованиям принципа равноправия союзных республик, установленного при образовании СССР².

Наиболее централизованную форму руководства представляют собой общесоюзные министерства и государственные комитеты СССР, которые осуществляют отраслевое или межотраслевое управление на всей территории СССР или непосредственно, или через создаваемые ими органы (ст. 135 Конституции СССР). К ведению общесоюзных органов отнесены главным образом транспорт, отрасли оборонной и машиностроительной промышленности, обеспечение единства в развитии науки и техники, стандартизации, что обусловлено развитием отраслевой специализации и необходимостью внедрения современных технических средств для снабжения машинами и оборудованием всех отраслей народного хозяйства.

Союзно-республиканские министерства СССР и государственные комитеты СССР осуществляют отраслевое или межотраслевое управление, отнесенное к совместному ведению Союза и союзных республик. Центральным органам СССР, как правило, в союзных республиках соответствуют одноименные (однотипные) органы управления.

Вместе с тем в некоторых союзных республиках имеются союзно-республиканские государственные комитеты, которые подчиняются не государственным комитетам СССР, а министерствам. Например, Государственный комитет УзССР по рыбному хозяйству подчиняется одноименному Министерству СССР.

² См. ст. 129 Конституции РСФСР, конституций УССР, БССР, КазССР, ЛитССР, ЛатССР, ЭССР, МССР, КиргССР, ТССР (ст. 122), УзССР (ст. 126), ГССР, АзССР (ст. 129), ТаджССР (ст. 126), АрмССР (ст. 123), а также Законы о Совете Министров: Ведомости Верховного Совета АзССР, 1979, № 12, ст. 103; Ведомости Верховного Совета ГССР, 1978, № 12, ст. 253; Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛитССР, 1978, № 35, ст. 406; Ведомости Верховного Совета и Правительства ЛатССР, 1978, № 42, ст. 522; Ведомости Верховного Совета КазССР, 1979, № 52; Ведомости Верховного Совета ТССР, 1978, № 24, ст. 144; Ведомости Верховного Совета ТаджССР, 1978, № 24, ст. 237; Ведомости Верховного Совета АрмССР, 1978, № 23, ст. 272; Ведомости Верховного Совета КиргССР, 1979, № 1, ст. 3; Ведомости Верховного Совета УССР, 1979, № 1, ст. 7.

Статья 140 Конституции СССР закрепляет принцип «двойного подчинения» союзно-республиканских министерств и государственных комитетов союзных республик. «Двойное подчинение» как проявление принципа демократического централизма, свойственного союзно-республиканской системе, одинаково расшифровывается всеми конституциями союзных республик и означает, что центральный орган управления союзной республики подчиняется одновременно и Совету Министров союзной республики, и одноименному центральному органу управления СССР. Содержанием руководства со стороны министерств и государственных комитетов СССР при «двойном подчинении» становится направление и регулирование деятельности органов управления союзных республик. На последние возлагаются, в свою очередь, дополнительные обязанности в их взаимоотношениях с правительством союзной республики.

Конституции и законы о Советах Министров союзных республик одинаково определяют республиканские министерства и государственные комитеты как органы, которые руководят отраслями управления или осуществляют межотраслевое управление, подчиняясь только правительству союзной республики. В сфере действия республиканских органов находятся отрасли народного хозяйства и социально-культурного строительства, отнесенные к исключительному ведению союзной республики.

Согласно ст. 19 Закона о Совете Министров СССР и ст. 20 законов о Советах Министров союзных республик, отношения правительства с подведомственными центральными органами охватывают наиболее существенные аспекты организации управления: правительство объединяет, направляет и контролирует деятельность этих органов, обеспечивая ее эффективность либо в пределах Союза, либо в пределах союзной, автономной республики. Правительству СССР или правительству союзной, автономной республики предоставлено право отменять акты соответствующих министерств, государственных комитетов и других подведомственных им органов управления и налагать дисциплинарные взыскания на их руководителей.

В последние годы были созданы органы по руководству крупными межотраслевыми комплексами и группами однородных отраслей народного хозяйства, например: Бюро Совета Министров СССР по машиностроению, по топливно-энергетическому комплексу, по химико-лесному комплексу; Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров и др. Права, функции, порядок деятельности и персональный состав этих органов определяются Советом Министров СССР.

Кроме того, руководство комплексами отраслей осуществляют союзно-республиканские государственные комитеты: Государственный строительный комитет СССР (Госстрой СССР) и одноименные госкомитеты союзных республик; Государственный агропромышленный комитет СССР (Госагропром СССР) и госагропромы союзных республик. Их формирование, правовой статус определяются конституционными установлениями, касающимися государственных комитетов, Положениями о них.

Бюро и комиссии как формы работы самого Совета Министров СССР координируют соответствующие министерства и ведомства СССР, входящие в народнохозяйственный комплекс, а также центральные органы союзных республик. Поскольку решения этих органов, изданные в пределах своей компетенции, проводятся в жизнь распоряжениями Совета Министров СССР, то они являются обязательными и для Советов Министров союзных республик.

Значительно сложнее определяются в законодательстве взаимоотношения министерств, госкомитетов и ведомств СССР с Советами Министров союзных республик. Традиционно на это направлена целая система общих кодификационных, комплексных правовых актов, определяющих компетенцию и министерств, и Советов Министров союзных республик. Так, в Общем положении о министерствах СССР территориальные аспекты управления учитываются при разграничении функций и прав в системах союзно-республиканских министерств и госкомитетов СССР. В Общем положении о министерствах СССР в разделе о функциях этих органов определяется направление и рамки деятельности министерств СССР в своей системе в различных областях управления (планирование, развитие науки и техники, капитальное строительство и др.). В нормах указанного акта регламентируется, каковы пределы функций министерства: либо охватываются объекты управления его «единой системы», либо они распространяются только на предприятия, объединения союзного подчинения. В последнем случае приоритет в решении вопросов остается за союзной республикой. И наоборот, действия союзной республики ограничиваются, если функция министерства СССР касается его системы в целом. Вот почему при совершенствовании законодательства об органах управления СССР и союзных республик необходимо детально определить все случаи отдельных, совместных и согласованных действий центральных органов СССР с Советами Министров союзных республик.

На обеспечение сочетания отраслевого и территориального принципа управления направлены многочисленные постанов-

ления Правительства СССР, получившие традиционное наименование: «О дополнительной передаче вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение Советов Министров союзных республик»³. Советы Министров союзных республик, в свою очередь, передают свои права на решение отдельных вопросов Советам Министров автономных республик, министерствам и ведомствам республик, тем самым увеличивая и конкретизируя компетенцию последних. В 1967 г. на основе постановления Правительства СССР была предпринята попытка кодификации прав Советов Министров союзных республик. К сожалению, работа не была завершена. Поэтому в настоящее время с учетом нового законодательства о предприятиях, их взаимоотношениях с территориальными органами целесообразно пересмотреть права Советов Министров союзных республик и создать единый кодификационный акт о них.

Для реализации принципа сочетания отраслевого и территориального управления Конституция СССР (ст. 77) относит к ведению союзной республики обеспечение комплексного экономического и социального развития на своей территории, координацию деятельности и контроль в пределах компетенции республики за работой предприятий и организаций союзного подчинения.

В постановлениях партии и правительства (особенно 1981 и 1986 гг.)⁴ предусматривался ряд мер по комплексному развитию территорий союзных, автономных республик, местных Советов. Одновременно были расширены координационные и контрольные функции региональных органов в отношении предприятий союзного подчинения. Анализ действующего законодательства позволяет выявить те вопросы, по которым союзная республика вправе координировать и контролировать деятельность объектов управления союзного подчинения. Ими охватываются четыре основных направления: влияние на размещение производственных объектов на территории республики и капитальное строительство; охрана окружающей среды; руководство торговлей, строительством автодорог, здравоохранением, просвещением, жилищно-коммунальным хозяйством; обеспечение социалистической законности, развитие выпуска товаров народного потребления.

XXVII съезд КПСС и июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС, ставя задачу усиления территориального управления, определили его роль и назначение. Территориальное управле-

³ СП СССР, 1967, № 17, ст. 118.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1936, № 13, ст. 434; 1986, № 31, ст. 593.

ние должно обеспечивать повышение эффективности единого народнохозяйственного комплекса СССР путем увеличения вклада каждой республики в конечные народнохозяйственные результаты на основе всемерного использования местных резервов и источников, ресурсов, углубления межреспубликанского разделения труда, повышения комплексности экономики каждой республики. Комплексное развитие территорий должно не только решать задачи рационального размещения производства, хозяйственного строительства, но и обеспечивать благоприятные условия жизни и трудовой деятельности населения, развитие культуры, использование трудовых ресурсов, охрану природной и окружающей среды.

В соответствии с решениями июньского Пленума ЦК КПСС были приняты постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»⁵ и «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»⁶. Особое внимание в них уделено регламентации управления и совершенствованию территориального планирования, в связи с чем предусмотрено: в основу разработки планов экономического и социального развития по отраслям и территориям республик, краев, областей должны быть положены схемы развития и размещения производительных сил по отраслям и территориям.

Для обеспечения комплексного развития территорий республик установлено, что меры по развитию производственной и социальной инфраструктуры, увеличению выпуска товаров народного потребления и расширению сферы платных услуг, производству местных строительных материалов, применению вторичных ресурсов, охране окружающей среды, а также использованию трудовых ресурсов определяются в государственном плане экономического и социального развития СССР на основе комплексных планов экономического и социального развития республик. Такое тесное взаимодействие органов Союза с правительствами союзных республик — это, казалось бы, серьезная гарантия сочетания отраслевого и территориального управления. Однако реализация названных постановлений на практике представляет значительные трудности. В настоящее время можно определить причины недостаточной эффективности территориального управления.

Одна из них состоит в определенной неупорядоченности взаимодействия органов Союза и союзных республик. Несмотря на то, что были значительно расширены координацион-

⁵ СП СССР, 1987, № 39, ст. 124.

⁶ СП СССР, 1987, № 33, ст. 115.

ные и контрольные функции союзных республик, особенно в области планирования, они оказались недостаточно гарантированными. Госпланы союзных республик могут включать основные показатели планов предприятий союзного подчинения в комплексные планы социального и экономического развития республик. Однако поскольку механизм тесной взаимосвязи всех планов в общем государственном планировании не разработан, то планы комплексного социального и экономического развития территорий продолжают представлять собой сводку территориального разреза отраслевых планов и они не обязательны ни для министерств и ведомств СССР, ни для предприятий союзного подчинения.

Еще хуже осуществляется взаимодействие с органами Союза и обеспечение комплексного развития территорий тех республик, в системе которых нет многих союзно-республиканских органов управления промышленностью и строительством, например в РСФСР. Практически такие республики лишены возможности оказывать влияние даже на предприятия отраслей союзно-республиканского подчинения, расположенные на их территории, обеспечивать развитие входящих в республику автономий.

Плохо пока налаживается взаимодействие органов управления АССР и местных Советов с расположенными на их территории предприятиями союзного подчинения. Недостаточная активность республиканских органов и местных Советов при реализации своих прав по координации и контролю за хозяйственной и социально-культурной деятельностью предприятий союзного подчинения во многом объясняется слабостью и малочисленностью аппарата управления областных (краевых), городских и районных Советов народных депутатов.

Слабым звеном территориального управления в союзных и автономных республиках является малое влияние органов республик на предприятия союзного подчинения при производстве ими товаров народного потребления, культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода. На Советы Министров союзных и автономных республик возложена обязанность по составлению планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления и других изделий из местного сырья и отходов производства, контроль за их выполнением. Однако, несмотря на существующие нормативные предписания, планирование таких товаров на предприятиях союзного подчинения и взаимодействие с ними органов республик — один из трудно решаемых вопросов.

По-прежнему остается острой проблема сбалансированности и координации на территории союзной республики развития производственной и непроизводственной сфер, всех аспектов хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы.

Обеспечение территориального управления, особенно взаимоотношения с предприятиями и объединениями союзного подчинения, осуществляется при реализации Закона СССР о государственном предприятии (объединении). Закон обязывает предприятия взаимодействовать с Советами Министров союзных республик и местными Советами при изыскании и проведении в действие резервов ускорения развития и повышения эффективности производства. Часть средств, сэкономленных предприятиями за счет осуществления организационных мероприятий местных Советов по использованию резервов роста производства и экономии ресурсов, будет передаваться в распоряжение Советов Министров республик, исполкомов местных Советов. Эти средства будут направляться на экономическое и социальное развитие соответствующих территорий.

Предприятия обязаны согласовывать с Советами Министров союзных (без областного деления), автономных республик, с исполкомами местных Советов технико-экономические обоснования и технико-экономические расчеты на строительство объектов, титульные списки строек по установленным показателям.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. на Советы Министров союзных республик и местные Советы возложено не только обеспечение комплексного экономического и социального развития своих территорий, но и координация развития социальной сферы за счет всех источников финансирования, выполнения планов строительства объектов этой сферы в целом по республике и региону.

Казалось бы, что установления Закона о предприятии и названные выше правовые акты будут способствовать сбалансированности территориальной системы управления экономическими и социальными процессами в структуре единого народнохозяйственного комплекса страны. Однако налаживанию правильного взаимодействия между органами Союза и органами управления республик стали мешать определенные нарушения конституционного законодательства, которые появились в процессе правового оформления целой группы органов в важнейшей народнохозяйственной подсистеме — строительном комплексе. В результате допущенных неточностей правового статуса Госстроя СССР, общесоюзных и республи-

канских строительных министерств вместо обеспечения сочетания отраслевого и территориального управления в едином строительном комплексе оказалась законодательно закрепленной чрезвычайная централизация управления со стороны органов Союза, а именно Госстроя СССР.

В новом Положении о Госстрое СССР правовой статус общесоюзных строительных министерств определяется с нарушением ст. 135 Конституции СССР. В п. 15 этого Положения общесоюзные строительные министерства наравне со строительными организациями входят в «единую систему Госстроя СССР»⁷. Между тем строительные министерства СССР по своему конституционному положению могут входить только в «единый строительный комплекс», но не в «единую систему» Госстроя СССР (именно так правильно решен соответствующий вопрос в Положении об Агропроме СССР⁸).

Толкование понятия «единая система» министерства, госкомитета СССР не может быть изменено, так как оно прочно вошло в законодательство. С его помощью раскрывается административная подчиненность объектов управления субъекту управления и, главное, разграничивается компетенция органов только «по вертикали». С включением строительных министерств СССР в единую систему Госстроя СССР этот орган (будучи сам подведомствен Совету Министров СССР) стал в отношении указанных министерств СССР обладать большей властью, чем Правительство СССР, которое призвано «объединять и направлять» деятельность министерств и госкомитетов. Такая централизация власти в одном органе не согласуется с программой перестройки и совсем парадоксальным представляется положение, когда председатель Госстроя СССР, наделенный правами министра СССР, может применять эти права в отношении самих же министров СССР.

Недостаточно определены взаимоотношения Госстроя СССР с республиканскими министерствами строительства, которые, согласно ст. 142 Конституции СССР, должны находиться в исключительном ведении Советов Министров союзных республик. Только правительства союзных республик могут утверждать для них соответствующие типовые положения. Между тем постановлением Совета Министров СССР от 10 февраля 1987 г. утверждено Типовое положение о министерстве строительства союзной республики⁹, где республиканские министерства строительства (деятельность которых составляет компетенцию союзной республики) включены в

⁷ См.: Положение о Госстрое СССР (СП СССР, 1987, № 3, ст. 15).

⁸ СП СССР, 1986, № 14, ст. 87.

⁹ СП СССР, 1987, № 13, ст. 49.

систему Госстроя СССР и тем самым поставлены (в нарушение ст. 142 Конституции СССР) в «двойное» подчинение. Эти министерства, так же как и общесоюзные министерства СССР, могут входить в строительный комплекс страны, но не в «единую систему» Госстроя СССР.

Выше уже говорилось, что деление министерств на виды связано с федеративным устройством нашего государства. Путем установления в Законе о Совете Министров СССР перечня общесоюзных, союзно-республиканских министерств и госкомитетов СССР происходит разграничение компетенции по управлению отраслями и сферами между Союзом и союзными республиками. Ни общесоюзное, ни республиканское министерство (в данном случае — строительства) не могут входить в систему союзно-республиканского Госстроя СССР. Этим нарушаются ленинские конституционные принципы обеспечения суверенитета субъектов федерации, действующие в нашей стране со времен первых союзных конституций. Общесоюзные строительные министерства СССР (исключительное ведение Союза) могут быть подведомственны только Совету Министров СССР, а республиканские министерства (ведение союзной республики) — только Совету Министров союзной республики. Постоянные органы Совета Министров СССР могут координировать деятельность этих органов, если они входят в соответствующий народнохозяйственный комплекс.

Данный пример показывает, что в условиях перестройки, всеобщего развития демократии, активизации правотворчества не только государственных органов, но и общественных организаций необходимо расширение конституционного надзора за соблюдением Конституции СССР, осуществление которого возложено на Президиум Верховного Совета СССР (п. 4 ст. 121 Конституции СССР).

В результате нарушения конституционных норм влияние Советов Министров союзных республик в целом на строительство на подведомственной территории, а также на министерства строительства и строительные организации практически оказывается незначительным. Вряд ли такая организация управления соответствует задачам перестройки.

На июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось, что недостаточная эффективность территориального управления зависит и от организации управления в самих республиках. Последняя во многом обусловлена организационной раздробленностью отраслей управления в республиках и соответственно большой дифференциацией органов в центральном и местном аппарате управления.

В системе управления народным хозяйством и социально-культурным строительством на территории республик и мест-

ных Советов функции органов часто дублируются и вместе с тем значительна ведомственная разобщенность хозяйственной деятельности. Это в свою очередь отражается на неупорядоченном использовании природных ресурсов, на текучести рабочей силы, на экономичности аппарата. Работа по организационному объединению органов и организаций в республиках уже началась.

Неоправданная дифференциация и специализация отраслей управления, влияющая на ведомственную разобщенность организаций и предприятий, во многом предопределяется принятыми в ряде республик принципами формирования их центрального аппарата, нарушающими соответствующие конституционные установления. Это привело к увеличению числа центральных органов союзных республик и количественного состава членов правительства.

Так, конституциями союзных и автономных республик не предусмотрено образование центральных органов управления в форме главных управлений, управлений, объединений с правовым статусом государственных комитетов или министерств (п. 6 ст. 122 Конституции УзССР и аналогичные статьи конституций других республик). Правительство республики может образовывать главные управления, управления «при Совете Министров», обладающие меньшим объемом полномочий, чем министерства. Руководитель их не входит в состав правительства республики. Он может быть включен в состав правительства лишь по особому представлению Председателя Совета Министров.

Конституционное законодательство не допускает и автоматического изменения правового статуса ведомств «при Совете Министров», когда их руководители в установленном порядке включаются в состав правительства (см. п. 3 ст. 116 Конституции ЛитССР и аналогичные статьи конституций других союзных республик). В связи с этим большинство союзных республик преобразовали многие свои главные управления Советов Министров в ведомства «при Совете Министров», а затем в установленном порядке решили вопрос о вхождении руководителей данных ведомств в состав правительства. Однако в некоторых союзных республиках (главным образом Средней Азии и Закавказья) сохранились и в настоящее время главные управления, управления с правовым статусом министерства.

Неконституционный принцип формирования ведомств союзными республиками был воспринят затем автономными республиками. Принцип экономичности аппарата управления при этом не соблюдался. А между тем необходимость создания в республиках для управления отраслями не министерств,

а управлений, главных управлений свидетельствует о небольшом объеме деятельности данного органа, о небольших масштабах производства. Целесообразнее было бы подчинить соответствующие предприятия органам Союза без создания центральных звеньев управления в республиках (тем более с правовым положением министерств).

Все изложенное позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования управления в союзных и автономных республиках. Кроме того, предстоит решить конкретные проблемы упрощения системы органов управления республик за счет упорядочения и сокращения системы центральных органов управления республик. Для этого необходимо привести в соответствие с конституционными установлениями правовое положение таких ведомств, как главные управления, управления, объединения, реорганизовав их в органы «при Совете Министров» союзной или автономной республики. Преобразование указанных органов приведет к значительной экономии финансовых средств. Союзным и автономным республикам целесообразно осуществить его при разработке генеральных схем управления центральных и местных органов, которые должны утверждаться Президиумами Верховных Советов республик.

Унификация систем органов управления республик, обмен опытом при их формировании могут обеспечиваться обязательным консультированием генеральных схем управления перед их утверждением в республиках в специальной комиссии Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР. Благодаря этому будут устранены случаи неоправданного образования разных органов (министерств или госкомитетов) для одинаковой по содержанию деятельности в системе одного союзно-республиканского министерства СССР, а также любые нарушения конституционного порядка формирования органов.

Для обеспечения комплексного территориального развития и ликвидации параллелизма можно было бы в дальнейшем перераспределить компетенцию между центральными органами управления Союза ССР и союзных республик в некоторых отраслях промышленности, опираясь на углубление разделения труда между органами СССР и союзных республик. Такое перераспределение осуществимо путем передачи всех предприятий и объединений легкой, пищевой, мясной и молочной промышленности, в том числе всех перерабатывающих предприятий и организаций Агропрома СССР, расположенных на территории республики, в республиканское подчинение. Перераспределение компетенции должно обеспечить союзным республикам решающее влияние на развитие передан-

ных им отраслей для выполнения Продовольственной программы, развития сферы услуг, производства товаров народного потребления.

Естественно, что при изменении подчиненности предприятий и объединений должны измениться функции министерств СССР: их деятельность может быть направлена на решение стратегических вопросов, обеспечение межреспубликанских поставок, образование резервов. В связи с изменением подчиненности объектов управления должна измениться и роль союзных республик в планировании соответствующих отраслей. Всю работу по планированию, производству и контролю целесообразно сосредоточить в союзных республиках, усилив их ответственность за поставки в общесоюзный фонд. Такие меры позволили бы существенно сократить и удешевить аппарат управления, укрупнить мелкие хозяйства, расширился бы процесс создания производственных объединений.

Решение указанных проблем должно, с одной стороны, увеличить заинтересованность республик в выполнении общесоюзных обязательств, а с другой — сконцентрировать на уровне республик ресурсы и права для развития продовольственных и социально-культурных отраслей, производства товаров народного потребления и услуг населению.

После принятия Закона СССР о государственном предприятии (объединении), существенного обновления законодательства, регулирующего территориальное развитие и деятельность министерств и государственных комитетов СССР, союзным республикам в процессе совершенствования законодательства о центральных органах управления целесообразно воспринять опыт правовой регламентации органов Союза ССР. В настоящее время подходы к определению функций и организации работы указанных органов в разных управленческих системах неоправданно многообразны. Союзным республикам целесообразно провести работу по созданию общих кодификационных актов — Общих положений о министерствах и государственных комитетах.

Развитие территориальных интеграционных процессов соответствует высокому уровню состояния экономики, что в свою очередь требует более совершенного экономического, правового и организационного взаимодействия регионов. Перестройка хозяйственного механизма позволяет по-новому решить проблемы правовой регламентации и разграничения компетенции территориального аппарата управления.

Профессор
В. А. ПЕРТЦИК

ТПК ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

На расширение и совершенствование практики формирования территориально-производственных комплексов (ТПК) и промышленных узлов (ПУ), улучшение планирования ТПК ориентируют Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года. В новой редакции Программы КПСС указывается: «Предстоит и далее улучшать структуру сложившихся территориально-производственных комплексов и хозяйственных связей...»¹. Однако отношение к территориально-производственным комплексам (их видам и месту в системе экономических регионов и т. д.) является далеко не одинаковым как в разработках экономистов, экономгеографов, так и в практике государственного планирования. Расхождения в понимании «содержания» и места ТПК в системе экономического районирования объясняются прежде всего существующими по сей день противоречиями между территориальными и отраслевыми интересами. До сих пор многие теоретики и практики пытаются разрешить их не «на местности», посредством анализа реальных производственных отношений и тех моментов, которые с ними связаны, а путем операций с умозрительными конструкциями и особенно «на паркетах» Госплана СССР.

С середины 50-х годов четко наметились региональные проблемы, связанные с крупномасштабным вовлечением в хозяйственный оборот значительных источников ресурсов с целью создания новых баз нефтяной, газовой, электроэнергетической и других отраслей промышленности² общегосударственного значения. Как показала жизнь, опыт последних пятилеток, традиционные формы отраслевого и территориального планирования и управления не могут обеспечить высокую эффективность решения региональных проблем. Возникла потребность в новых формах пространственной организации производительных сил. Одной из таких форм и явились ТПК общесоюзного значения. Программно-целевой ТПК — планово

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986, с. 145.

² См.: Территориально-производственные комплексы: совершенствование процесса формирования. Отв. ред. Бандман М. К. Новосибирск, 1986, с. 3.

создаваемая пропорционально развивающаяся совокупность экономически взаимосвязанных объектов народного хозяйства, которые функционируют с целью решения конкретной межотраслевой производственной проблемы общегосударственного значения³.

Само понятие ТПК трехчленно: производство — территория — комплекс. Идея территориальной комплексности получила отражение как во всех советских пятилетних планах, так и в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года. В частности, применительно к регионам Сибири намечено: «Продолжить ускоренное наращивание производственного потенциала и освоение природных ресурсов в восточных районах страны. Комплексно развивать их хозяйство, добиваться опережающего роста отраслей производственной и социальной инфраструктуры. Вовлекать в хозяйственный оборот наиболее эффективные природные ресурсы Севера»⁴.

Требования территориальной комплексности вытекают из программной установки КПСС о том, что «при освоении новых районов особое экономическое и политическое значение имеет неукоснительное обеспечение комплексного решения производственных задач и развития всей социальной инфраструктуры в интересах условий труда и жизни людей»⁵.

Обоснование необходимости комплексного решения проблем территориальной организации хозяйства, а также изложение с марксистских позиций закономерностей и принципов территориального размещения производительных сил составили содержание теоретических исследований советских ученых и в последние годы⁶.

В условиях совершенствования социализма, развивающегося на собственной экономической основе, когда создан огромный экономический потенциал и решены многие научно-технические проблемы строительства в сложных природных условиях и транспортировки значительных объемов продукции, появилась возможность создания ТПК в малообжитых и

отдаленных от центра районах⁷. В отличие от традиционных, создаваемых в предвоенные и послевоенные годы, они получили название общегосударственных или, по другой терминологии, программных.

Комплексное развитие территории — насущная задача. Новый тип ТПК непосредственно связан с реализацией долгосрочных целевых программ решения региональных проблем общесоюзного значения (и очень дорогих: например, на формирование Западно-Сибирского ТПК с 1964 по 1980 годы затрачено 55 млрд. руб.). Поэтому естественно, что число одновременно создаваемых ТПК данного типа (общегосударственных, программно-целевых) строго ограничено и определяется кругом решаемых особо важных народнохозяйственных задач.

Началась третья пятилетка программно-целевых ТПК. Действующее конституционное и обычное законодательство в СССР еще не урегулировало их статус⁸ (впрочем, как и других экономико-географических образований, например экономических географических районов. Госплан СССР рассматривает их лишь как объекты государственного планирования). Только в Конституции Таджикской ССР положение ТПК конституировано. В ст. 142 записано: «Государственный план экономического и социального развития Таджикской ССР определяет задачи в области экономики и социально-культурного строительства., содержит комплексные программы развития отраслей народного хозяйства и территориально-производственных комплексов Таджикской ССР». Стало быть, в Консти-

⁷ Следует отметить, что в США, так же как и в ряде других капиталистических стран, в последние годы созданы и реализуются крупномасштабные государственные региональные программы. Назовем их: в США — программы социально-экономического развития района Аппалачей, развития бассейна реки Делавэр, развития бассейна реки Саскуэханна; в Швеции — программа освоения Севера Швеции; в Италии — программа развития слаборазвитых районов Южной Италии; в Японии — программа развития северных районов Японии.

Названные программы приняты на основе специальных законов: например, в США — на основе принятого Конгрессом США закона «О региональном развитии Аппалачей» (1985 г.), в Швеции — на основе принятого шведским риксдагом в декабре 1972 г. новой государственной программы региональной политики и т. д. (Костин А. Е. Организация государственного регионального программного управления в развитых капиталистических странах. Автореф. канд. дисс. М., 1981. Его же. Организация управления крупномасштабными государственными региональными программами в развитых капиталистических странах. — В кн.: Территориально-производственные комплексы: совершенствование процесса формирования. Новосибирск, 1986, с. 227—240).

⁸ О комплексном правовом регулировании организации, формирования и развития ТПК см.: *Пертцки В. А.* Организационно-правовые проблемы территориально-производственных комплексов. — Правоведение, 1984, № 1, с. 65—75); *Бандман М. К.* Управление процессом формирования ТПК. Новосибирск, 1985.

³ См. там же.

⁴ Материалы XXVII съезда КПСС, с. 317.

⁵ Там же, с. 146.

⁶ См., например, *Бандман М. К.* Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых исследований. Новосибирск, 1980; *Мильнер Б. З., Кочетков А. В., Левчук Д. Г.* Управление территориально-производственными комплексами и программами их создания. М., 1985; *Гладышев А. Н.* ТПК: продолжение биографии. М., 1987.

туции этой союзной республики ТПК упоминаются в связи с тем, что их программы содержатся в государственном плане экономического и социального развития республики.

В директивах XXIV, XXV, XXVI и XXVII съездов КПСС⁹ определены территориально-производственные комплексы, хотя не во всех документах используется одинаковая терминология, что отражает процесс становления представлений о них.

Как подсистема единого народнохозяйственного комплекса ТПК обладает свойством автономной целостности. Исходным в такой целостности является их территориальная общность¹⁰. ТПК рассматриваемого нами типа¹¹ ориентированы на развитие многоотраслевого производства, городских и сельских поселений, социальной и производственной инфраструктуры и — как неотъемлемый компонент — населения. Говоря о городе и деревне как основных социально-экономических типах расселения, акад. Т. И. Заславская подчеркивает сущность социальных различий между ними. Она полагает, что содержание этих различий заключается, «во-первых, в социально-экономическом положении городского и сельского населения, во-вторых, в образе жизни этих групп населения, в-третьих, в характерном для них уровне развития личности»¹².

Не существуют производственных отношений вне социальных отношений. Поэтому попытки развития производства без их учета всегда «натыкались» на неразрешимые противоречия, проявлявшие себя так сильно, что они неоднократно затормаживали его (производство) развитие. В этом плане представляется безусловным достижением науки формирование понятия «территориального социально-экономического комплекса» (ТСЭК) и рассмотрение ТПК как ведущей подсистемы ТСЭК¹³. Представляется верным положение, что «ТПК, являясь движущей силой развития ТСЭК, образует и организует остальные его подсистемы»¹⁴. Но на эту сторону исследуемой проблемы было обращено внимание еще

⁹ См.: Материалы XXIV съезда КПСС, с. 235—301; Материалы XXV съезда КПСС, с. 159—238; Материалы XXVI съезда КПСС, с. 131—205; Материалы XXVII съезда КПСС, с. 267—335.

¹⁰ См. подробно об этом: *Пертцки В. А.* Краевые, областные Советы народных депутатов и территориально-производственные комплексы в РСФСР. М., 1986, с. 58 и далее.

¹¹ О ТПК другого типа и их классификации см.: *Шамов А. А.* Управление производством региона. М., 1979, с. 56 и др.

¹² *Заславская Т. И.* Преодоление социальных различий между городом и деревней как объект междисциплинарного исследования. — В кн.: *Социальная география СССР.* М., 1984, с. 37.

¹³ См.: *Анохин А. А.* Региональные проблемы социального развития. Л., 1986, с. 93 и далее.

¹⁴ Там же, с. 110.

Н. Н. Колосовским, который считал необходимым рассматривать сочетание производственных предприятий и «селитьбы» (населенные места)¹⁵, предполагая, таким образом, обязательность исследования *социального среза* в процессе формирования ТПК и экономических районов.

Таким образом, общегосударственные ТПК — это формы пространственной организации крупных производств на базе значительных природных ресурсов в районах нового освоения, оказывающие существенное воздействие на все стороны определенного региона — и экономические, и социальные. Нормативные документы последних лет это подтверждают. В Методических указаниях к разработке целевых комплексных программ по решению региональных проблем, формированию и развитию ТПК Госплан СССР устанавливает: в «территориальной программе» (так именуется программа по развитию ТПК.— *В. П.*) наряду с решением основных целевых задач должно предусматриваться развитие производственной инфраструктуры (строительная и энергетическая база, транспорт и т. д.); развитие социальной инфраструктуры (жилье, детские учреждения, школы, объекты социально-культурного назначения, медицинские учреждения и т. д.); эффективное использование трудовых и материальных ресурсов; рациональное использование природных ресурсов и охраны окружающей среды; территориальная организация хозяйства и расселения¹⁶.

ТПК — это «совокупность технологически и экономически взаимосвязанных, пропорционально развивающихся производств и предприятий, подчиненных разным министерствам и ведомствам, но объединенных единой технологией или общими источниками сырья и других ресурсов. Они имеют четкую специализацию производства, сконцентрированы на определенной территории, располагающей необходимыми ресурсами, обладают единой производственной и социальной инфраструктурой и совместными усилиями обеспечивают охрану окружающей среды»¹⁷. Однако, на наш взгляд, в приведенном определении не раскрыт с необходимой полнотой социально-производственный аспект ТПК. Между тем «индустриальное освоение новых регионов важно и в социальном, и в политическом планах. Возникающие там производственные

¹⁵ См.: *Колосовский Н. Н.* Теория экономического районирования. М., 1969, с. 142.

¹⁶ См.: Совершенствование хозяйственного механизма. Сб. документов. Изд. 2, доп. М., 1982, с. 104.

¹⁷ *Гладышев А. Н., Можин В. П.* Территориально-производственные комплексы в СССР. М., 1982, с. 5.

коллективы несут с собой высокую культуру труда и быта, новый, современный ритм жизни»¹⁸.

Создание ТПК, как показывает практика их возникновения и развития, — это прирост населения на территории, где осваиваются новые производственные мощности, возрастание потребностей в социальном обслуживании быстро растущего населения. Например, механический прирост населения Братско-Усть-Илимского ТПК за период с 1963 по 1970 гг. составил около 60 тыс. человек.

Одна из главных проблем, как правильно отмечают исследователи ТПК, заключается в необходимости преодоления все еще имеющейся недооценки влияния *социальных факторов* на процесс формирования ТПК, что обуславливает необходимость изменения структурно-инвестиционной политики и организации управления. Прежде всего важно добиться, чтобы социальная подпрограмма стала органической частью общей целевой программы создания ТПК. Она должна опираться на разработку специальных проектов: формирования и развития трудовых коллективов, системы расселения, комплексной застройки городов, подготовки и переподготовки кадров и т. д. Для этого, в свою очередь, требуется обеспечить достаточно тесное единство социального планирования организациями — участниками формирования ТПК и в планах развития края, области, города, района, на территории которых формируется и развивается ТПК.

Линия КПСС на сбалансированное экономическое и социальное развитие имеет особое значение для Сибири, где развиваются четыре из шести ТПК на территории РСФСР. Только за последние 15 лет в этом регионе построено жилых домов общей площадью более 150 млн. кв. м. Возросла обеспеченность детскими дошкольными учреждениями. Более чем в двое увеличился товарооборот торговли, в три раза возрос объем бытовых услуг. К лучшему изменились также показатели в области здравоохранения, народного образования и культуры¹⁹.

Хорошо известны «уроки» Братска и Минусинска — Братск-Усть-Илимского ТПК и Саянского ТПК. Не отбрасывая безусловно положительного опыта прошлого, нельзя не отнести к нему критически, рассматривая проблемы организации социальных и экономических связей при формировании и развитии ТПК. Тем более это важно, чтобы понять требование, содержащееся в Методических указаниях к разработке целевых комплексных программ по решению региональных

проблем, формированию и развитию территориальных комплексов: «В территориальной программе должны обеспечиваться взаимоувязка производства и синхронный ввод в действие связанных между собой объектов, оптимальные пропорции в развитии производства, производственной и социальной инфраструктуры, объемов капитального строительства и мощностей строительной базы, а также своевременная подготовка проектно-сметной документации»²⁰.

После принятия постановления 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»²¹ Советы накопили положительный опыт координации и увязки комплексных планов экономического и социального развития территории с министерствами и ведомствами, Госпланом РСФСР и Госпланом СССР. Однако министерства и ведомства все еще не обеспечивают строгого соблюдения подчиненными им предприятиями и организациями установленного порядка разработки и согласования с Советами соответствующих показателей своих планов²², не всегда учитывают их мнение по вопросам землепользования, строительства жилья и объектов социально-бытового назначения, выпуска товаров народного потребления, более эффективного использования трудовых ресурсов, охраны природы. К сожалению, министерства и ведомства зачастую недооценивают, а то и просто игнорируют установленный порядок, считая отраслевые интересы якобы несовпадающими с интересами населения, местных органов власти. Эта узковедомственная точка зрения жестоко мстит тем, кто забывает об общности интересов отраслевых и территориальных, особенно в условиях экономической реформы в процессе перестройки. На определенном этапе освоения производительных сил в ТПК естественно отделение управления строительством от управления инфраструктурой и поэтому важно проведение ряда подготовительных мер, которые обеспечили бы переход всего управления инфраструктурой в руки Совета народных депутатов, осуществляющего государственную власть на территории ТПК. Это положение отвечает основному принципу, провоз-

²⁰ См.: Совершенствование хозяйственного механизма, с. 104.

²¹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 31, ст. 593.

²² См.: Типовые методические указания к составлению планов экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, округов, районов и городов, утвержденных постановлением Госплана СССР от 7 мая 1982 г. — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1982, № 11.

¹⁸ Мильнер Б. З., Кочетков А. В., Левчук Д. Г. Упом. соч., с. 203.

¹⁹ Советская Сибирь, 1986, 20 июля.

глашенному КПСС, который можно сформулировать так: «Ни один государственный, хозяйственный или социальный вопрос не может решаться помимо Советов. Политика партии — экономическая, социальная, национальная — должна проводиться прежде всего через Советы народных депутатов как органы народовластия»*. Аппарат и структурные подразделения Совета должны быть готовы осуществить все функции, которые законодательством будут возложены на них. Это касается и своевременного создания материальной базы, и обеспечения должного уровня оплаты труда работников, и определения источников средств компенсации возможных на первых этапах убытков, которые будут иметь место в силу несовершенства цен и тарифов на продукцию и услуги. Все эти моменты поддаются прогнозированию и должны быть учтены компетентными органами.

В специальных исследованиях высказывается много предложений, направленных на сбалансирование строительства производственных объектов и объектов социального, культурно-бытового и коммунального значения. Опираясь на накопленный опыт, предлагают, в частности, для повышения эффективности строительства в малых городах и во вновь создаваемых городах поручить Госстрою СССР и Госплану СССР возлагать функции головных застройщиков формируемых городов на головных застройщиков ПУ или дирекции крупных предприятий, входящих в ПУ, как это сделано, например, на строительстве Красноярского завода тяжелых экскаваторов, на Саяно-Шушенской ГЭС²³. При этом нужен постоянный контроль за реализацией указанных функций со стороны Советов народных депутатов. Определять же головных застройщиков, на наш взгляд, необходимо одновременно с началом строительства ТПК и ПУ.

Опыт освоения новых районов, допущенные ошибки и просчеты, вызванные недостаточным правовым регулированием, к сожалению, повторяющиеся при формировании ТПК, требуют обобщения. Это важно для того, чтобы подобные ошибки и просчеты не были повторены при аналогичных управленческих ситуациях.

К ним можно отнести:

нарушение сроков сооружения взаимосвязанных производственных объектов и в результате этого — неодновременный ввод их в эксплуатацию, что порождает диспропорции внутри комплекса;

* Правда, 1988, 29 июня, с. 4.

²³ См.: *Мукоед А.* Местные Советы и комплексное развитие производительных сил. — *Хозяйство и право*, 1980, № 6, с. 14.

не полную урегулированность правом распределения капиталовложений между министерствами и госкомитетами, особенно при значительном разрыве в создании основных объектов, отсутствие должной ответственности министерств и ведомств за выполнение обязательств по финансированию объектов инфраструктуры. Как указывалось еще на XXVI съезде КПСС, «надо обеспечить жесткий контроль за тем, чтобы средства на социальное развитие предприятий, городов и сел использовались точно на социальное развитие предприятий, городов и сел, использовались точно по назначению, полностью и в установленные сроки»²⁴. Важно найти правовое решение выдвинутых предложений о том, что «финансирование создания ТПК должно осуществляться из одного источника на основе утвержденного правительством проекта, обязательного для всех задействованных в нем министерств и ведомств... Когда предприятие будет введено в эксплуатацию, между ним и органом управления ТПК надо установить хозрасчетные отношения для покрытия издержек на эксплуатацию и развитие инфраструктуры»²⁵;

отставание в развитии элементов инфраструктуры, как производственной, так и социальной, что создает трудности при формировании ТПК, удорожает строительство, подчас ведет к отказу от размещения народнохозяйственных объектов;

создание временных сооружений, ведущее к удорожанию строительства. Каждое министерство стремится строить «свои» транспортные пути, стройбазы, иные различные временные сооружения по простым, «облегченным» проектам, так как их возведение дешевле. Возведение же общекомплексных объектов требует больших затрат, координации усилий, что, естественно, усложняет процесс управления;

неопределенность круга прав и обязанностей генерального застройщика. На него не возложены обязанности (и не установлена ответственность), которые обеспечили бы завершение прежде всего объектов, имеющих общекомплексное значение. Эти просчеты должны быть исключены при формировании ТПК путем создания соответствующих правовых и организационных гарантий.

²⁴ Материалы XXVI съезда КПСС, с. 58.

²⁵ См. об этом: Управление реализацией программ. М., 1977, с. 254—262. О межминистерских отношениях по передаче средств на развитие производственной базы строительства см.: *Хозяйственное право и эффективность производства*. М., 1981, с. 106—117. Заслуживает внимания и предложение о создании централизованного фонда капитальных вложений при долевом участии заинтересованных министерств и ведомств. «Дольщик» лишается средств из фондов в случае отказа от строительства своего объекта или перенесения сроков его сооружения (см.: *Территориально-производственные комплексы*. М., 1981, с. 20—21).

В центр проблем, связанных с совершенствованием управления народным хозяйством, необходимо выдвинуть планирование и управление ТПК общегосударственного значения²⁶. Хотя мы имеем за плечами большой опыт формирования Братско-Усть-Илимского, Саянского и других комплексов, до сих пор остается нерешенным ряд принципиальных вопросов²⁷: сочетание интересов отдельных министерств и ведомств и всего хозяйства комплекса, подчинение тех и других единой цели, более четкая координация их деятельности, создание общекомплексных элементов инфраструктуры.

Важно, чтобы планы ТПК увязывались с соответствующими разделами Государственного плана СССР, отраслевыми и территориальными планами. Процесс совершенствования территориального планирования необходимо должен затронуть и крупные экономические районы. Ведь по каждому из них, расположенному на территории РСФСР, разрабатывается комплексная программа научно-технического прогресса и территориальная схема развития и размещения производительных сил. Роль ТПК и в этой системе должна быть точно определена.

Чрезвычайно важной проблемой является и управление программным ТПК, так как только при юридически правильной его организации могут быть действительно верно разрешены соотношения между производством и социальным развитием в ТПК.

Высокий уровень концентрации производства и все возрастающие темпы научно-технического прогресса не позволяют мириться со сложившимися организационными схемами управления, когда и стратегические и оперативные функции возлагаются только на высшие звенья управления. Такие структуры управления сегодня тормозят развитие техники и экономики производства, поскольку они неизбежно замедляют и усложняют принятие решений по узловым перспективным вопросам.

Отсюда — главная тенденция, отвечающая потребностям развития общества, — это децентрализация, проводимая, разумеется, при сохранении тех функций центра, без которых невозможны реализация преимуществ социализма, обеспечение общенародных интересов²⁸.

Объективный анализ, например, показывает, что при формировании Южно-Якутского ТПК примерно два года было потеряно на согласование между Минугольпромом СССР и

Минэнерго СССР вопроса о создании домостроительного комбината на долевых началах²⁹. Отсутствие межотраслевого регионального управления как целенаправленной государственной деятельности влечет за собой негодную практику узкого, ведомственного подхода к решению важных государственных экономических проблем. Например, только из-за несогласованности между Минцветметом СССР, Миннефтепромом СССР и Минхимпромом СССР не осваивается Ярегское месторождение титановых руд (Коми АССР) и крупные его запасы не вовлекаются в хозяйственный оборот, а между тем титановое сырье для производства белил, эмалей и т. д. вывозится еще частично из-за границы³⁰.

Теоретические разработки принципов современных систем управления, накопленный опыт показывают, что высший уровень управления хозяйственными организациями (системами) — Правительство СССР, правительства союзных и автономных республик, центральные органы СССР и республик — должен быть ориентирован на определение стратегических направлений развития. «Каждое звено управленческой системы должно заниматься своим делом, с тем чтобы более высокие инстанции не загромождались массой текущих дел, отвлекающих от крупных проблем, а низшие могли оперативно решать вопросы, входящие в их компетенцию»³¹. На совещании в ЦК КПСС, посвященном коренным вопросам перестройки, М. С. Горбачев отметил: «Все, что мы накопили за предшествующие периоды, надо лучше использовать, развязать инициативу, дать больше простора хозяйственной самостоятельности. За центром остаются главные пропорции, главные балансы, вопросы обороны, вопросы развития республик и т. д.»³². Централизация достигает крайних степеней, когда полномочия на принятие решений по все большему числу вопросов сосредоточиваются в центральных органах управления и тем более в руках узких коллегий или отдельных руководителей. Возможность для проявления инициативы оказываются чрезвычайно ограниченными³³.

Уже в 70-е годы принципиальное значение стали приобретать «гибкие и динамичные системы горизонтальной межфункциональной координации для оперативного согласования усилий отдельных звеньев, ориентированных на выполнение

²⁹ Советская Россия, 1981, 14 марта.

³⁰ Правда, 1982, 16 окт.

³¹ Материалы XXIV съезда КПСС, с. 69.

³² Правда, 1987, 13 июня.

³³ См. об этом подробнее: Пискотин М. И. Демократический централизм: проблемы сочетания централизации и децентрализации. — Сов. государство и право, 1981, № 5, с. 43 и др.

²⁶ См. об этом: Реформа управления экономикой: проблема и поиск. М., 1987, с. 233 и др.

²⁷ Советская Сибирь, 1985, 20 июля.

²⁸ См.: Правда, 1988, 29 июня, с. 5.

конкретной задачи»³⁴. Практика показала, что такой принцип формирования структуры управления эффективен не только в масштабах отдельных предприятий, но и при решении крупных народнохозяйственных задач с участием многих министерств и ведомств. Эти специфические структуры, возникающие «в ответ» на централизацию, безусловно представляют собой децентрализованные формы управления, которые при их функционировании на началах демократического централизма несомненно отвечают социалистическим принципам организации управления.

Справедлив вывод, уже обоснованный экономистами, экономгеографами и юристами, что формы управления, ориентированные на долгосрочную проблему (цель), весьма эффективны при решении проблем ТПК. Однако относительно правовой модели этих форм, их структуры, соотношения с действующими конституционными органами, в том числе и местными органами государственной власти, нет единства мнений. Более того, выявились различия в принципиальных подходах многих авторов к конструкции таких органов, определению их места в системе управления³⁵.

Прежде всего отметим то общее, что объединяет всех исследователей ТПК, независимо от их профессионального подхода к территориально-производственным комплексам, — экономистов и экономгеографов, строителей, юристов и архитекторов³⁶. Все они выступают за создание определенных управленческих структур.

Еще на XXVI съезде было предложено «разработать единые правовые основы создания территориально-производственных комплексов и промышленных узлов и межведомственного управления ими»³⁷. Однако, несмотря на наличие соответствующих проектов правовых актов (подготовленных ВНИИСЗ совместно с ИГПАН СССР, СОПСОм при Госплане СССР и одобренных ГКНТ СССР и другими союзными организациями), они не были поставлены на обсуждение законодателя.

³⁴ Организационные структуры управления производством. М., 1975, с. 9.

³⁵ См. подробно об этом: *Бандман М. К.* Совершенствование управления программно-целевыми территориально-производственными комплексами. — Известия СО АН СССР, 1983, № 6, вып. 2; *Пертцик В. А.* Организационно-правовые проблемы территориально-производственных комплексов. — Правоведение, 1984, № 1; Его же. Правовое регулирование формирования и развития территориально-производственных комплексов. — Известия СО АН СССР, 1983, № 6, вып. 2.

³⁶ «Можно считать общепризнанным мнение, — пишет *М. К. Бандман*, — о необходимости специальных органов управления ТПК» (ЭКО, 1981, № 3, с. 81).

³⁷ Материалы XXVI съезда КПСС, с. 198.

На XXVII съезде КПСС в выступлениях ряда делегатов подчеркивалось требование серьезно продумать вопрос об управлении ТПК. В новой редакции Программы КПСС указано на необходимость «улучшать управление крупными народнохозяйственными комплексами, группами взаимосвязанных и однородных отраслей, добиваясь рационального сочетания... отраслевого управления с территориальным...»³⁸.

И после XXVII съезда КПСС проблема управления ТПК, а также экономическими районами не была снята с повестки дня. В частности, были поддержаны предложения о совершенствовании управления ТПК³⁹, высказываются предложения ввести институт Уполномоченного Совета Министров СССР по экономическому району с соответствующим аппаратом, который занимался бы разработкой проектов планов применительно к своей территории, управлением межотраслевыми производствами, развитием строительного комплекса, производственной и социальной инфраструктуры, координацией выпуска товаров народного потребления, решением вопросов окружающей среды. Естественно, такой орган должен обладать — для маневров — определенным фондом материальных и финансовых ресурсов, которые можно формировать за счет отчислений от средств расположенных в регионе предприятий, объединений.

Представляется, что главное требование к формированию органов межотраслевого управления ТПК состоит в том, что они должны быть созданы с учетом действующей конституционной системы органов, без сужения в какой-либо степени, ради ведомственных интересов или целесообразности, функций выборных органов власти, действующих на территориях республик, краев, областей, городов и т. д.

Территория, выступающая как материальное условие производственной деятельности, служащая в то же время местом проживания и организации быта, отдыха населения, развития этнической общности населения и т. д., должна быть хорошо организована и иметь единое управление. Являясь пространственным пределом реализации государственной власти, «территория оказывает воздействие на устройство аппарата власти... И если в одних случаях такое воздействие бывает непосредственным, то в других оно осуществляется через из-

³⁸ Материалы XXVII съезда КПСС, с. 149.

³⁹ См.: *Лебедева Л. П.* Совершенствование управления материально-техническим снабжением ТПК, с. 108, 111 и др.; *Бачило И. Л.* Развитие организационно-правового механизма управления ТПК, с. 118, 120 и др. — В кн.: Территориально-производственные комплексы: совершенствование процесса формирования, Новосибирск, 1986.

вестные «промежуточные звенья» и является почти незаметным»⁴⁰.

И наконец, для определения концепции управления ТПК важно еще одно. Деятельность межотраслевых органов управления ТПК не должна сводиться к исполнению только плановых функций. Государственное управление, как один из видов государственной деятельности, не исчерпывается планированием. Планирование — сердцевина государственного управления, но не все управление⁴¹. Управление ТПК предполагает единство планирования и оперативного управления. Если планирование позволяет определить цели, задачи, пути и средства развития ТПК, то управление — это непосредственная деятельность по организации достижения намеченных целей и задач развития комплекса.

Доктор юридических наук
А. Ф. НОЗДРАЧЕВ

ОТРАСЛЬ И ТЕРРИТОРИЯ В ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В соответствии с Конституцией СССР (ст. 16) руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов. Это требует такой взаимной увязки отраслевых планов экономического и социального развития с планами территориальными, при которой обеспечивалось бы как пропорциональное развитие соответствующей отрасли (народного хозяйства, культуры и т. д.), так и комплексное развитие союзной, автономной республики, административно-территориальной единицы, экономического района.

Для увязки отраслевого и территориального планирования Конституция СССР закрепляет общее положение о том, что каждая союзная и автономная республика, а равно и местные Советы народных депутатов (в пределах своих полномочий) обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории (ст. 77, 83, 147 Конституции СССР). Для реализации этого конституционного положения предусмотрена система мер, закрепленных в комплексе нор-

мативных актов: в конституциях союзных и автономных республик, законодательных актах о правах местных Советов, постановлениях и решениях Правительства СССР по вопросам государственного планирования.

Конституции союзных и автономных республик предусматривают, что в их государственный план экономического и социального развития включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, находящихся на территории республик (например, ст. 154 Конституции РСФСР, ст. 135 Конституции Башкирской АССР и др.). Данная конституционная норма имеет целью обеспечить подлинно комплексный характер планирования развития республики. Аналогичные положения содержатся в конституциях всех социалистических государств. В п. 2 ст. 76 Конституции ГДР, например, указывается: «Совет Министров... обеспечивает гармонически согласованное развитие отраслей и территории...».

Исключительная важность реализации конституционных норм о правильном сочетании территориального и отраслевого принципов планирования получила подтверждение в новых программных документах партии, а также в целом ряде нормативных актов, образующих в своей совокупности юридический механизм реализации данного принципа. В Программе КПСС указывается, что партия будет и впредь уделять несомненное внимание совершенствованию размещения производительных сил, которое должно обеспечивать экономию общественного труда, комплексное и высокоэффективное развитие каждого региона¹. В этих целях предусматривается повысить действенность территориального планирования и его роль в развитии республик и регионов, дальнейшее расширение прав республиканских и местных органов². В связи с этим особенно актуальной проблемой становится правовое обеспечение сводного планирования, основывающегося на указании Конституции СССР (ст.ст. 16, 77, 83, 147) о сочетании отраслевого и территориального принципов в планировании.

Сочетание отраслевого и территориального принципов планирования должно и реально может проводиться в процессе формирования планов экономического и социального развития отраслей и комплексных планов территорий. Однако в настоящее время система правового обеспечения сочетания указанных принципов «привязана» главным образом к процессу составления отраслевых планов. Она слабо отражает особенности и специфику комплексного планирования экономического

⁴⁰ Ржевский Б. А. Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966, с. 15.

⁴¹ Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982, с. 15 и далее.

¹ См.: Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986, с. 145.

² См. там же, с. 104.

и социального развития территорий. Избран следующий способ правового регулирования: в актах об отраслевом планировании указывается на обязанности и правомочия соответствующего звена отрасли в разработке территориальных планов и, напротив, при территориальном планировании определяются формы участия органов территориального планирования в разработке отраслевых планов.

При разработке государственных планов необходимы увязка и согласование территориальных и отраслевых принципов планирования, прежде всего на уровне союзных республик. Чтобы обеспечить оптимальное сочетание указанных принципов, в п. 3 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»³ предусмотрено перейти к разработке комплексных планов экономического и социального развития союзных республик, которые должны охватывать развитие всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории, независимо от их ведомственной подчиненности. При этом общесоюзные и союзно-республиканские министерства (ведомства) СССР в процессе разработки планов, а также в ходе их выполнения обязаны учитывать предложения Советов Министров союзных республик, направленные на обеспечение комплексного развития республик и регионов, вовлечение в хозяйственный оборот имеющихся на местах резервов, четкое взаимодействие всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на территории республики.

Новой правовой формой сочетания отраслевого и территориального принципов планирования на уровне союзных республик должны быть государственные заказы Советов Министров союзных республик. В соответствии с нормативными актами на Советы Министров союзных республик возлагается повышенная ответственность за планирование развития социальной сферы, строительства, производства товаров народного потребления, социально-культурного и бытового обслуживания населения, использования трудовых ресурсов, местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов, охраны природы, землепользования⁴. Поэтому формирование государственных заказов, связанных с развитием указанных производств, сфер и т. д., следует отнести к компетенции союзных республик. Планирование производства непродовольственных товаров народного потребления, производство продукции пищевой, мясо-молочной и рыбной промышленности обоснован-

но предлагается передать Советам Министров союзных республик, за исключением поставок в общесоюзный фонд⁵. Определение потребностей в местных строительных материалах и планирование развития их производства входило в компетенцию союзных республик⁶, поэтому государственные заказы по поставкам этих материалов должны устанавливаться Советами Министров союзных республик. Им следовало бы полностью передать также государственные заказы по вводу в эксплуатацию объектов социально-культурной сферы, поскольку они несут полную ответственность за ее развитие. Таким образом, основной путь учета отраслевых и территориальных интересов на уровне союзной республики — это установление порядка формирования государственных заказов по принципу: Совет Министров союзной республики формирует государственные заказы по всем тем показателям, за разработку и выполнение которых он несет ответственность.

Планирование развития территориально-производственных комплексов (ТПК) является новым направлением в практике согласования отраслевого и территориального принципов. До издания постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г.⁷, в котором намечен порядок планирования деятельности ТПК, стабильных нормативных решений по планированию ТПК не было. В некоторых случаях издавались специальные посвященные организации ТПК постановления ЦК КПСС либо совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Как объект планирования ТПК представляет собой своеобразную экономико-правовую структуру, управляемую одновременно по отраслевым направлениям министерствами (ведомствами) и по территориальной линии — Советами народных депутатов⁸. Встречающиеся утверждения о том, что ТПК является адресатом плановых заданий⁹, считаем ошибочными. Адресаты плановых заданий — министерства, предприятия, расположенные в пределах данного ТПК. Поскольку ТПК не могут функционировать без опоры на государственные организации и не имеют в основе своего статуса соответствующих правовых норм, постольку в системе общественных отношений их следует считать объектом плани-

⁵ См.: Мерчайтис А. Госзаказ Республики. — Экономическая газета, 1988, № 6.

⁶ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

⁷ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

⁸ См.: Барабашева Н. С. Управление территориально-производственными комплексами (ТПК). — Сов. государство и право, 1980, № 5, с. 41.

⁹ См.: Мартемьянов В. С. Советы и народное хозяйство: проблемы правового обеспечения руководства экономикой. — Сов. государство и право, 1981, № 5, с. 65; он же, Хозяйственные права местных Советов. М., 1981, с. 47 и след.

³ СП СССР, 1987, № 39, ст. 124.

⁴ СП СССР, 1984, № 30, ст. 170; 1987, № 33, ст. 115; № 39, ст. 124.

рования. Управляющее воздействие ТПК невозможно обнаружить в отношениях с субъектами планирования. И это не случайно. В организационной системе планирования ТПК не представлены. Здесь ТПК представляют министерства и ведомства, объекты которых входят в соответствующие ТПК. Именно министерства и ведомства разрабатывают по предприятиям и организациям, входящим в ТПК, показатели их развития и представляют в госпланы союзных республик и в Госплан СССР, а после утверждения планов доводят показатели до подведомственных предприятий и организаций. Таким образом, ТПК мы можем трактовать только в качестве объектов планирования.

В государственных планах экономического и социального развития СССР в качестве объектов планирования выделяются ТПК союзного значения, решающие важные народно-хозяйственные задачи и находящиеся в стадии активного формирования. По этим ТПК разрабатываются сводные планы капитального строительства, а по ТПК, находящимся на территории Сибири и Дальнего Востока, — основные показатели экономического и социального развития. Определение перечня и состава ТПК, по которым должны формироваться основные показатели экономического и социального развития и составляться сводные планы капитального строительства, относится к компетенции Госплана СССР. Они приводятся в соответствующих формах Госплана СССР для разработки проектов государственных планов экономического и социального развития.

Основной организационной задачей планирования ТПК является координация деятельности министерств и ведомств, участвующих в создании ТПК, в целях рационального размещения предприятий на территории комплекса, согласованного ввода в действие взаимосвязанных объектов, своевременного развития единой производственной и социальной инфраструктуры. Высказывалось мнение, что в управлении крупнейшими ТПК следует постепенно переходить от органов координационного типа к специально создаваемым (пусть временно) органам, которые отвечали бы за реализацию целей освоения и развития ТПК и наделялись необходимыми полномочиями, ресурсами, статусом. Некоторые авторы считают, что препятствием для развития такого вида органов является определенное преобладание отраслевого принципа планирования¹⁰. Чтобы преодолеть это препятствие, предлагаются следующие основные варианты управления и планирования ТПК: 1) через спе-

¹⁰ См.: Бим А. Функции и структура управления народным хозяйством. — Плановое хозяйство, 1987, № 2, с. 105.

циальные правительственные органы¹¹; 2) через существующие органы управления¹²; 3) через специальные координационные органы по руководству ТПК¹³; 4) сочетание указанных вариантов в зависимости от масштабов и характера ТПК¹⁴.

Мы согласны с выводом В. А. Пертцка о том, что планирование ТПК должно осуществляться «на основе действующих конституционных положений, действующей конституционной системы органов без ущемления в какой-либо мере ради ведомственных интересов или целесообразности функций выборных органов власти»¹⁵. На территории ТПК действуют предприятия, хотя и связанные технологически, но не составляющие единого организационно оформленного производственно-хозяйственного комплекса. По характеру производства и выпускаемой продукции они принадлежат к различным отраслям народного хозяйства. Эффективное планирование их развития может осуществляться только министерствами (ведомствами), руководящими соответствующими отраслями. Поэтому задача сочетания отраслевого и территориального принципов в планировании ТПК состоит в том, чтобы скоординировать функции и компетенцию отраслевых органов между собой, а также с местными Советами; разработать положения о координационных органах (советах директоров, территориальных комиссиях и т. д.). Вопрос о формах правовых актов в данном случае не имеет принципиального значения¹⁶. Главное требование к законодательству: обеспечить координацию деятельности всех органов министерств и ведомств с деятельностью органов власти и управления по формированию и эффективному функционированию ТПК.

Для правового регулирования ТПК как объекта сочетания отраслевого и территориального принципов планирования необходимо решить следующие основные экономико-правовые задачи:

1) обосновать систему показателей и форм плана ТПК с учетом их места в системе государственного планирования.

Следует согласиться с предложениями об утверждении заданий по общесоюзным ТПК Советом Министров СССР, что

¹¹ См.: Пертцк В. А. Организационно-правовые проблемы территориально-производственных комплексов. — Правоведение, 1984, № 1, с. 73.

¹² См.: Цицерман Ю. С. Промышленные министерства в новых условиях отраслевого управления. — Сов. государство и право, 1976, № 8, с. 23.

¹³ См.: Лангев В. В. Экономика и право (теория и практика регулирования хозяйственных отношений). М., 1981, с. 66.

¹⁴ См.: Барабашева Н. С. Упом. соч., с. 48.

¹⁵ Пертцк В. А. Упом. соч., с. 68.

¹⁶ Развернутые и аргументированные предложения по этому вопросу см.: Пертцк В. А. Упом. соч., с. 73 и след.

соответствует действующему порядку утверждения показателей развития отдельных экономических районов и территорий;

2) установить общий порядок разработки комплексных планов ТПК. Сейчас порядок разработки планов в отдельных ТПК установлен индивидуальными постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР;

3) определить порядок решения вопросов, связанных с отношениями по совершенствованию отраслевых производств в общей структуре хозяйства ТПК. Дальнейшее развитие законодательства в этом направлении обусловлено необходимостью регламентации порядка планирования: строительства и эксплуатации объектов, общих для групп предприятий, инженерных сооружений, инфраструктуры, координации.

Планирование производственно-хозяйственной и социальной деятельности предприятий (объединений) осуществляется в отраслевом порядке на основе контрольных цифр, долговременных экономических нормативов, государственных заказов и лимитов централизованно распределяемых материальных ресурсов (п. 3 ст. 10 Закона СССР о государственном предприятии (объединении)). Эти исходные данные разрабатываются плановыми органами с привлечением органов управления отраслями народного хозяйства. Контрольные цифры, нормативы и лимиты, показатели госзаказа должны доводиться до каждого предприятия (объединения) его вышестоящим органом. Они являются исходной базой для разработки пятилетнего и годового плана основными звеньями народного хозяйства. Проекты планов должны готовиться по единым показателям, согласно методическим указаниям Госплана СССР, с необходимой их конкретизацией применительно к специфике отдельных отраслей.

Министерства и ведомства на основе планов, представляемых предприятиями (объединениями), разрабатывают по установленным формам и показателям проекты планов экономического и социального развития в целом по отраслям и представляют их в Госплан СССР. Отраслевое планирование осуществляется не изолированно от территориального, а одновременно с ним. Оно тесно связано с территориальным планированием, хотя и имеет свою специфику.

В соответствии с п. 7 постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»¹⁷ предприятия, объединения союз-

ного (республиканского) подчинения обязаны согласовать проекты своих планов с Советом Министров соответствующей союзной (без областного деления), автономной республикой, исполнительным комитетом местного Совета по вопросам развития социальной сферы, обслуживания населения, производства товаров народного потребления, строительства, численности работников, использования трудовых ресурсов, местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов, охраны природы, земле-, водо- и лесопользования и другим показателям, устанавливаемым Госпланом СССР. В проектах планов предприятий должны учитываться мероприятия по реализации принятых к исполнению наказов избирателей (п. 6 ст. 10 Закона СССР о государственном предприятии (объединении)), результаты рассмотрения проектов планов трудовыми коллективами, а также одобренные ими решения по использованию фонда развития производства и фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. Важно также закрепить и корреспондирующие обязанности вышестоящих органов, регистрировать планы по подведомственным им объединениям, предприятиям и организациям лишь при наличии заключений местных плановых органов.

Предприятия (объединения) обязаны сообщить основные показатели утвержденных планов органам территориального планирования; госпланам автономных республик, краевым, областным, городским и районным плановым комиссиям, а в союзных республиках, не имеющих областного деления, — в госпланы этих республик, городские и районные плановые комиссии по перечню, установленному Госпланом СССР.

Министерства и ведомства (другие вышестоящие органы) не могут стоять в стороне от этой работы. Для рационального сочетания отраслевого и территориального принципов на стадии составления проектов отраслевых планов они обязаны:

обеспечивать совместное рассмотрение с Советами Министров союзных и автономных республик, исполкомами местных Советов соответствующих разделов и показателей проектов планов, включая целевые комплексные народнохозяйственные, республиканские (межреспубликанские) и отраслевые (межотраслевые) программы, а также программы развития территориально-производственных комплексов (ТПК);

сообщать Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов контрольные цифры, основные показатели и экономические нормативы проектов и утвержденных планов по находящимся на соответствующей территории производственным объединениям, предприятиям и организациям вышестоящего подчинения (кроме показателей по производству оборонной продукции);

¹⁷ СП СССР, 1986, № 27, ст. 151.

осуществлять контроль за своевременным представлением подведомственными производственными объединениями, предприятиями и организациями контрольных цифр, проектов и утвержденных планов в госпланы союзных и автономных республик, местные плановые органы.

Перечень показателей планов, которые предприятия (объединения) вышестоящего подчинения представляют сейчас органам территориального планирования для разработки планов экономического и социального развития союзной, автономной республики, края, области, района, города, включает свыше 60 позиций. Но, справедливо отмечает В. Г. Вишняков, «эти показатели носят в основном технико-экономический характер»¹⁸, в то время как для территориального планирования первостепенное значение имеют показатели социального развития. Следует согласиться с мнением автора о том, что целесообразно значительно расширить соответствующие разделы планов за счет новых количественных и качественных показателей, отражающих реальную картину социального развития, включить в эти разделы все показатели, сосредоточенные в различных разделах отраслевых и территориальных планов¹⁹.

В печати отмечается, что предприятия (объединения) поздно получают контрольные цифры и лишены возможности дать качественную проработку своих предложений к проекту плана для местных плановых органов. По этой же причине значительная часть предприятий (объединений) представляет материалы со значительным опозданием, что лишает местные плановые органы возможности глубоко проанализировать проект основных показателей.

Местные плановые органы обязаны направлять в министерства и ведомства СССР и РСФСР письма, в которых должны отражаться основные проблемы, требующие решения в планируемом году, в том числе вопросы социально-бытового характера. К письмам должны прилагаться проекты основных показателей комплексного развития предприятий (объединений) соответствующих министерств, расположенных на соответствующей территории. Однако официального рассмотрения материалов проектов планов с участием местных плановых органов в министерствах и ведомствах не производится, заключения по проектам планов министерствами и ведомствами в местные плановые органы также не представляются. В результате в планах производственно-хозяйственной дея-

¹⁸ Вишняков В. Г. Отраслевое и территориальное управление: опыт и проблемы. — Правоведение, 1986, № 3, с. 14—15.

¹⁹ См. там же, с. 15.

тельности предприятий (объединений) нередко не учитываются требования комплексного развития территорий, на которых они расположены. По нашему мнению, защите проекта плана предприятиями (объединениями) целесообразно было бы в отдельных случаях осуществлять в министерствах и ведомствах с участием местных плановых органов по перечню вопросов, касающихся комплексного развития территории. Плановые органы союзных, автономных республик, исполнительные комитеты местных Советов лишь в этих условиях смогут рассматривать проекты планов предприятий (объединений), находящихся на территории республик, административно-территориальных единиц, и представлять по ним свои предложения министерству (ведомству) и госплану союзной республики.

В печати отмечалось, что нуждаются в упорядочении взаимоотношения союзных и союзно-республиканских министерств и ведомств с местными плановыми органами при составлении комплексных планов автономных республик, административно-территориальных единиц. Некоторые министерства допускают отклонения от утвержденного плана, в том числе по показателям развития производства в районах Сибири и Дальнего Востока²⁰. Для повышения ответственности министерств за своевременную и правильную разработку территориальных разрезов отраслевых планов предлагается «создать в министерствах группы специалистов, которые отвечали бы за установление и поддержание связей с союзными республиками и местными Советами. В свою очередь, аппарат местных плановых органов должен быть укреплен квалифицированными специалистами, знающими работу предприятий крупной промышленности»²¹.

«Министерства задерживают представление планов по автономным республикам, краям, областям в основном потому, что подготовка этих показателей непосредственно не связана с разработкой проекта отраслевого плана в целом. Территориальный разрез отраслевого плана во многих случаях не увязывается с развитием производственной и социальной инфраструктуры. Устранение таких диспропорций требует значительного времени и дополнительных ресурсов»²².

Необходимо более четко решить и другие экономико-правовые вопросы: определить состав территориального плана, порядок его разработки и утверждения. В настоящее время планы по одним районам утверждаются Советом Министров СССР, по другим — Госпланом СССР, а по остальным — Со-

²⁰ См.: Сочетание территориального и отраслевого планирования/ Под ред. Зенченко Н. С. М., 1979, с. 23.

²¹ См. там же, с. 23.

²² Там же, с. 23—24.

ветами Министров союзных республик. Не решен вопрос и о составе комплексных программ, разрабатываемых при составлении народнохозяйственного плана, не определены принципы и порядок формирования территориально-производственных комплексов. Все это затрудняет разработку комплексных планов по территориям.

Территориальное планирование должно учитывать закономерности и особенности взаимодействия различных производственных и социальных объектов в пределах относительно обособленного региона. При этом необходимо принимать во внимание природно-экономические характеристики данной территории. В процессе территориального планирования ведутся поиски эффективного размещения производительных сил, наилучшей межотраслевой специализации внутри экономических районов, исходя из особенностей размещения населения решаются местные проблемы и т. п. Словом, как отмечается в литературе, территориальное планирование должно базироваться на основе региональной экономики и региональной политики Советского государства²³.

Указанные особенности процесса территориального планирования выдвигают перед юридической наукой необходимость решения ряда специфических вопросов его правового обеспечения. Сюда входит разработка:

методических указаний по составлению территориальных планов на различных уровнях и включение в «Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР» разделов, посвященных этому вопросу;

специальных форм для показателей территориальных планов, которые были бы единообразны для однотипных территорий и отражали основные закономерности их комплексного развития.

Но самый главный вопрос, на наш взгляд, — это юридическое значение включения показателей вышестоящего подчинения (по перечню, установленному Госпланом СССР) в комплексные планы территорий для союзных и автономных республик, административно-территориальных единиц. Следует считать, что содержащиеся в сводных планах задания отраслям порождают правовые обязанности перед территориальными органами. Но в законодательстве это положение четко не выражено. Сейчас также не ясны юридические последствия включения основных показателей в планы республик и адми-

²³ См.: Некрасов Н. Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М., 1975, с. 12—40.

нистративных единиц для самих предприятий вышестоящего подчинения и органов, в подчинении которых они находятся. Основной принцип, которым следует руководствоваться при совершенствовании правового регулирования отношений сочетания отраслевого и территориального принципов планирования, на наш взгляд, следующий: обеспечение приоритета прав госпланов союзных и автономных республик, местных плановых органов в планировании комплексного развития соответствующих территорий. При ином распределении полномочий между органами территориального и отраслевого управления комплексное экономическое и социальное развитие территорий не может быть обеспечено. Об этом говорили многие делегаты в своих выступлениях на XXVII съезде КПСС²⁴.

Правильно отмечается, что план развития района, города, области, края не может базироваться только на заданиях, поставленных перед отдельными предприятиями (объединениями) производственными комплексами. Такой план должен отражать процессы взаимодействия предприятий различных отраслей и различной ведомственной подчиненности, расположенных на данной территории, учитывать потребности экономического и социального развития²⁵.

Для решения специфических проблем территориального планирования в структуре Госплана СССР, госпланов союзных и автономных республик, плановых органов областей (краев), крупных городов республиканского подчинения образованы отделы территориального планирования и размещения производительных сил. Они призваны осуществлять процесс территориального планирования. Но в Положениях о вышеназванных органах главное внимание, как правило, уделяется закреплению деятельности сводного характера. В новых условиях следует разработать акты, ориентирующие отделы территориального планирования и размещения производительных сил именно на создание территориальных планов комплексного экономического и социального развития. Особенно важна детальная регламентация порядка и форм проведения предплановых исследований, сроков составления проекта плана. Очевидно, следовало бы и переименовать отделы территориального планирования, назвав их отделами комплексного экономического и социального планирования.

Территориальное планирование, как уже подчеркивалось, должно базироваться, кроме других, также и на территориальных показателях отраслевого плана. Поэтому юридические

²⁴ См., например: Правда, 1986, 28 фев., 1 марта, 3 марта.

²⁵ См., например: Битунов В. В. и др. Методы планирования хозяйства города. М., 1981, с. 21 и сл.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ УПРАВЛЕНИИ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИМ СНАБЖЕНИЕМ

Организаторская деятельность территориальных и отраслевых органов управления в области материально-технического обеспечения предприятий и организаций многогранна. Широко и законодательство, определяющее компетенцию этих органов, конкретные способы и приемы практического выполнения ими своих функций в области материально-технического обеспечения, их воздействие на деятельность предприятий и снабженческо-сбытовых организаций. Однако недостатки в организации материально-технического обеспечения предприятий имеются серьезные.

Поставленные в Программе КПСС задачи дальнейшего развития отношений обмена обязывают повысить надежность хозяйственных связей, обеспечения потребителей необходимой им продукцией, добиваться динамичного соответствия между спросом и предложением, улучшать обращение материальных и денежных ресурсов, ускорить оборачиваемость оборотных средств. Необходимо по-новому организовать доведение плановых заданий по производству и распределению продукции, управление производственными запасами материальных ценностей, контроль за использованием материальных ресурсов, укрепить дисциплину поставок.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду КПСС указано: «В конечном счете все, что мы делаем по совершенствованию управления и планирования, перестройке организационных структур, направлено на создание условий для эффективной работы основного звена хозяйственной системы — объединения, предприятия»¹.

Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»² Советам Министров союзных (без областного деления) и автономных республик, исполкомам краевых и областных, Московского и Ленинградского Советов народных депутатов предоставлено право устанавливать, с учетом наличия производственных возможностей, объединениям,

нормы должны четко отрегулировать процесс поступления отраслевой плановой информации в отделы территориального планирования и размещения производительных сил. Еще в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных и автономных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства»²⁶ предусматривалось право Совета Министров союзной республики рассматривать разработанные министерствами и ведомствами Союза ССР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории республики (кроме планов производства оборонной продукции), схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также задания на проектирование действующих предприятий, находящихся на территории республики, и представлять по ним предложения в Совет Министров СССР, Госплан СССР и соответствующие министерства и ведомства. Затем аналогичные полномочия получили Советы Министров автономных республик, исполкомы областей (краев) и крупных городов республиканского подчинения. В последние годы принят целый ряд актов, которые детализируют полномочия вышеназванных органов. Однако многие органы отраслевого управления либо не присылают проекты планов на рассмотрение плановых органов, либо присылают их с большим опозданием. Для того, чтобы установить четкую систему связей между органами отраслевого и территориального планирования, нужно правовыми средствами закрепить порядок и сроки представления проектов планов территориального развития отрасли в соответствующие отделы территориального планирования и размещения производительных сил. Требуется выработать дополнительные правовые предписания, причем регламентация проблем сочетания территориального и отраслевого планирования должна быть ориентирована не только на решение насущных вопросов текущего момента, но и на разработку правовых основ регулирования данного сочетания при дальнейшем совершенствовании системы управления народным хозяйством. Сочетание территориального и отраслевого принципов планирования не является самоцелью и должно быть подчинено решению более общей задачи — повышению эффективности организации управления народным хозяйством. Поэтому правовые формы данного сочетания необходимо строить на основе фундаментальных положений, определяющих закономерности развития систем управления народным хозяйством.

²⁶ СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 154.

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986, с. 35.

² СП СССР, 1986, № 27, ст. 151.

предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности, задания по изготовлению нестандартизированного оборудования и средств механизации для нужд местного хозяйства и размере до 1% их годового плана производства (п. 5 «б»).

Для более полного вовлечения в хозяйственный оборот вторичных материальных ресурсов Советы Министров союзных и автономных республик, исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов совместно с соответствующими органами Госснаба СССР и других министерств и ведомств обязаны устанавливать объединения, предприятиям и организациям, расположенным на соответствующей территории, независимо от их ведомственной подчиненности задания по сбору вторичного сырья и его использованию при производстве товаров народного потребления и другой продукции (п. 18 «а»).

В соответствии с Законом СССР о государственном предприятии (объединении) планы предприятий утверждаются самими предприятиями, но при их разработке предприятия обязаны активно участвовать в проводимой Советом народных депутатов работе по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории. Таким образом, отраслевое и территориальное управление предприятиями совершенствуется в направлении достижения соотносительного единства, поскольку каждое предприятие имеет отраслевую специализацию и территориальную «привязку».

К. Маркс подчеркивал, что территориальное разделение труда закрепляет определенные отрасли производства за определенными районами страны³. На протяжении истории Советского государства «всегда отраслевое управление сочеталось с территориальным, хотя конкретные формы и методы этого сочетания были различны»⁴. В новых условиях хозяйствования проблема рационального сочетания отраслевого и территориального принципов управления остается весьма актуальной. Поэтому при практическом решении проблем развития законодательства об организации материально-технического снабжения следует исходить из единства хозяйственного механизма, необходимости согласовать компетенцию предприятий с правами и обязанностями отраслевых министерств и ведомств, союзных, республиканских и территориальных органов материально-технического снабжения, местных Советов народных депутатов.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 366.

⁴ Давыдов Л. Д., Сысоев А. П. Сочетание отраслевого и территориального управления. М., 1986, с. 3.

При материально-техническом обеспечении руководствуются необходимостью эффективной и ритмичной работы предприятий, экономного использования материальных ресурсов. Статьей 15 Закона о государственном предприятии (объединении) установлено: предприятие определяет потребность в ресурсах и приобретает их в порядке оптовой торговли или в централизованном порядке в соответствии со своими планами экономического и социального развития.

Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 823 «О перестройке деятельности министерств и ведомств сферы материального производства в новых условиях хозяйствования»⁵, вопросы материально-технического обеспечения ресурсами предприятия решают совместно со своими министерствами, ведомствами. Последние обязаны в тесном взаимодействии с Госпланом СССР, Госнабом СССР, другими министерствами, ведомствами СССР, Советами Министров союзных республик создать необходимые условия для устойчивого обеспечения материальными ресурсами предприятий отрасли. Таким образом, на отраслевые органы управления возложена очень важная обязанность — обеспечить по каждому предприятию полную сбалансированность планов производства с распределяемыми в централизованном порядке материальными ресурсами.

На практике ненадежность материально-технического обеспечения нередко можно обнаружить уже на стадии планирования производства и распределения продукции. Поскольку в этих случаях предприятиям фактических ресурсов не хватает, то не выполняются плановые задания и договорные обязательства (например, недостаток фактических ресурсов для поставки лесоматериалов по фондам, выделенным потребителям в 1987 г., составил свыше 14 млн. м³)⁶.

В структуре затрат на производство промышленной продукции материальные затраты составляют примерно 80%. Последнее означает, что выполнение производственных планов в каждом хозяйственном звене на $\frac{2}{3}$ зависит от реального обеспечения сырьем, топливом, энергией, материалами и др. Поэтому в новых условиях хозяйствования сбалансированность планов предприятия на всех уровнях управления имеет особую государственную значимость.

Тем не менее прежние недостатки в материально-техническом обеспечении предприятий повторяются. Например, по

⁵ О коренной перестройке управления экономикой: Сб. док. М., 1987, с. 191.

⁶ См.: Анисимов С. Система снабжения и задачи по ее перестройке. — Плановое хозяйство, 1987, № 11, с. 61.

государственному заказу на 1988 г. Северодонецкое объединение «Азот» в декабре 1987 г. было обеспечено материальными ресурсами только на 80%, т. е. плановое задание по производству продукции уже установлено, а вопрос о полном обеспечении изготовителя сырьем министерством пока только рассматривается. В некоторой степени подобные недостатки возникают из-за ведомственной несогласованности в выдаче предприятиям заказов. Так, заказ названному объединению на производство полиэтилена выдан Минхимпромом, а заказ его поставщику на производство сырья для этого продукта выдан Миннефтехимпромом без учета имеющейся потребности⁷.

Требуется уточнения также порядок выдачи Советами Министров союзных республик заказов на производство товаров народного потребления предприятиям союзного подчинения, которые получают лимиты (фонды) на централизованно распределяемые материальные ресурсы от своих вышестоящих органов, поскольку и в этом случае может иметь место несбалансированность между заказами и лимитами (фондами).

Советское государство уже в первые годы своего существования столкнулось с необходимостью поиска организационных форм и методов управления национализированной промышленностью, выработки методов работы аппарата управления в центре и низовых звеньях на местах. Организация материально-технического обеспечения всегда в значительной степени зависела от системы планирования. Планы материально-технического обеспечения являются составной частью государственных планов экономического и социального развития. Последние включают в себя материальные балансы и планы распределения материальных ресурсов по министерствам и ведомствам СССР, союзным республикам.

В целях дальнейшего расширения прав Советов Министров союзных республик и местных органов в руководстве экономическим, а также социальным развитием республик и регионов постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»⁸ установлено: в государственных планах экономического и социального развития СССР централизованно распределяемые материальные ресурсы предусматриваются по республике в целом без распределения по отраслям и направлениям, за исключением агропромышленного комплекса, строительных министерств или госстроев союзных республик.

⁷ Экономическая газета, 1987, № 52, с. 7.

⁸ СП СССР, 1987, № 33, ст. 115.

Снабжение предприятий продукцией, необходимой им для выполнения плановых заданий, осуществляют в порядке оптовой торговли территориальные органы системы Госснаба СССР в объеме выделенных на это ресурсов. На потребителя возлагается обязанность представлять названным органам свои заказы — исходя из плановых нужд, в строгом соответствии с прогрессивными нормами расхода сырья и материалов, проектно-сметной документацией, с учетом заданий по экономии материальных ресурсов и максимальному вовлечению в производство вторичных ресурсов.

При оптовой торговле материальные ресурсы приобретаются потребителями непосредственно у предприятий-изготовителей по прямым связям, устанавливаемым самостоятельно или с участием территориальных органов материально-технического обеспечения, которые всей своей деятельностью способствуют развитию указанных хозяйственных связей между предприятиями. Потребитель вправе также приобретать материальные ресурсы только в территориальном органе. Последний в этом случае осуществляет их закупку у предприятий-изготовителей и несет имущественную ответственность за несоблюдение своих договорных обязательств в установленном законодательством порядке⁹.

В качестве основного хозрасчетного звена системы Госснаба СССР определены главные территориальные управления материально-технического обеспечения и госснабы союзных республик, не имеющих областного деления. Главные территориальные управления материально-технического обеспечения образуются путем слияния параллельно действующих снабженческо-сбытовых организаций системы Госснаба СССР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов и облисполкомов и осуществляют свою деятельность, как правило, в масштабах одной автономной республики, края, области.

Проблемы обеспечения материальными ресурсами реальных потребностей потребителей и расширения прав территориальных органов в маневрировании ресурсами особенно остро стоят в снабжении капитального строительства.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 апреля 1984 г. № 387 «Об улучшении планирования, организации и управления капитальным строительством»⁹ на территориальные органы системы Госснаба СССР возложено обеспечение своевременной и комплектной поставки материалов и изделий для строительства по заказам строительного-мон-

⁹ СП СССР, 1984, № 15, ст. 91.

тажных организаций и подведомственных им предприятий — исходя из потребности, определяемой проектами и сметами, а также с учетом графиков производства строительно-монтажных работ.

Постановлением Госснаба СССР от 13 сентября 1986 г. № 102 утверждено Положение о порядке снабжения территориальными органами системы Госснаба СССР строительно-монтажных организаций материалами по заказам этих организаций¹⁰. Названным Положением установлено, что выделение фондов на материалы строительным министерствам СССР предусматривается в государственном плане экономического и социального развития СССР по утвержденным Госпланом СССР и Госстроем СССР нормам на 1 млн. руб. строительно-монтажных работ.

Госпланы союзных республик (АССР), облпланы предусматривают выделение лимитов на местные материалы строительным министерствам союзных республик, главным управлениям по строительству и управлениям по строительству в областях, АССР.

Территориальные органы системы Госснаба СССР выделяют материально-технические ресурсы номенклатуры Госснаба СССР непосредственно строительно-монтажным организациям¹¹.

Установлено, что работы по техническому перевооружению и реконструкции действующих предприятий и по строительству жилых домов, других объектов непромышленного назначения за счет средств фонда развития производства, фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства должны осуществляться как подрядным, так и хозяйственным способами. При этом, согласно Закону СССР о государственном предприятии (объединении) техническое перевооружение, реконструкция и расширение, осуществляемые предприятием за счет фонда развития производства, науки и техники (других аналогичных фондов), а также кредитов банка, обеспечиваются необходимыми ресурсами в первоочередном порядке.

Обеспечение материально-техническими ресурсами (за исключением именной и импортного оборудования) работ, выполняемых хозяйственным способом за счет средств фонда развития производства, фонда социально-культурных

мероприятий и жилищного строительства, а также кредитов банка, осуществляется непосредственно территориальными органами Госснаба СССР по заказам предприятий в соответствии с проектной документацией.

Госснаб СССР через территориальные органы определяет потребность предприятий в оборудовании и материальных ресурсах для указанных работ и в установленные сроки представляет соответствующие данные Госплану СССР, который предусматривает в проектах планов выделение Госснабу СССР необходимых материальных ресурсов.

Советы Министров союзных и автономных республик, исполкомы местных Советов в первоочередном порядке выделяют предприятиям по их заказам местные строительные материалы и изделия из них для работ, выполняемых хозяйственным способом, за счет собственных средств предприятий и кредитов банков.

Отсутствие единого органа, ответственного за обеспечение предприятий указанными ресурсами, нередко приводит к несбалансированности планов технического перевооружения с материальными ресурсами и к их срыву. Так, в первом полугодии 1987 г. планы технического перевооружения и реконструкции предприятий были выполнены: в Миннефтехимпроме — на 34%, в Минхиммаше — на 42%, Минприборе — на 44%, Минавтопроме — на 34%, в Минлегпроме — на 38%.

Одна из прогрессивных форм развития производительных сил — создание целевых территориальных производственных комплексов (ТПК). Действующая система материально-технического снабжения такова, что необходимые ТПК материальные ресурсы распределяются Госпланом СССР, Госснабом СССР, министерствами и ведомствами, Советами Министров союзных республик, другими органами управления в зависимости от номенклатуры продукции и ее целевого назначения, отраслевой принадлежности предприятий, входящих в состав комплекса. Поэтому в области материально-технического снабжения ТПК связаны многоканальными и многоступенчатыми отношениями с большим числом планирующих и снабженческих организаций. Это вредит делу и, по нашему мнению, может быть устранено путем возложения на соответствующий орган Госснаба СССР материально-технического обеспечения ТПК в целом.

Одним из главных направлений хозяйствования является ресурсосбережение. Неотъемлемая его часть — вовлечение в хозяйственный оборот вторичных материальных ресурсов в качестве заменителей первичного сырья. Так, в одиннадцатой пятилетке в системе легкой промышленности Литовской ССР

¹⁰ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1986, № 7, с. 36.

¹¹ Для министерств (ведомств), имеющих ведомственную систему снабжения, выделение ресурсов номенклатуры Госснаба СССР осуществляется централизованно, т. е. непосредственно министерству.

87% экономии материальных ресурсов получено за счет использования вторсырья¹².

На основе республиканского опыта работы по ресурсосбережению Госнаб Литовской ССР совместно с Вильнюсским университетом начал разработку методологии формирования банка данных для АСУ «Вторичные ресурсы». Важность проблемы делает необходимым создание единой системы управления процессом выявления и использования вторичных ресурсов в целом по стране и по каждой союзной республике, краю, области, району.

Основными задачами в области ресурсосбережения, общими для предприятия, а также отраслевых, межотраслевых и территориальных органов управления, являются:

обеспечение экономного и рационального использования материальных ресурсов;

ликвидация непроизводительных расходов или перерасходов ресурсов, связанных с выпуском низкокачественной, технически несовершенной продукции (работ, услуг);

внедрение новых проектных, конструкторских и технологических решений, позволяющих снизить расход потребления сырья и создать безотходную технологию производства;

расширение применения вторичных ресурсов и попутных продуктов, организация полной переработки массовых производственных отходов и материалов, накопившихся в отвалах, увеличение сбора и объема утилизации бытовых отходов, восстановление восполнимых природных ресурсов;

сокращение потерь материальных ресурсов на всех этапах производства и потребления продукции в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, при транспортировке и хранении;

ускорение оборачиваемости оборотных средств, сокращение совокупных запасов;

использование в полной мере всех видов местных ресурсов.

Целостная система организации работ по указанным направлениям ресурсосбережения, однако, еще не создана, проблемы экономии сырья и бережливости решаются медленно, задания по снижению норм расхода материалов при производстве продукции и по использованию вторичных ресурсов, как правило, не выполняются, растут запасы материалов на предприятиях и снижается их оборачиваемость.

Основой материально-технического обеспечения являются нормы расхода материалов на единицу продукции. Должен быть создан комплекс прогрессивных, научно обоснованных

трудовых, материальных и финансовых норм и нормативов, порядок и методы их формирования, обоснования и использования при разработке перспективных и текущих планов, а также организации подготовки и контроля норм и нормативов на всех уровнях планирования¹³. На наш взгляд, проблема нормирования расхода продукции носит комплексный характер, и разработка соответствующего нормативного акта является для ресурсосбережения по своей значимости первоочередной.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 823 «О перестройке деятельности министерств и ведомств сферы материального производства в новых условиях хозяйствования»¹⁴ на министерства и ведомства возложена организация работы по обеспечению всемерной экономии материальных ресурсов. Республиканские и местные органы управления в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 824 «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления»¹⁵ обязаны особое внимание уделять использованию предприятиями местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов. При этом Госнаб СССР, как установлено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 818¹⁶, является центральным органом, организующим всю работу по использованию вторичных ресурсов в народном хозяйстве, планирование и координацию указанной деятельности.

Правовой механизм осуществления возложенных на названные органы управления обязанностей по ресурсосбережению должен строиться в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 816. Согласно пп. 40, 41 этого постановления, к началу тринадцатой пятилетки Госплан СССР, Госнаб СССР, министерства, ведомства СССР и Советы Министров союзных республик обязаны обеспечить разработку научно обоснованной системы норм и нормативов расхода важнейших видов сырьевых и топливно-энергетических ресурсов на основе достижений науки и техники и с учетом максимального применения вторичного сырья, деловых отходов и попутных продуктов производства, имея в виду, что в условиях интенсивного развития эко-

¹³ См. п. 2.1 Типовых указаний по применению нормативного метода учета затрат на производство и калькулирование нормативной (плановой) и фактической себестоимости продукции (работ). — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1984, № 7, с. 17.

¹⁴ СП СССР, 1987, № 38, ст. 122.

¹⁵ СП СССР, 1987, № 39, ст. 124.

¹⁶ СП СССР, 1987, № 35, ст. 118.

¹² Микалюнас Л. Опыт работы по экономии материальных ресурсов. — Плановое хозяйство, 1987, № 12, с. 73.

номики главным источником удовлетворения дополнительной потребности в материальных ресурсах должна стать экономия за счет их эффективного использования.

По нашему мнению, должно быть также создано правовое регулирование деятельности отраслевых органов управления и территориальных органов Госнаба СССР в области формирования совокупных запасов материальных ресурсов, управления производственными запасами и поддержания их у каждого потребителя на установленном нормативном уровне, контроля за рациональным использованием материальных ресурсов. Необходимо при этом разработать положение о территориальных управлениях Госнаба СССР, учитывающее изменения в структуре Госнаба СССР: ликвидацию союзглавснабсбытов и союзглавкомплектов, слияние деятельности территориальных органов по ряду важнейших вопросов материально-технического обеспечения и ресурсосбережения с деятельностью главных производственно-экономических управлений исполкомов краевых (областных) Советов народных депутатов¹⁷.

При новой организации деятельности Госнаба СССР на его территориальные органы возлагается основная работа по формированию хозяйственных связей в области материально-технического обеспечения примерно 45,5 тыс. производственных, научно-производственных объединений и предприятий¹⁸. Это потребует создать автоматизированную систему контроля за поставками и использованием материальных ресурсов.

Новый правовой механизм материально-технического обеспечения окажется эффективным в том случае, если будет основываться на Законе СССР о государственном предприятии (объединении), на гармоничном сочетании интересов предприятий, отраслей и территорий.

Наукой и нормотворческой практикой созданы предпосылки для разработки и принятия специального акта об управлении народным хозяйством в целях усиления скоординированности различных сфер хозяйствования¹⁹. Реализация данного предложения будет иметь важнейшее значение для обеспечения единства действий всех плановых и снабженческо-сбыто-

вых органов, для бесперебойного и комплексного обеспечения предприятий материальными ресурсами.

По нашему мнению, в условиях коренной перестройки управления экономикой необходим закон об основах управления народным хозяйством. В нем должны быть определены взаимосвязанные направления деятельности по материально-техническому обеспечению центральных органов Союза ССР, союзных и автономных республик, исполкомов Советов народных депутатов, четко разграничена их компетенция в этой области. Принятие такого закона будет способствовать созданию целостной системы управления народным хозяйством.

Кандидат юридических наук
С. В. ЗАПОЛЬСКИЙ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОГЛАСОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

Соотношение территориального и отраслевого подходов к управлению предприятиями на различных этапах социалистического хозяйственного строительства в нашей стране не оставалось неизменным, а, напротив, неоднократно изменялось, причем эти изменения так или иначе зависели от преимущественно применяемых методов управления экономикой. В принципе приоритет административных методов перед экономическими рычагами всегда был связан с преобладанием отраслевого подхода к управлению предприятием. Отраслевое управление, рассматриваемое как таковое, есть в конечном счете та организационная структура хозяйственного руководства и производственно-хозяйственной деятельности, которая в наибольшей степени рассчитана именно на применение административных методов управления.

Становление и развитие территориального подхода к управлению предприятиями наиболее целесообразно рассматривать, отталкиваясь в рассуждениях от организационных форм применения отраслевого руководства народным хозяйством.

С середины 30-х годов подавляющая часть инструментов прямого и косвенного регулирования экономики (к последним мы относим и финансы, кредит, ценообразование) применялись в основном в организационных формах отраслевого управления. Любая хозяйственная деятельность по сложившимся в те годы принципам хозяйственного руководства была

¹⁷ См. Положение о главном производственно-экономическом управлении исполкома краевого (областного) Совета народных депутатов. — СП СССР, 1988, № 3, ст. 6—7.

¹⁸ См.: Материально-техническое снабжение в условиях интенсификации производства (под ред. *Солодкова М. В.*). М., 1986, с. 26.

¹⁹ См.: *Алехин А. П.* О разработке теоретических проблем совершенствования государственного управления экономикой в свете решений XXVII съезда КПСС. — В кн.: Проблемы совершенствования государственного управления. М., 1987, с. 45.

всегда результатом прямого предписания или в крайнем случае дозволения, причём соответствующими полномочиями обладали только органы отраслевого управления. Именно вследствие этого даже постановка вопроса о территориальном подходе к управлению народным хозяйством была бы преждевременной. (Короткий период действия советов народного хозяйства экономических районов был скорее исключением из общего правила, чем использованием иной организационной формы управления). Финансово-кредитные рычаги управления долгое время находились в монопольном распоряжении органов отраслевого управления — министерств и ведомств. В силу этой и других причин (прежде всего — организации планирования) отношения по отраслевому управлению объективно приобрели такой характер, когда предприятие, иная хозяйственная организация находятся почти в полной зависимости от соответствующего органа управления. Степень этой зависимости отражена даже в терминологии, а именно: предприятие подчинено органу отраслевого управления.

Экономическим объяснением сложившейся организационной структуры управления народным хозяйством по отраслевому принципу служит, на наш взгляд, условность и относительность хозяйственной самостоятельности предприятия. Господствовавший до самого последнего времени подход к предприятию как к первичному звену управления народным хозяйством весьма емко отражал «растворенность» предприятия внутри отрасли. Применительно к сфере финансов и кредита это и перераспределение прибыли внутри отрасли, и отраслевое планирование банковских кредитов, и установление размеров почти всех платежей и отчислений в бюджет, в отраслевые централизованные фонды, и фонды экономического стимулирования решениями соответствующих органов отраслевого управления, и многое другое. После принятия в 1934 г. постановления ЦИК и СНК СССР «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства»¹ система управления народным хозяйством приобрела вертикальную субординацию при фактическом слиянии органов отраслевого управления с предприятиями и образовании этим путем отраслевых хозяйственных систем в составе всех предприятий отрасли в целом, а также подсистем — в виде главных управлений (главков) или действующих с середины 70-х годов в ряде отраслей промышленных объединений².

Что характерно для отраслевых систем? Прежде всего они выступают в виде единого адресата народнохозяйственного

планирования и отчетности о выполнении планов. Законодательством предусмотрен широкий круг плановых показателей, устанавливаемых для министерства или иного отраслевого органа управления.

Такие же или аналогичные показатели устанавливаются для предприятий и производственных объединений. Порядок планирования, предусмотренный постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г.³, нивелирует экономическое и юридическое своеобразие предприятия внутри отрасли. Фактически порядок планирования обращает министерство, иную отраслевую хозяйственную систему в предприятие, а отношения по отраслевому управлению — в отношения оперативной хозяйственной деятельности. На этом фоне не такими бессмысленными выглядят периодически повторяющиеся попытки перевода органов управления отраслями народного хозяйства на хозяйственный расчет. Однако подобные попытки никогда не увенчиваются успехом, если они не будут совмещены с превращением министерства из органа государственного управления в орган непосредственно хозяйственного руководства, в центр крупной хозяйственной организации. Перевод, например, системы Госкомитета СССР по иностранному туризму на полный хозяйственный расчет в 1986 г. означает в конечном счете признание за системой статуса единого хозяйственного образования и одновременно упразднение государственного органа управления иностранным туризмом — перевод названной деятельности в категорию хозяйственно осуществляемой.

С данных позиций, очевидно, есть основания для преобразования некоторых хозяйственных систем, действующих сейчас в составе отрасли народного хозяйства, в единые крупные хозяйственные органы (государственные компании, фирмы и т. д.). Критерием постановления вопроса об этом может стать экономическое, технологическое или организационное единство отрасли или подотрасли народного хозяйства. Наблюдается подобное единство в системе Министерства черной металлургии, в подшипниковой промышленности, в элеваторном хозяйстве Министерства хлебопродуктов СССР и в ряде других случаев.

Само образование всесоюзных и республиканских промышленных объединений — факт, достаточно красноречиво свидетельствующий о существовании экономической необходимости в консолидации однородного производства. Многие виды хозяйственной деятельности осуществляются в стране по принципу единого хозяйственного органа (Госбанк, Гоструд-

¹ СЗ СССР, № 15, ст. 103.

² СП СССР, 1973, № 7, ст. 32.

³ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

сберкассы, Госстрах, Международное агентство воздушных сообщений МГА, Всесоюзное агентство по авторским правам и т. д.). Весьма специфическими по юридической организации являются хозяйственные системы транспортных министерств, особенно министерства путей сообщения и министерства гражданской авиации. Потенциально многие производства могут быть организованы как крупные монохозяйственные предприятия (хозяйственные комплексы). Основания для этого дает сложившаяся система планирования производства, построенная по отраслевому принципу.

Другим обстоятельством, которое необходимо учитывать при анализе механизма отраслевого управления, выступает имущественное единство отрасли народного хозяйства. Порядок первоначального наделения основными и оборотными производственными фондами, правила финансового планирования, формирования фондов из доходов предприятий, совершения отчислений в государственный бюджет и отраслевые фонды, организация бухгалтерского учета — все это и многое другое говорит о том, что министерство (ведомство) в отношении предприятия выступает в качестве носителя полномочий собственника государственной социалистической собственности, находящейся в управлении предприятия.

До самого последнего времени действовал механизм отраслевого перераспределения прибыли, делающий полученную предприятием прибыль доходом фактически всей отрасли. Нельзя сказать, что признанное негодным на XXVII съезде КПСС перераспределение прибыли ныне полностью прекращено. В экономическом смысле как отраслевые перераспределительные институты действуют так называемые централизованные фонды и резервы, которые почти в той же степени, что и ранее использовавшееся прямое перераспределение прибыли, подрывают эффективность хозрасчета предприятия. Более того, само понятие и экономический режим хозрасчета исторически имеют отраслевую природу. В основном хозрасчетный порядок ведения производства — характеристика предприятия, отражающая «горизонтальный» срез правосубъектности. Что же касается «вертикальных» имущественных отношений с органами функционального (межотраслевого) хозяйственного руководства, то они были и остаются во многом антихозрасчетными, отрицающими имущественную самостоятельность и автономность предприятия.

Поскольку деятельность органов отраслевого управления по многим имущественным аспектам таким образом вторгается в сферу самодельствия предприятия, есть основания считать, что почти все хозяйственные решения осуществляются в порядке «расщепленной» компетенции (т. е. наличия у органов

отраслевого управления полномочий в области хозяйственной деятельности предприятий, аналогичных полномочиям самого предприятия), соответствующей правовому режиму «расщепленной» собственности⁴.

«Расщеплению» права собственности на имущество, находящееся в управлении предприятия, и компетенции последнего по распоряжению этим имуществом способствует наличие у органов отраслевого управления массы полномочий оперативно-распределительного характера, контрольно-надзорных прерогатив и т. д. — всего того, что обобщенно именуется административными методами управления. Несмотря на отрицательное в целом отношение к ним в рамках внедряемой ныне доктрины (концепции) управления народным хозяйством, количество административных рычагов не только не сокращается, но и имеет тенденцию к росту. Отраслевое управление в том виде, в каком оно сейчас функционирует, есть преимущественно сфера применения не экономических, а административных методов управления.

Изменение этого соотношения в пользу экономических методов управления крайне затруднительно, если не невозможно, без изменения организационных основ отраслевого управления, установления иных принципов взаимоотношений между органами отраслевого управления и предприятиями. А для этого следует обратить внимание на еще один элемент отраслевого хозяйствования — подчинение предприятия органу отраслевого управления.

Подчинение как форма взаимоотношений управляемого и управляющего достаточно распространена в сферах глубоко иерархизированного управления (в прокурорском надзоре, в вооруженных силах, в органах внутренних дел и т. д.), где оно используется для концентрации воли, интересов, выполняемых задач и функций. Подчинению свойственна презумпция общности интересов управляемого и управляющего, слияние этих интересов. Сразу же заметим, что подчинение не полностью совпадает с понятием взаимоотношения с вышестоящим органом, поскольку практике известны ситуации, когда в качестве вышестоящего (с властными функциями) выступает орган, не связанный с предприятием отношениями по подчинению. Таковы все территориальные органы управления, головные министерства, функциональные органы управления, правоохранительные и контрольно-надзорные органы.

Что представляет собой подчинение в правовом смысле? Во-первых, для него характерна принадлежность подчинен-

⁴ См.: Мозолин В. П. Гражданское право и хозяйственный механизм. — Сов. государство и право, 1984, № 5.

ного к органу управления, закрепленная организационно. Поскольку, например, деятельность государственного предприятия (объединения) без его вхождения в систему того или иного ведомства невозможна, то относимость к отрасли народного хозяйства есть именно признак принадлежности.

Во-вторых, правосубъектность подчиненного сформирована так, чтобы в достаточной мере зависеть от воли, приказаний органа управления. Как правило, в состоянии подчинения находятся субъекты, обладающие специальным правовым статусом. Последнее выражается в том, что органы отраслевого управления пользуются правом расширения или сокращения реальных полномочий предприятий в области производственно-хозяйственной деятельности. Иначе говоря, подчиненный субъект обладает относительно определенным объемом прав и обязанностей, который дополняется, конкретизируется или ограничивается по усмотрению органа отраслевого управления. Данную сторону правового режима подчиненности можно с долей условности определить как зависимость от органа управления. Действительно, диспозитивность предприятия в значительно большей степени, нежели законом, ограничивается по инициативе и действиями органа отраслевого управления, устанавливающего плановые показатели, финансовые и иные лимиты, осуществляющего контроль и разрешительные действия, регулирующего практически все сферы деятельности.

Нахождение в состоянии подчинения в значительной мере скрадывает различие между органом управления и подчиняющимся субъектом. Причиной этого служит фактическое совпадение (совмещение) интересов юридически различных субъектов. Даже если первоначально орган управления при осуществлении своих функций и будет пытаться реализовать собственный интерес, достаточно быстро происходит его переориентирование на интересы возглавляемой хозяйственной или иной системы. Возникает эффект, именуемый ведомственностью и являющийся следствием интеграции органа управления с ему подчиняющимися предприятиями в единую хозяйственную общность, в которой управление в чистом виде не встречается и заменяется на хозяйственное регулирование.

Отметим еще одно следствие использования в целях управления режима отраслевой подчиненности. По причинам, коренящимся в технологии управления подчиненными субъектами, все они должны быть поставлены в единообразное юридическое и фактическое положение. Не до конца ясна природа этого явления (мы здесь исходим из реальной хозяйственной практики), но то, что подчинение предполагает равенство всех подчиняющихся между собой, нельзя игнорировать.

Когда речь идет о юридическом равенстве, то единообразие правового положения определенной категории хозяйственных организаций ни тревоги, ни сомнений не вызывает. Однако этого нельзя сказать относительно фактического равенства всех подчиненных и особенно способа достижения такого равенства — применения метода «всем сестрам по серьгам». В большинстве случаев орган отраслевого управления направляет свою деятельность на искусственное усреднение всех подчиненных ему предприятий. В этом, на наш взгляд, содержится существенный тормоз экономического развития. Трудовой коллектив предприятия, имеющего возможности достижения более высоких производственных показателей, чем в целом по отрасли (хозяйственной системе), далеко не всегда реально заинтересован в осуществлении этой возможности — прежде всего потому, что в ходе уравнивания экономический эффект станет отраслевым результатом. Сюда же следует отнести и то, что оценка деятельности трудового коллектива передового предприятия в хозяйственных системах, построенных на началах подчиненности, носит, как правило, не прямой и не адекватный оцениваемому результату характер.

В структурном отношении управление на началах подчинения строится по методу простой элементаризированной иерархии, что и объясняет единообразное определение правового положения подчиненных предприятий. Важно подчеркнуть, что хозяйственная система, построенная по принципу подчинения, почти органически будет отвергать любые подходы к структуре управления. Далеко не случайно то, что в рамках отраслевого управления долгое время не могут найти применения различные «горизонтальные» формы кооперации предприятий даже одной отрасли народного хозяйства. Не приживается, например, строительство и эксплуатация общих для групп предприятий производственных объектов, со скрипом идет долевое строительство жилья, почти не централизованна однородная и даже одинаковая деятельность, вспомогательные службы. Притчей во языцех, например, стали отдельные для каждого предприятия и, по общему правилу, маломощные, технологически несовершенные котельные, заполняющие еще только обживаемые районы страны собственные автономные подъездные, железнодорожные пути, ведомственный жилой фонд и многое другое.

Дело не только в местничестве и ведомственности. Управление, организованное по принципу подчинения, не может не носить абсолютного характера, не может не ориентировать управляемого на субординационный (вместо организационного) способ мышления и деятельности. Другими словами, управление субъектом, находящимся в режиме подчиненности,

возможно не иначе как с использованием этой подчиненности, в порядке реализации корреспондированной этой подчиненности власти органа отраслевого управления.

Отсюда применение организационного метода подчинения резко сужает инвариантность управленческого воздействия на предприятие, сводит его к «одноканальному» управлению. В условиях широкого использования подчинения предприятий и организаций в целях управления ими со стороны соответствующих министерств и ведомств иные организационные формы управления народным хозяйством будут иметь успех лишь тогда и постольку, когда и поскольку будет снижена жесткость отраслевого управления. Следовательно, главная предпосылка расширения и совершенствования территориального, межотраслевого, любого иного управления — освобождение предприятий в том или ином объеме от опеки отрасли. Практически задача видится в том, чтобы найти разумные и наиболее целесообразные пределы для отраслевого управления, равно как и способы его реализации.

Какие направления для решения этого важного вопроса хозяйственной политики сейчас можно выделить? Прежде всего нуждается в переосмыслении социальная значимость и ценность такой организационной формы управления, как отрасль народного хозяйства. Отраслевая «идеология» зародилась на начальном этапе развития социалистической экономики в нашей стране, тогда, когда границы между отраслями, проведенные по предметному, технологическому, производственному и другим принципам, очень четко просматривались.

С развитием народного хозяйства параллельно процессу специализации производства шел и процесс универсализации, во многих случаях вызванный экономической необходимостью. В результате сейчас мы имеем, с одной стороны, достаточно универсальное производство, в котором «профиль» отрасли может легко конкурировать с иной продукцией, с другой — наличие в отраслях явно непрофильных предприятий. Примером может служить Минэнерго СССР, строительные организации которого ежегодно выполняют объемы строительно-монтажных работ, превышающие аналогичные объемы специализированных строительных министерств. Если принять во внимание то, что современные предприятия производят товары народного потребления, оказывают платные услуги, имеют подсобные хозяйства, занимаются иной, далеко не уставной производственной деятельностью, следует признать: теоретическая «чистота» отрасли как совокупности предприятий одного профиля и специализации резко падают.

До перехода на отраслевой метод организации управления народным хозяйством, а ныне в известном смысле вопреки

ему наркоматы и министерства — органы государственного управления, чьи функции не могли не включать в себя элементов межотраслевого управления, точнее — выполнения функций общегосударственного характера. Это и выступление в качестве головных (ведущих) министерств по отдельным видам продукции, и предусмотренное законодательством право на участие в решении народнохозяйственных проблем, и возложение на министерства межотраслевых функций, и многое другое. Было бы поэтому неверно считать, что министерство или ведомство есть только и исключительно орган отраслевого управления, центр соответствующей хозяйственной системы. В действительности же министерство — в определенной мере надотраслевой и межотраслевой орган государственного управления.

Думается, что при совершенствовании механизма управления народным хозяйством неминуемо будет затронуто также место министерств и ведомств в организационных системах управления. И если даже не произойдет отказа от отраслевого управления, данная организационная форма не будет строиться на подчинении предприятий и объединений, входящих в отрасль, центральному органу отраслевого управления.

Нуждается в корректировке и сам механизм отраслевого управления. Очевидно, в дальнейшем деятельность министерств и ведомств будет направлена не на управление предприятиями, а прежде всего на государственное руководство производственно-хозяйственными процессами, т. е. субъективный подход будет заменен подходом объективным. На XXVII съезде КПСС сформулированы для этого веские политические основания. Возникают органы управления, призванные осуществлять руководство хозяйственной деятельностью определенного вида в целом, безотносительно к отраслевой принадлежности соответствующих производств. Главной же предпосылкой коренного изменения структуры отношений по управлению народным хозяйством выступает отказ от понимания предприятия, объединения в качестве первичного звена управления народным хозяйством.

Закрепление в Законе о государственном предприятии (объединении) нового имущественного, организационного и производственного статуса основного звена народного хозяйства, принципов его взаимоотношений с вышестоящими органами управления послужит толчком для перестройки механизма отраслевого управления, в том числе и для отказа от принципа подчинения в целом или существенного ограничения его применения в народном хозяйстве.

Было бы упрощением понимать процесс перестройки управления народным хозяйством в аспекте соотношения от-

раслевого и территориального начал только как замену одно-го на другое. Диалектику организационных форм управления необходимо рассматривать в общем контексте перестройки хозяйственного механизма. Партией поставлена задача обеспечить оптимальное сочетание отраслевого и территориального правления хозяйством, комплексное экономическое и социальное развитие республик и регионов наряду с решением других задач, а именно: повышением действенности централизованного руководства экономикой, расширением границ самостоятельности объединений и предприятий, внедрением экономических методов управления, приданием управлению современных организационных структур, всесторонней демократизацией управления⁵.

Для правильного понимания природы территориального управления народным хозяйством необходима определенность в вопросе о том, обладает ли народное хозяйство района, города, области, иного административно-территориального или национально-государственного образования степенью общности, достаточной для признания предприятий, организаций, учреждений, действующих на соответствующей территории, хозяйственной системой. Предпринимавшиеся ранее попытки повышения степени территориальной интеграции предприятий так или иначе исходили из производственно-отраслевых начал. Таковы, например, основы взаимодействия колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий в рамках районных агропромышленных объединений, межотраслевые научно-технические комплексы хозяйств—участников межхозяйственных предприятий аграрного профиля и др. Являются ли пределы производственно-отраслевой кооперации границами применения территориального подхода к управлению? Ответ следует искать в комплексе целей и задач, изложенных постановлением 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»⁶.

Территориальное управление далеко не так подробно изучено, как отраслевое. Не сложился пока и научно-теоретический инструментарий его исследования. Поэтому нововведения, предусмотренные названным постановлением, трудно сравнимы с прежним положением вещей. Тем не менее попытаемся выделить основные направления осуществления территориального управления.

⁵ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 33—34.

⁶ СП СССР, 1986, отд. первый, № 27, ст. 151.

Прежде всего это территориальная координация в области планирования производства, производительного и социального развития предприятий, направленная на использование возможностей «заочной» кооперации предприятий без вступления их между собой в те или иные отношения. Безусловно, только Советы народных депутатов располагают объективной информацией о трудовых ресурсах территории, тенденциях и перспективах в этой области.

Вторым (по порядку, но не по значимости) направлением территориального управления выступает организационная деятельность Советов народных депутатов и их исполнительных и распорядительных органов по обеспечению взаимной заинтересованности предприятий, их трудовых коллективов в решении территориальных народнохозяйственных задач и в повышении эффективности работы объединений, предприятий и организаций. Здесь следовало бы назвать мероприятия по охране природы, расширению выпуска товаров народного потребления и оказания платных услуг, способствующие развитию подсобных сельских хозяйств предприятий, осуществление функций единого заказчика по строительству жилых домов и других объектов, в том числе и производственного назначения, организация эффективного землепользования, осуществление совместного строительства на долевых началах объектов социального развития предприятий, а значит, и территории и многое другое.

Еще одним важным направлением территориального управления должно стать создание межотраслевых территориально-производственных объединений. Во многом весьма поучительный опыт Потийского горисполкома, других территориальных производственных образований говорит о том, что совместное ведение на кооперативных началах производственно-хозяйственной деятельности есть наиболее перспективная форма решения вопросов комплексного экономического и социального развития территорий, позволяющая объединить и экономически заинтересовать трудовые коллективы предприятий различной отраслевой принадлежности.

В настоящее время отсутствуют законодательные акты, определяющие правовое положение подобных объединений. Цели создания межотраслевого объединения и правовой статус входящих в его состав предприятий говорят о том, что традиционная методология и механика создания объединений по типу производственного не только неприемлема, но и вредна. Хозяйственное своеобразие подобных объединений заключается в том, что предприятие, входящее в его состав, не теряет связи со своей отраслью и, следовательно, остается в от-

раслевой системе материально-технического снабжения, планирования, финансирования и т. д. Участие в объединении должно строиться на долевом взносе, дающем предприятию право и возможность пользоваться результатами кооперации производственно-хозяйственной деятельности с ему подобными предприятиями.

Предлагаемая сфера деятельности межотраслевых объединений весьма широка и включает в себя, например, обмен ненужными или излишними товароматериальными ценностями (ресурсами), совместное использование подъездных путей и складских мощностей, создание совместных производств и вспомогательных служб, строительство общих производственных объектов, осуществление многосторонних научно-технических программ и т. д. Очевидно, такое объединение должно функционировать как самостоятельная организация, пользоваться правами юридического лица, иметь самостоятельный баланс, распределять прибыль пропорционально размерам долей, вложенных предприятиями-участниками. Речь идет, таким образом, о создании хозяйственных организаций, практически неизвестных советскому законодательству, напоминающих по правовой организации акционерные общества или товарищества на паях. В наибольшей степени организационной близости к такого рода объединениям находятся агропромышленные объединения типа комбинатов «Кубань» или «Москва», а в имущественном отношении — межхозяйственное предприятие в сельском хозяйстве⁷.

Наиболее острым вопросом создания и функционирования межотраслевых объединений представляется даже не принцип формирования (мы убеждены, что вхождение в состав объединения и выход из него должны быть добровольными, по решению трудового коллектива), а следующее: во-первых, масштаб объединений, т. е. количество участников, их «селекция», во-вторых, основы взаимоотношений с Советами народных депутатов и их исполкомами.

Руководствуясь принципом добровольности, следует предположить, что наиболее приемлемо создание таких объединений в пределах небольшого города или района в городе под эгидой соответственно городского или районного Совета народных депутатов. Что же касается более многочисленных формирований, то, очевидно, жизнь поставит в будущем вопрос о выработке форм координации деятельности подобных объединений в пределах области, края, союзной республики. Предлагаемые в литературе уровни территориального управ-

ления, кажущиеся на первый взгляд нереальными⁸, в этом аспекте таковыми уже не представляются.

Однако трудно согласиться с тем, что территориальное управление непременно нуждается в специальных органах, построенных по иерархическому принципу⁹. Нам представляется, что территориальная хозяйственная деятельность может быть организована без специальных органов, но с возложением на исполнительные комитеты Советов народных депутатов функций общего руководства, регистрации, контроля за деятельностью объединений.

Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. предусмотрено, что в исполнительно-распределительных органах общей компетенции могут создаваться (там, где это целесообразно) структурные подразделения по руководству комплексным экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, образуемые за счет численности работников управления и фонда их заработной платы, передаваемых в распоряжение исполкома предприятиями, организациями и объединениями. Хотя эти правила формально не связаны с созданием межотраслевых объединений, было бы логично предположить, что данные структурные подразделения могли бы выступать в качестве аппарата управления этих территориальных объединений, оставаясь одновременно и подразделением соответствующего исполкома.

Таким образом, проблемы соотношения отраслевого и территориального управления народным хозяйством в новых условиях приобретают совершенно иное звучание и требуют эффективного законодательного разрешения. Следует, во-первых, юридически предотвратить возможность коллизии двух организационных форм управления. Во-вторых, развитие территориального подхода к управлению ни в коем случае не должно привести к ограничению хозяйственной самостоятельности предприятий и объединений по новым основаниям (в территориальном аспекте). И наконец, организационно территориальное управление предпочтительно рассматривать как юридически упорядоченную координационную деятельность на договорной, акционерной или иной коммерческой основе с таким расчетом, чтобы создать экономическую заинтересованность трудовых коллективов в полном использовании преимуществ кооперации для комплексного развития соответствующих территорий и регионов страны.

⁸ См.: Попов Г. Развитие территориального хозяйственного управления. — Коммунист, 1987, № 1.

⁹ Там же, с. 47—48.

⁷ СП СССР, 1977, № 13, ст. 80.

Младший научный сотрудник
А. Н. АНТОНЮК,
кандидат юридических наук
С. В. ЗАПОЛЬСКИЙ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ СОЧЕТАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ПРЕДПРИЯТИЙ, КРЕДИТОМ И ЦЕНООБРАЗОВАНИЕМ

Одним из принципов совершенствования хозяйственного механизма в новых условиях является признание за экономической жизнью союзной или автономной республики, края, области, иных национально-государственных и административно-территориальных образований качества специфической хозяйственной системы с присущими ей собственными механизмами планирования, ценообразования, финансов, кредита, иных рычагов прямого и косвенного экономического управления¹.

Как известно, для хозяйственных систем характерно прежде всего то, что они обладают достаточно высокой степенью экономической самостоятельности и управление их функционированием и развитием осуществляется относительно автономно. Отсюда достаточно правомерным представляется существование региональных финансов, кредита и расчетов, страхового и сберегательного дела, регионального ценообразования, платежей (налоговых и неналоговых), построенных по территориальному признаку, и т. д. Соответственно должны строиться и органы управления названными видами хозяйственно-финансовой деятельности.

Основополагающий институт механизма хозяйствования — ценообразование. В управлении им давно используются и отраслевое и территориальное начала. Полномочия разграничены так, чтобы цены на продукцию межотраслевого назначения, почти на все товары народного потребления устанавливались бы органами ценообразования, на продукцию отраслевого потребления — министерствами и ведомствами (единолично или по согласованию между собой), на продук-

цию разового и другого индивидуального исполнения — предприятиями. Ведущая форма государственного управления ценообразованием — прямое установление оптовой или розничной цены, подлежащей неукоснительному применению в хозяйственном обороте.

Как показывает ход перестройки хозяйственного механизма, однозначная ориентация на жестко фиксированные преysкурантные цены далеко не во всех случаях себя оправдывает. Народное хозяйство остро ощущает потребность в более гибком механизме ценообразования, способствующем экономической заинтересованности в выпуске качественной, технически совершенной продукции, товаров народного потребления, в расширении сферы и повышении качества оказываемых услуг. Весьма перспективным, поддерживаемым и теоретиками и практиками, является вариант реорганизации механизма ценообразования, основанный на переходе от прямого директивного установления цен и тарифов к управлению деятельностью предприятия-изготовителя (поставщика) и потребителя по определению цен при заключении хозяйственных и иных договоров. Формы такого управления могут быть различными: от сохранения оправдавших себя преysкурантных цен на инфраструктурную продукцию до предоставления изготовителю и потребителю полной свободы при определении стоимости предмета договора. И здесь нужен действительно спектр, палитра методов государственного управления: плановость ценообразования не обязательно нуждается в административном механизме реализации².

В чем видится возможность и перспективы сочетания отраслевого и территориального подходов к управлению движением цен? Общим принципом ценообразования в условиях плановой экономики выступает соответствие цен общественно необходимым затратам труда и иных ресурсов при производстве продукции (работ, услуг). Именно отклонения от этого принципа порождают малые и большие диспропорции в народном хозяйстве. Органы отраслевого управления, несущие ответственность за обеспечение всех сфер производства соответствующей продукцией, обладают (или должны обладать) всей полнотой информации об общественно необходимых затратах на ее производство. Поэтому формирование «программы цен» для производства должно оставаться прерогативой органов отраслевого управления.

² См. п. 10 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 820 «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма». В сб.: О перестройке управления экономикой. М., 1987.

¹ См. пп. 9, 10 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 819 «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования» (в сб.: О коренной перестройке управления экономикой. М., 1987); пп. 5, 6, 9, 10, 19, 20 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 824 «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления» (в том же сборнике).

В перспективе основным способом реализации министерствами и ведомствами этих полномочий станет, очевидно, издание обязательных для применения калькуляционных правил и порядка ценообразования на те или иные виды (категории) продукции, товаров, услуг. Что же касается организации применения таких калькуляционных правил, то здесь открывается широкое поле деятельности для территориальных органов управления. Последние могут быть призваны к осуществлению реального контроля за дисциплиной цен, разрешению споров и разногласий в области ценообразования, прогнозированию регионального развития системы цен, обеспечению согласованности действия механизма ценообразования и других стоимостных экономических факторов.

Практика работы отделов цен Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов показывает, что эффективность территориального управления ценообразованием может быть существенно повышена при совмещении его с территориальным управлением финансами. Местные финансовые органы, осуществляющие бюджетные и иные финансовые полномочия, обладают широким комплексом полномочий и в осуществлении политики цен. Теоретически допустимо рассматривать реализацию государственной политики цен в качестве составной части финансовой деятельности.

Ядром территориальных финансов является, как известно, территориальный (республиканский или соответствующий местный) бюджет. Предоставление унифицированного комплекса бюджетных полномочий каждому звену системы Советов народных депутатов, начиная с Верховного Совета СССР и кончая сельским (поселковым) Советом,— один из постулатов бюджетного устройства в нашей стране, так же как бюджетное единство — форма реализации принципа демократического централизма в бюджетной деятельности. Взаимодействие двух названных сторон бюджетного устройства отражает соотношение централизации и децентрализации в процессе создания и распределения общегосударственного фонда финансовых ресурсов — Государственного бюджета СССР.

Повышение эффективности действия бюджетной системы для территорий имеет три основных аспекта. Это, во-первых, определение круга народнохозяйственных расходов, совершаемых за счет государственного бюджета. Во-вторых, разграничение бюджетных доходов и расходов между различными звеньями бюджетной системы. В-третьих, предоставление Советам всех уровней полномочий, направленных на повышение их бюджетной самостоятельности.

Поскольку государственный бюджет создается для финансирования расходов и потребностей, принятых государством к своему непосредственному производству, размеры бюджета целиком зависят от объема этих расходов. В настоящее время создалась несомненно необычная ситуация, когда Государственный бюджет СССР далеко не является финансовым фондом, из которого совершаются все общегосударственные расходы. Государственный бюджет сейчас — лишь один из централизованных фондов. Наряду с ним функционируют значительные отраслевые фонды и резервы, совокупность которых конкурирует с государственным бюджетом. Это обстоятельство даже повлекло возникновение особого планирования — свободного финансового планирования, охватывающего госбюджет, отраслевые централизованные и иные фонды.

Определение состава бюджетных расходов затруднено в основном из-за неравной «доходности» предприятий и соответствующих отраслей для территорий. Предприятиям Минлегпрома трудно, например, конкурировать по части инвестиций в местное хозяйство с предприятиями Минцветмета. В силу малой рентабельности весьма ограничены в средствах, вкладываемых в местное хозяйство, предприятия Госагропрома, Минторга и многих других министерств и ведомств. Инвестиционные возможности отраслей, помимо фактических объемов отраслевых централизованных фондов и средств предприятий, лимитируются также законодательством³. Все это приводит к тому, что равнозначные потребности различных территорий удовлетворяются по-разному, в зависимости от способности соответствующего ведомства или предприятия финансировать соответствующие расходы.

Что следует понимать под равнозначными потребностями? На наш взгляд, это объекты просвещения, культуры, здравоохранения, транспорта, общественного пользования, спортивные объекты, другие «услугопроизводящие» учреждения непроизводственного сектора народного хозяйства. Их распределение по территориям должно создавать равнообеспеченность трудящихся социально-культурными благами. Применительно к бюджетному законодательству это понятие может быть использовано для определения исчерпывающего круга объектов, организаций, учреждений, которые при создании и эксплуатации финансируются только за счет средств государственного бюджета.

³ См. постановление Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. № 643 «О порядке планирования централизованных капитальных вложений и утверждения титульных списков строек». — СП СССР, 1967, № 17, ст. 119.

Цель предлагаемого нами — исключить или хотя бы уменьшить влияние внешних, в какой-то мере случайных факторов на степень социального развития территорий и регионов. Должно быть проведено четкое разграничение между расходами, производимыми за счет бюджета, за счет отраслей и за счет предприятий. Пока эти вопросы в большинстве случаев решаются «на месте», исходя из фактического состояния дел. Стало, например, привычным, что колхозы и совхозы сами финансируют за счет своих прибылей строительство школ и учреждений здравоохранения, хотя ясно, что это объекты бюджетного финансирования.

Переходя ко второй грани проблемы повышения эффективности бюджетной системы, необходимо отметить, что разграничение доходов и расходов между различными звеньями бюджетной системы еще весьма несовершенно. Ни союзное, ни республиканское бюджетное законодательство этого вопроса окончательно не решают, что ведет к ущемлению прав и интересов местных Советов народных депутатов в области руководства хозяйственным и культурным строительством на вверенной территории. Не принесло больших изменений и установление отчислений от прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения в местные бюджеты, поскольку введенные платежи заменили собой другие поступления в местный бюджет.

Весьма неравномерно распределяются по звеньям бюджетной системы и функции по совершению расходов. Неоднократно обсуждался вопрос о том, почему в одних союзных республиках те или иные мероприятия отнесены к расходной части республиканского бюджета, а в других — к расходам местных бюджетов⁴. Определение размеров бюджетных ассигнований, их утверждение в составе бюджета, открытие и регулирование бюджетных кредитов, бюджетный контроль и другие составляющие правового режима финансирования соответствующих мероприятий из бюджета являются одним из значимых направлений реализации Советами своих хозяйственно-организаторских функций. При лишении местных Советов названных полномочий их полномочия на вверенной территории в какой-то мере оказываются фиктивными.

На наш взгляд, давно создавшиеся предпосылки для унификации бюджетных полномочий местных Советов, а именно для закрепления за ними твердо определенного круга доходных источников и исчерпывающего перечня расходов, нуждаются в законодательной регламентации.

⁴ См., например: *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976, с. 143 и след.; *Земсков Ю.* Местный бюджет.— Известия, 1986, 10 февраля.

Следовало бы ввести долевое распределение доходов между союзным, республиканским и местными бюджетами в фиксированных по закону процентах от полученной суммы. Целесообразно было бы также законодательно установить круг расходов, совершаемых за счет доходов местного бюджета и за счет республиканского бюджета, с тем чтобы все иные возможные расходы совершались за счет средств союзного бюджета. В любом случае необходимо от планово-конкретных методов формирования бюджетов всех уровней переходить к нормативным способам, в чем убеждают и современные тенденции в сфере финансового планирования⁵.

Рассмотрим теперь перспективы обеспечения бюджетной самостоятельности местных и республиканских Советов народных депутатов. Проведение на практике принципа единства бюджета являлось средством достижения фактического, экономического объединения советских социалистических республик в Союз ССР. Однако в дальнейшем принцип единства бюджета стал и остается до сих пор основой для создания, по сути дела, «монобюджета» страны. Этому имеются и экономические, и материально-правовые, и процедурные подтверждения. Создавшееся положение де-факто препятствует реализации суверенитета союзных республик, не говоря уже о том, что существование «монобюджета» освобождает органы системы Советов народных депутатов от ответственности за показатели бюджетно-финансовой работы.

Применительно к бюджету возникла приблизительно такая же ситуация, как и в сфере производства: бездефицитность гарантируется вышестоящим органом, но он же распоряжается и всеми полученными сверх плана доходами. В области бюджета между районным и областным Советом наблюдается тип взаимоотношений, характерный для вышестоящих и нижестоящих органов. На наш взгляд, причиной этого является абсолютизация принципа единства бюджета, возведение его в такую степень, в которой он входит в конфликт с юридической и социально-экономической ценностью категории «республиканские и местные бюджеты».

Для теории бюджетного права СССР и в целом для доктрины советского национально-государственного и административно-территориального устройства принцип единства бюджета всегда означал не полное слияние всех бюджетов (их в стране свыше 50 тысяч), а именно единство бюджетной системы как гармоническое сочетание бюджетов как «по вертикали», так и «по горизонтали». В централизации бюджетной деятельности существует объективный предел, а именно пра-

⁵ См.: *Илларионов А.* План и облплан.— Известия, 1986, 28 марта.

во каждого Совета народных депутатов на собственный самостоятельный бюджет.

Под «бюджетной самостоятельностью Совета» мы понимаем фактическое наличие у каждого представительного органа государственной власти права на создание и использование по собственному усмотрению фонда денежных средств, находящегося в собственности Совета народных депутатов. При внимательном анализе механизма бюджетирования можно заметить, что полномочия не только местного, но и республиканского Совета в области исполнения бюджета весьма напоминают правовой режим оперативного управления государственным имуществом (например, режим, установленный для оборотных средств предприятия). И это было бы оправданно, если бы применительно к бюджету речь не шла о полномочиях представительного органа власти, каким является Совет народных депутатов, чье имущество (включая бюджет) находится в его собственности⁶. Отсюда — любой Совет народных депутатов в качестве прямого следствия его полномочия на вверенной территории должен наделяться комплексом полномочий по самостоятельному формированию и использованию соответствующего бюджета.

Какие меры в этом направлении было бы целесообразно предпринять? Первым шагом могло бы стать упразднение сводных бюджетов, включающих не только бюджет данного Совета (республиканского, краевого, областного), но и бюджеты Советов по нисходящей (т. е. городов, районов и т. д.).

Иерархическое бюджетное планирование путем составления и утверждения сводных бюджетов существенно ограничивает права Советов, чьи бюджеты заранее устанавливаются вышестоящим Советом. Даже с учетом того, что установление бюджета — это не его утверждение, уже сама организация процесса составления бюджета предполагает разрешительный порядок реализации каждым Советом своих полномочий. В результате в основе любого планово-бюджетного и, следовательно, финансово-хозяйственного решения, формально принимаемого тем или иным Советом, всегда лежит разрешение вышестоящего Совета, а фактически — исполнительных и распорядительных органов последнего.

Для коренного изменения этого положения уместно обратиться к теоретически обоснованным и апробированным в ряде стран социализма предложениям о переходе к утверждению бюджетов не «сверху вниз», как сейчас, а «снизу вверх», т. е. начиная с сельского или поселкового Совета и

⁶ См.: Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981, с. 65—75.

заканчивая Верховным Советом СССР⁷. Одновременно следовало бы законодательно определить способы и формы государственного централизованного руководства бюджетной деятельностью республиканских и местных Советов, не ущемляющие их полномочия.

Основной причиной значительной бюджетной централизации, как нетрудно предположить, послужила необходимость создания значительных финансовых ресурсов, направлявшихся на инфраструктурные цели (в основном на капиталовложения в народное хозяйство). С переходом экономики на интенсивные методы развития возникает настоятельная потребность в изменении бюджетной политики, в предоставлении территориальным органам управления народным хозяйством больших полномочий в сфере финансовой деятельности. Меры по обеспечению бюджетной самостоятельности Советов народных депутатов должны, по нашему мнению, затронуть и систему доходов государственного бюджета.

Ориентация на твердо закрепленные доходы только тогда будет оправдана, когда любой бюджет будет опираться на реальные поступления. В связи с этим нуждаются в решении две взаимосвязанные проблемы: каким образом осуществлять разграничение доходов между различными бюджетами (и «по вертикали» и «по горизонтали») и как обеспечить своевременную и полную мобилизацию средств в бюджет.

Система доходов Государственного бюджета СССР строится на многоканальной мобилизации средств — в виде различных налоговых и неналоговых платежей, устанавливаемых во всех случаях органами государственной власти и управления Союза ССР. Получаемые при этом доходы направляются не только в союзный, но и в республиканские и местные бюджеты. Следствием отнесения законодательства о государственных доходах к исключительным полномочиям Союза ССР, когда законодательными актами определяется имущество положение всех Советов народных депутатов сверху донизу (хотя зачастую они находятся в диаметрально противоположных финансовых условиях), стала излишняя степень бланкетности законодательства о госдоходах. Это особенно заметно применительно к основным видам доходов бюджета — таким, как налог с оборота и отчисления от прибыли. И в том и в другом случае размеры платежей в бюджет определяются актами органов управления, вытекающими из планирования народнохозяйственных стоимостных и финансовых пропорций.

⁷ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971, с. 26, 98 и сл.

Генеральным направлением совершенствования системы доходов бюджета в настоящее время выступает повышение нормативности в их исчислении и взимании. Ставится задача введения системы стабильных экономических нормативов, по которым будет формироваться доходная база бюджетов органов территориального управления. Однако обращает на себя внимание, что обеспечение универсальности законодательных актов о госдоходах, применимости их в любых экономических ситуациях и переход к методам нормативного управления территориальными и отраслевыми финансами — в известном смысле противоборствующие начала. Бланкетность законодательства о госдоходах есть следствие несовершенства разрешения этого конфликта.

В условиях повышения экономической и политической ответственности каждого местного Совета за результаты своей деятельности⁸, очевидно, имело бы смысл рассмотреть вопрос о некоторой децентрализации законодательных полномочий в области государственных доходов и о предоставлении союзным и автономным республикам права устанавливать дополнительные к существующим платежам отчисления в бюджет из доходов социалистических организаций. С этой целью следовало бы всю совокупность доходных источников государственного бюджета разделить на доходы союзного бюджета, доходы бюджетов союзных республик и доходы местных Советов.

Оставив законодательные прерогативы в области налогообложения граждан за Союзом ССР, можно было бы предоставить союзным и автономным республикам, краевым и областным Советам полномочия устанавливать размеры платежей в соответствующий бюджет из доходов предприятий и организаций. Такая мера представляется особенно своевременной в отношении платежей, носящих компенсационный (за потребляемые ресурсы) для предприятий характер. Только путем предоставления союзным республикам права устанавливать размеры компенсационных платежей в местные бюджеты можно было бы решить проблему восстановления природных, трудовых и иных ресурсов общества, а также охраны окружающей среды.

В экономической литературе давно обсуждается вопрос о формах участия министерств и ведомств, предприятий в комплексном социальном развитии территорий. Есть смысл в этих целях использовать правовую конструкцию привлече-

⁸ См. постановление Президиума Верховного Совета СССР «О работе Советов народных депутатов Челябинской области». — Известия, 1987, 5 июня.

ния предприятий и организаций к дорожному строительству⁹. В таком случае по установленным законом основаниям возникла бы своего рода юридическая фикция, позволяющая местному Совету контролировать выполнение предприятиями их обязанностей инвестиционного характера и, очевидно, пользоваться правом получения денежной компенсации при надлежащем исполнении последних.

В общем виде вопрос можно сформулировать так: должен ли территориальный орган управления во всех случаях стремиться к увеличению оборота собственного бюджета? Думается, ответ следует дать отрицательный, и прежде всего потому, что механическое увеличение объема бюджета, не сопряженное с реальным улучшением дел в производстве и социальной сфере на соответствующей территории, причинило бы только ущерб народному хозяйству. Рост бюджетов должен обеспечивать соответствие функций и задач Советов всех уровней, их исполнительных и распорядительных органов материально-финансовым возможностям Советов. Однако последние могут быть реализованы и путем хозяйственно-организаторской деятельности, без использования бюджета. В дополнение к общеизвестным здесь следовало бы назвать такой пока не применяемый способ, как «налоговые договоры».

Суть его заключается в том, что те или иные социально или хозяйственно значимые расходы, понесенные предприятием, организацией, а равно и гражданином, засчитываются в счет причитающихся с них для внесения в бюджет налогов и других платежей. К числу таких расходов можно было бы отнести капитальные вложения в мощности по производству товаров народного потребления на предприятиях тяжелой промышленности, расходы по дорожному строительству, озеленению и благоустройству населенных пунктов, по расширению занятости трудоспособного населения (особенно в трудноизбыточных районах) и другие аналогичные затраты. В зарубежной практике известен как полный зачет израсходованной суммы в счет налогов, так и применение понижающих коэффициентов, иные пропорциональные затратам снижения налогов.

Советское законодательство для регулирования государственных доходов метод налоговых договоров практически не использует. Между тем этот метод мог бы стать действен-

⁹ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1958 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1958, № 34, ст. 415; 1980, № 17, ст. 308.

ным средством экономического стимулирования предприятий различной отраслевой принадлежности, их трудовых коллективов как в направлении решения задач комплексного развития территорий, так и интенсификации производства на самих предприятиях. С принятием Закона СССР о государственном предприятии (объединении), содержащего ряд принципиальных новелл по повышению действенности экономических методов управления, «налоговые договоры», думается, займут со временем свое место в инструментарии и отраслевого и территориального управления.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии справедливо отмечалось, что кредит потерял свое подлинное назначение¹⁰. Во многом это объясняется отраслевой организацией кредитного планирования и предоставления возможностей получения банковских ссуд. Достаточно продолжительное время кредитные ресурсы фактически использовались для восполнения недостатков, для искусственного поддержания платежеспособности предприятий.

Кардинальным вариантом изменения кредитной политики в народном хозяйстве могло бы стать упразднение отраслевого кредитного планирования, замена его территориальным планированием выдачи и возврата банковских ссуд. При этом, на наш взгляд, удалось бы реализовать экономическую специфику и ценность банковских ссуд как средств, привлекаемых со стороны для выполнения производственной программы, а не для исполнения раздела техпромфинплана по доходам и поступлениям, как фактически имеет место сейчас.

Банковская ссуда далеко не всегда является легко доступным источником получения финансовых ресурсов, поскольку ее использование сопряжено с вступлением в кредитные обязательственные отношения с банком. Поэтому в новых условиях хозяйствования в первую очередь должны получить развитие элементы кредита, характеризующие его как обязательственное отношение. Это прежде всего банковский процент, повышение которого в практике кредитования не всегда вызывается ненадлежащим исполнением обязательства должником по ссуде (прокредитованным предприятием).

Плата за полученную ссуду должна стимулировать точное и экономичное исполнение всеми ссудополучателями условий кредитных соглашений. В свою очередь объекты кредитования, срок пользования ссудой, источники ее возврата и другие условия кредитных соглашений нуждаются в значительно более подробном и конкретном законодательном закреплении.

¹⁰ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 34.

Пока регулирование кредитных отношений носит отчетливо неравноправный характер. И дело не только в том, что подавляющая часть банковских правил установлена ведомственными (банковскими) инструкциями. Банки, выступая участниками кредитных отношений, одновременно пользуются правом определения порядка выдачи и погашения ссуд¹¹.

Расширение законодательного регулирования материально-правовой стороны кредитных отношений было бы целесообразно совместить с изменением системы управления банковским делом. Традиционно единственным юридическим лицом в банковских системах выступает лишь центральный банк, т. е. вся система (Госбанк СССР, Промстройбанк СССР, Агропромбанк СССР и т. д.). Местные конторы и отделения выступают лишь в качестве филиалов и пользуются весьма ограниченными полномочиями. В новых условиях хозяйствования сверхцентрализация управления кредитным делом лишь создает преграды для более полного использования ссудных методов руководства хозяйственной деятельностью. Нам представляется своевременным поставить вопрос о предоставлении банковским учреждениям краевого, областного и республиканского (АССР) уровня статуса самостоятельного юридического лица и о распространении на них прав и обязанностей предприятия. Подобные организационные меры, предпринимаемые в некоторых социалистических странах, например в НРБ, дают положительные результаты.

Проведение организационной децентрализации управления банковским делом и расширение полномочий контор и отделений банков на местах позволило бы шире использовать хозяйственные методы управления деятельностью самих банков. Не секрет, что заинтересованность банка в эффективном использовании кредита и своевременном возврате ссуды носит пока лишь управленческий характер, поскольку почти не затрагивает имущественных интересов трудового коллектива учреждения банка. Крупный шаг в изменении этого положения предусмотрен Законом о государственном предприятии (объединении): введена уплата процента банками предприятиям-владельцам счетов за пользование хранящимися на счетах денежными средствами. Этот же принцип должен быть положен в основу взаимоотношений между различными учреждениями банковской системы.

Важной функцией банковских учреждений после вступления в действие Закона о предприятии станет контроль за платежеспособностью. Фактически здесь закладываются осно-

¹¹ См., например, п. 31 Устава Стройбанка СССР.— СП СССР, 1981, отд. первый, № 30, ст. 176.

вы для принципиально нового вида хозяйственного контроля, осуществляемого по территориальному признаку, контроля, предметом которого выступает совокупность обязательств предприятия. Объявление предприятия или объединения неплатежеспособным было бы правильно рассматривать не как административное полномочие учреждений банков, а как особый правовой статус, сообщаемый предприятию банком от имени территориальной хозяйственной системы, в которую данное предприятие входит. Оно должно рассматриваться как особая форма сочетания отраслевого и территориального управления.

Основной тенденцией, свойственной сочетанию территориального и отраслевого управления в области финансов, следует назвать изменение существа и содержания отношений, связывающих предприятия, организации, учреждения с органами территориального и отраслевого хозяйственного руководства. На смену общей, а значит, и хозяйственно-финансовой подчиненности идет функциональная автономия, вызывающая перестройку стиля и методов отраслевого управления финансами. Это, в свою очередь, создает возможность развития территориальных начал в управлении.

Было бы неверно считать, что «отрасль» поступает частью своих полномочий в пользу «территории». Соотношение управления финансово-хозяйственной деятельностью в отраслевом и территориальном аспектах не уподобляется связи двух сообщающихся сосудов. Именно освобождение предприятий от излишней опеки и распорядительства со стороны органов отраслевого управления таит в себе резервы повышения эффективности хозяйственного механизма. Повышенную актуальность поэтому приобретает необходимость сформировать организационно-правовые основы территориального управления и заложить программу их развития с упором на использование экономических, причем наиболее совершенных и действенных, методов, опирающихся на хозрасчет предприятий, на комплексность и единство хозяйственных территориальных систем.

Доктор юридических наук
Б. Д. КЛЮКИН

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И УПРАВЛЕНИЕ В АПК

Агропромышленный комплекс страны — многоотраслевой, развивающийся хозяйственный организм, являющийся само-

стоятельным объектом управления. Принятие Продовольственной программы потребовало проведения в стране системы мер, направленных на улучшение управления АПК¹. Это нашло отражение в ряде нормативных актов, и в первую очередь в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. № 433 «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями промышленного комплекса»². Разработанные в данном постановлении меры предусматривают:

повышение хозяйственной самостоятельности и инициативы колхозов и совхозов, создание благоприятных экономических, социальных, организационных условий для их эффективной деятельности;

развитие творческой инициативы и ответственности руководителей сельского хозяйства за выполнение государственных планов;

последовательное применение экономических методов управления во всех отраслях и сферах АПК;

укрепление районного звена управления.

Основным является приведение системы управления в соответствие с современными требованиями, что позволит комплексно управлять всем АПК: преодолеть ведомственную разобщенность, более гибко сочетать отраслевое и территориальное управление, эффективно руководить выполнением Продовольственной программы.

Система управления АПК должна обеспечивать, во-первых, проведение единой общегосударственной политики по всем вопросам не только сельского хозяйства, но и других отраслей АПК, во-вторых, успешно координировать согласованное развитие всех отраслей АПК, увязывать деятельность министерств и ведомств, направляя к достижению конечных результатов; в-третьих, приблизить руководство непосредственно к сельскохозяйственному производству (колхозам, совхозам, предприятиям других отраслей АПК).

Принцип сочетания территориального и отраслевого управления реализован здесь в создании системы органов управления АПК на основе двойного подчинения по «вертикали» и «горизонтали».

В решениях партии и правительства определена новая структура управления АПК, выделены сферы непосредственного подчинения Госагропрому СССР, система министерств и ведомств АПК и, наконец, система, тесно координирующая свою работу с Госагропромом СССР. В соответствии с реше-

¹ Продовольственная программа — всенародное дело. М., 1982, с. 16.

² Там же, с. 76.

ниями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС была создана и начала функционировать новая система управления АПК³. Однако на современном этапе развития АПК возник ряд проблем, требующих дальнейшего совершенствования всей системы АПК.

Требует активизации и совершенствования функция координации деятельности тех министерств и ведомств, не вошедших в АПК, в отношении которых Госагропром СССР получил право согласования их деятельности в интересах развития всего АПК. Из-за отсутствия соответствующего аппарата, четкого планирования в этой области данная функция осуществляется нерегулярно, что ставит вопрос о поиске соответствующих организационных форм реализации названного принципа управленческой деятельности. Заседания Госагропрома СССР пока не стали ни регулярными, ни стратегически определяющими в согласовании деятельности указанных министерств и ведомств.

В целом пока отсутствует регламентация координационной деятельности, хотя ее следовало бы урегулировать не только в принципиальных положениях, но и в деталях, что позволило бы органам управления осуществлять свои права и обязанности по координации. В правовых актах, регулирующих деятельность по управлению АПК, не выработаны юридические средства, обеспечивающие эффективное осуществление всех сторон управленческой деятельности. В этой сфере правовое регулирование отстает от практики государственного регулирования, что ведет к нарушению провозглашенных партией и правительством демократических принципов управления, расширения самостоятельности и инициативы сельскохозяйственных предприятий.

Система нормативных актов, регулирующих процессы управления в АПК, должна представлять собой группы актов: в области формирования компетенции управленческих органов, касающейся координации деятельности министерств и ведомств, которая осуществляется органами Госагропрома СССР, входящими в организационно-управленческую структуру АПК; регулирующих межотраслевые отношения внутри АПК; регулирующих отношения внутри самой системы Госагропрома СССР.

Уже сейчас ясно, что акты о координации будут представлять собой нормативные предписания относительно процесса ее осуществления, порядка доведения координационных материалов до исполнителей, порядка согласования деятельности, установления ответственности в случае неисполнения

³ СП СССР, 1982, № 17, ст. 89.

указаний координирующей инстанции, решения спорных вопросов. С этой точки зрения нуждается в уточнении и компетенция Госагропрома СССР.

Межотраслевые отношения в АПК регулируются в основном актами, посвященными взаимоотношениям предприятий по тем или иным договорным отношениям. Здесь следует отметить, что с созданием АПК узковедомственные интересы не исчезли, а лишь переместились в орбиту АПК и, по-видимому, еще долго будут сохраняться, поскольку законодательно разделяющие ведомства интересы не согласованы и их противоречия не преодолены. Тем не менее основной целью данной группы актов является интеграция отраслей и подотраслей АПК, согласование их интересов, установление единых целей и конечных результатов.

Еще одну группу образуют нормативные акты, действующие внутри системы Госагропрома. В основном это акты статутного характера. Часть из них имеет уровень союзного закона (Закон о государственном предприятии), часть — принимается союзным правительством (положение о межхозяйственном предприятии (организации), Положение о производственном объединении в сельском хозяйстве), а ряд актов — органами Госагропрома СССР. Как видим, уровень и предмет регулирования здесь совершенно различны (координация, регулирование межотраслевых отношений, правовой статус предприятий и организаций системы Госагропрома СССР).

Процессы дальнейшей интеграции и дифференциации в АПК будут конечно, развиваться, и в первую очередь за счет включения систем, связанных с целями, задачами и функциями Госагропрома СССР. Например, комбикормовая промышленность, находящаяся в ведении Минхлебпродуктов СССР, все сырье для производства получает от хозяйств Госагропрома СССР и всю произведенную продукцию (корм скоту) возвращает им обратно. Вне системы Госагропрома СССР остается также управление хранением и переработкой семян зерновых и трав.

Существенные недостатки в отношениях, связанных с мелиорацией сельскохозяйственных земель, требуют признать необходимость передачи в подчинение Госагропрома СССР от Минводхоза СССР управление сельскохозяйственной мелиорацией.

Стремлением организовать управление «по конечному продукту» обусловлено соединение в Госагропроме СССР управления производством и переработкой сельскохозяйственной продукцией. Такой вариант позволяет значительно упростить управление, сократить численность аппарата, обеспечить сба-

лансированное развитие производящих и перерабатывающих мощностей хозяйственных подсистем. Здесь существует возможность не только охватить единым руководством весь технологический цикл производства пищевой продукции, обеспечить согласованность его стадий, этапов и элементов, но и подчинить работу всех участников технологического процесса основной конечной цели — производству продуктов питания в необходимом объеме и нужного качества. Важнейшим является упрощение трудноуправляемых межотраслевых связей.

Система органов управления, созданная в 1982 г., была первым этапом работы по совершенствованию управления АПК, при котором использовался опыт экспериментов, проводившихся в различных республиках. Новые правовые акты в области управления АПК зафиксировали как главную задачу в области управления переход от преимущественно отраслевого к территориально-отраслевому типу агропромышленного производства.

Вместе с тем начальный этап развития показал, что опора лишь на принцип координации недостаточно эффективна в условиях сильного влияния ведомственных интересов, преодолеть которые в первые годы существования АПК не удалось. Потребовалось создание системы Госагропрома СССР, осуществление дальнейшей реорганизации механизма хозяйствования.

В целом стало отрицательно сказываться отсутствие закреплённых в законодательстве основных принципов и положений развития системы АПК и управления им. Назрел вопрос о создании основополагающего комплексного нормативного акта о функционировании АПК (на уровне закона), в котором закреплялись бы принципы функционирования АПК и управления им. В нем следовало бы зафиксировать сформулированные в партийных документах принципы пропорционального и сбалансированного развития всех отраслей АПК, комплексный подход к регулированию аграрных отношений, сочетание территориального и отраслевого начал в управлении, демократического централизма, приоритетного развития предприятий АПК, ориентации предприятий и организаций АПК на конечные результаты, регламентировать всю совокупность правовых отношений внутри АПК и АПК с его партнерами в народном хозяйстве. Сюда примыкала бы система нормативных актов, действующих в АПК, которыми регулируются формы и направления развития межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, отношения, связанные с реализацией Продовольственной программы.

На первом этапе совершенствования управления АПК первоочередной задачей стала разработка важнейших актов

по вопросам управления АПК, определяющих права, обязанности и конкретную ответственность органов управления АПК каждого уровня. Практика правового регулирования в АПК показывает: хотя бы часть названных принципов получила отражение в нормативных актах, но, не подкрепленные санкциями и не обеспеченные соответствующим механизмом исполнения, они во многих случаях не соблюдаются или с трудом пробивают себе дорогу через барьеры устаревшего законодательства, из-за отсутствия конкретизирующих нормативных актов.

Апрельский (1985 г.) Пленум ЦК КПСС разработал пути дальнейшего совершенствования управления АПК. На основе решений Пленума приняты меры по созданию единых органов управления АПК — Госагропрома СССР и его органов в республиках, областях и районах. Существенно новым является то, что органы Госагропрома СССР осуществляют планирование, финансирование и управление АПК как единым комплексом и непосредственное управление всеми предприятиями и организациями, на базе которых он создан. Госагропром СССР осуществляет межотраслевое управление предприятиями и организациями, а также координирует свою деятельность с рядом министерств и ведомств, обеспечивая увязку объемов производства и поставки оборудования, техники, удобрений и т. п. с потребностями АПК.

В положениях о различных звеньях Госагропрома записан ряд новых прав — особенно в области регулирования межотраслевых отношений, решения крупных проблем развития АПК, осуществления комплексных мероприятий в различных отраслях АПК. Сам Госагропром СССР должен в основном решать стратегические задачи развития АПК, определяющие его перспективу, наиболее полного использования возможностей развития данного комплекса. Среди них должны быть и вопросы инвестиционной политики, ускорения НТП, научно обоснованного планирования, ресурсного обеспечения развития производства, соблюдения сбалансированности в развитии отраслей АПК, политики в области интеграции и межхозяйственной кооперации, перевода на интенсивный путь развития всех предприятий АПК и др.

За сравнительно короткий срок создана единая сверху донизу структура межотраслевых органов управления сельским хозяйством и смежными отраслями АПК. Функционирование этой структуры подкрепляется формируемым хозяйственным механизмом, уже закреплённым в Законе о государственном предприятии. Подготовлены и проекты нормативных актов о колхозах, целая серия нормативных актов самого Госагропрома СССР по вопросам материально-технического снабже-

ния и обслуживания, заготовок сельскохозяйственной продукции и др.

Изменения в системе органов управления коснулись всех звеньев, начиная с союзного и кончая районным. На уровне Союза создан Госагропром СССР, на который возлагается руководство деятельностью организаций, входящих в его систему. Функции, права и обязанности данного органа⁴ определены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» от 14 ноября 1985 г. № 1114 и в Положении о Госагропроме СССР⁵.

В практической работе Госагропром СССР опирается на систему своих органов в республиках, а также на республиканские комитеты и иные органы управления. Положения об агропромах республик относятся к сфере республиканского законодательства.

В республиканских комитетах сосредоточена ответственность за рациональное использование выделяемых ресурсов, их концентрацию на решающих участках, материально-техническое обеспечение сельскохозяйственных предприятий, выполнение государственных планов производства и закупок сельскохозяйственной продукции, непосредственное руководство областными и районными агропромышленными объединениями, предприятиями, подчиненными агропрому республики.

Важную роль в системе органов управления агропромышленным комплексом играет областное, краевое, республиканское (АССР) звено, которое является связующим между республиканскими и районными органами и проводником политики партии и правительства. На него возложена ответственность за проведение в жизнь директив центральных и республиканских органов. В каждой области, крае, АССР созданы комитеты, которым в соответствии с Типовым положением о них⁶ непосредственно подчиняются районные агропромышленные объединения, областные, краевые, республиканские (АССР) организации и подведомственные им предприятия, межхозяйственные, областные, краевые, республиканские (АССР) строительные и другие предприятия и организации.

Формула Типового положения об областном агропромышленном комитете нарушает принцип межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции, провозглашенный в

⁴ СП СССР, 1985, № 34, ст. 160.

⁵ СП СССР, 1986, № 14, ст. 87.

⁶ СП СССР, 1986, № 15, ст. 88.

партийных и правительственных документах. В составе областных агропромышленных объединений имеется много межколхозных организаций, в отношении которых формулировка «подчиняются облагропрому» явно неприемлема. Специфично включение сюда крупных предприятий межрайонного, областного, краевого и республиканского значения (крупных мясокомбинатов, молочных заводов, крупных водохозяйственных и строительных предприятий, связанных с сельским хозяйством).

Сформированные новые органы управления АПК во многом вписываются в традиционную структуру органов управления. В соответствии с Типовым положением комитет является органом государственного и хозяйственного управления в отношении подведомственных ему предприятий.

Особенно существенно в системе органов управления АПК изменилось положение районного звена. По ряду причин районное звено управления сельским хозяйством оказалось ослабленным. Перестройка управления АПК страны предполагала коренное изменение системы, методов и форм управления сельским хозяйством на данном уровне, ведущее к укреплению районного звена управления, рациональному сочетанию территориального и отраслевого принципов управления, устранению ведомственной разобщенности, сокращению дублирующих звеньев и численности управленческого аппарата.

На основе решения майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС повсеместно созданы районные агропромышленные объединения, в которые включаются: колхозы, совхозы, межхозяйственные формирования, другие предприятия сельского хозяйства, а также предприятия и организации, обслуживающие их и связанные с сельскохозяйственным производством и переработкой сельскохозяйственной продукции. Важнейшими направлениями стали совершенствование межотраслевых связей и централизация функций управления в РАПО.

Создание системы АПК привело к перераспределению подчиненности предприятий. Предприятия, в основном выполняющие производственные программы в рамках административного района, переданы в подчинение РАПО по всей совокупности своей деятельности. Предприятия, чья деятельность носит межрайонный или областной характер, подчинены областным органам. Таким образом, сейчас подчиненность определяется характером производства и направленностью производственных функций на удовлетворение потребностей отдельных регионов.

В такой системе предприятия входят в состав РАПО по всей совокупности деятельности. Специализированные пред-

приятия и организации, выполняющие задачи межхозяйственного обеспечения либо областного или республиканского, подчиняются соответственно областным или республиканским органам управления Госагропрома СССР. Вместе с тем узкоспециализированные организации, подчиненные вышестоящим органам, входят в РАПО на основе координации их деятельности. Однако повсеместно встречаются попытки подчинения РАПО таких узкоспециализированных предприятий без учета их специфики по всем видам деятельности РАПО. Наблюдается и практика создания таких предприятий, которые стараются вывести из подчинения РАПО, хотя их деятельность носит общепроизводственный характер.

Включение в состав РАПО сельскохозяйственных предприятий в рамках района и их партнеров способствовало усилению районного звена, улучшило координацию деятельности. Сущностью РАПО является общее руководство, координация и контроль, однако избавления РАПО от оперативных хозяйственных функций по управлению не произошло. По-прежнему имеет место вмешательство по внутрихозяйственную деятельность, в вопросы уборки и проведения сельскохозяйственных кампаний, сохраняется дублирование и параллелизм в деятельности РАПО и местных Советов. Нерешенными остаются многие вопросы совершенствования АПК района, экономических отношений в нем: хозяйства и партнеры часто разбросаны по разным районам, схемы прикрепления хозяйств к обслуживающим предприятиям нерациональны, что создает экономически невыгодные для хозяйств условия.

Остается пока нерешенной проблема выхода органов руководства АПК на оптимальный уровень руководства. Создание агропрома, органов его управления, несомненно, крупный шаг вперед в направлении координации сил и средств. Но во многих случаях произошло механическое объединение агропромышленных служб, сохраняются ведомственные интересы, не сориентированные на достижение максимума производства продукции при снижении затрат. АПК — сложная производственная, социально-экономическая система, элементы которой еще недостаточно тесно взаимосвязаны. Управление, организация рациональных взаимосвязей в АПК имеют первостепенное значение. Нечетко разграничивается компетенция между РАПО и исполкомом районного Совета.

Камень преткновения — выполнение контрольных функций РАПО. Контрольно-надзорные подразделения РАПО по сути дела контролируют деятельность самих служб РАПО. В то же время в исполкомах и у Советов народных депутатов нет

аппарата, который может осуществлять функции контроля за деятельностью самого РАПО и его служб, за развитием экономических отношений в РАПО, выполнением предписаний законодательства. При этом за пределы сферы деятельности РАПО выходят, например, службы землепользования и землеустройства, карантинные, ветеринарные, противоэрозионные, хотя они находятся сейчас в ведении РАПО и его Совета. Особенно пагубно это сказывается на осуществлении контроля за качеством сельскохозяйственной продукции, который остался по-прежнему в руках заготовительных органов, хотя и внутри агропрома. Они продолжают в одностороннем порядке рассматривать и решать споры с хозяйствами о качестве сельскохозяйственной продукции. Инспекция же по качеству хлебопродуктов находится в ведении Минхлебопродуктов СССР. Таким образом, пока не выполняется названное выше постановление партии и правительства от 24 мая 1982 г., определившее необходимость иметь межотраслевые инспекции по качеству сельскохозяйственных продуктов. Думается, на современном этапе лучшим решением было бы создание независимых государственных инспекций, не подчиненных производственным министерствам и ведомствам либо в крайнем случае самостоятельной службы Государственной агропромышленной инспекции.

В Советах народных депутатов должна быть усилена функция надзора и контроля за соблюдением прав колхозов и совхозов, невмешательства в их дела производственно-хозяйственного характера. Советы и райисполкомы должны заслушивать и решать важнейшие для РАПО вопросы развития АПК. При этом и сами РАПО должны информировать райсоветы и райисполкомы о наиболее важных вопросах своей деятельности.

Одной из целей создания РАПО является обеспечение самостоятельности и развития творческой инициативы колхозов и совхозов. Это закреплено в п. 1 Типового положения о РАПО. Новые правовые акты требуют, чтобы к деятельности колхозов и совхозов РАПО подходили доверительно и требовательно, поощряли инициативу и социалистическую предприимчивость, повышали персональную ответственность руководителей и специалистов хозяйств за порученное дело. Видимо, в совершенствовании нуждается и формулировка о включении в РАПО колхозов. Употребленная в первом Типовом положении о РАПО формулировка «сельскохозяйственные предприятия входят в РАПО» неприемлема для колхозов (нарушается право добровольного вхождения). Предполагалось, что соответствующий порядок будет впоследствии разработан, но в течение длительного времени это не было

сделано. Да и целесообразно ли разрабатывать такой порядок, когда все колхозы включены в РАПО?

Спецификой формирования АПК является сохранение за всеми сельскохозяйственными предприятиями и органами управления АПК прав юридического лица, хозяйственной и правовой самостоятельности. Вызывает возражения наметившаяся тенденция отхода от этих принципов. Типовое положение о РАПО в нарушение принципа добровольности вступления в кооперативные связи и агропромышленные предприятия и объединения предусматривает, не считаясь с принципом добровольности, «вхождение» в РАПО не только совхозов, но и колхозов. Оно же определяет, что РАПО устанавливает размеры и порядок отчисления средств хозяйств в централизованные фонды РАПО. Затем было установлено, что расходы на содержание аппарата управления РАПО покрываются за счет централизованных фондов и резервов объединения. Это нарушает права не только колхозов, но и государственных сельскохозяйственных предприятий.

Как справедливо отмечается, РАПО в основном действует пока в качестве органа (среднего звена) административного управления, а не хозяйственного центра агропромышленного объединения, наделенного правами юридического лица.

Законодатель предоставил право централизовать определенные функции РАПО и в договорной сфере. РАПО предоставлено право вступать от имени членов-участников в договорные отношения, и это правильно. Однако сейчас РАПО предоставлено право выступать стороной с входящими в него предприятиями в качестве заготовителя. Пока РАПО таких функций осуществлять не сможет из-за отсутствия соответствующей материальной базы, позволяющей нести ответственность за нарушение договорных обязательств. В худшем виде здесь опять соединяются в одном лице и сторона, и государственный орган, которым не перестает быть РАПО. Другое дело, если от его имени будут действовать создаваемые им самостоятельные хозяйственные предприятия и организации, обслуживающие участников — сельскохозяйственные предприятия РАПО.

Демократизм и самостоятельность колхозов в первом Типовом положении о РАПО обеспечивались также принципом большинства (более 50%). В Типовом положении о РАПО 1986 г. этого положения не оставлено, но оно весьма существенно, поскольку от 85 до 92% взносов в централизованные фонды РАПО обеспечивают колхозы и совхозы, хотя большинство в составе советов РАПО принадлежит теперь не им, а обслуживающим и другим организациям района. И это позволяет распоряжаться использованием средств колхозов

и совхозов в виде централизованных фондов РАПО организациям, чьи взносы едва превышают 10%.

Что же касается самих РАПО, то установлено, что высшим органом управления РАПО является собрание, конференция уполномоченных представителей предприятий, входящих в его состав, на котором избирается совет объединения. Таким образом, осуществляется подлинный принцип добровольной кооперации, что позволяет расширить самостоятельность сельскохозяйственных предприятий не только в сфере управления, но и в хозяйственных отношениях.

Такой переход оправдан, поскольку в ходе перестройки функции РАПО будут пересмотрены и большая их часть, связанная с распределением лимитов и фондов, отпадет, а вмешательство в планирование внутривозрастной деятельности и сейчас признается незаконным, и в конечном счете она будет осуществляться целиком самими хозяйствами. Все это ставит вопрос и об отказе от сложившейся системы формирования РАПО, соединения в одних руках председателя РАПО функций заместителя председателя райисполкома. Таким образом, постепенно произойдет отказ от преимущественно административного руководства РАПО хозяйствами в пользу новых демократических форм руководства (так происходит в ряде районов Латвии, Эстонии, в Ставропольском крае и ряде областей РСФСР).

Развитие демократических принципов управления, осуществление его с использованием преимущественно экономических методов ставит вопрос о возможности обжалования незаконных решений РАПО и других органов управления, что следовало бы предусмотреть в статутных нормативных актах.

Совершенствование руководства АПК имеет несколько основных направлений, среди которых прежде всего следует назвать правильное понимание и применение принципа демократического централизма. Провозглашенный принцип развития инициативы и самостоятельности сельскохозяйственных предприятий положен в основу дальнейшего развития отношений по управлению в АПК. Другим основополагающим методом в руководстве является недопустимость администрирования, мелочной опеки руководителей и специалистов хозяйств.

Реализация этого принципа «сверху» находит выражение в укреплении централизации, однако не через административные предписания, а через перестройку форм и методов планирования управления, с тем чтобы сделать его более гибким и эффективным. Судя по опыту перестройки в Венгрии, главная функция централизованного управления состоит в том, чтобы, последовательно «обеспечивая взаимосвязку хозяйств-

венных решений, необходимую оперативность, организовывать и направлять основные экономические процессы»⁷.

Однако добиться эффективного взаимодействия демократического централизма и инициативы масс не просто, и во многом это зависит от конкретных исторических обстоятельств, выдвигающих на первый план ту или иную сторону управления.

Прежде всего должны быть установлены гарантии осуществления предприятиями своих прав на самостоятельность и инициативу, как это предусмотрено в решениях XXVII съезда. Среди них должна быть и гарантия реального участия трудящихся в управлении сельскохозяйственным предприятием, как это предусмотрено в Законе о государственном предприятии, должно быть реально обеспечено право на выборность должностных лиц колхозов, совхозов и других предприятий и организаций. При этом должны быть использованы богатый опыт и практика колхозов. Важное значение имеет развитие «выборности и конкурсной системы замещения должностей»⁸. Последнее имеет первостепенное значение для сельского хозяйства с его сложностью климатических и природных особенностей, двумя формами собственности, рассредоточенностью хозяйственной деятельности и пр., — здесь администрирование просто противопоказано. Указанные положения могут быть закреплены в новых статутных актах о сельскохозяйственных и агропромышленных предприятиях и объединениях. Эти предприятия во многом отличаются от промышленных предприятий и объединений и своими сельскохозяйственными особенностями, наличием колхозно-кооперативной собственности, и главное — сохранением у них хозяйственной и правовой самостоятельности. Последнее отличает их от объединений в промышленности и требует разработки для них самостоятельных статутных актов.

Такие нормативные акты, по нашему мнению, должны закреплять приоритетное положение сельскохозяйственных предприятий и объединений, опирающееся на принципы аграрного протекционизма, как это сложилось в большинстве стран мира, в том числе и социалистических, в соответствии с которым сельскохозяйственным предприятиям предоставляются правовые и экономические льготы как действующим в условиях повышенного риска, связанного с природно-климатическими условиями, не до конца управляемыми биологическими процессами и пр. По-видимому, придется отказаться от старых систем предоставления безвозмездных ассигнований на

⁷ XII съезд Венгерской социалистической рабочей партии. М., 1981, с. 107—108.

⁸ Материалы XXVII съезда КПСС, с. 160.

покрытие убытков, безвозвратного кредитования и пр., что не ведет, как правило, к улучшению положения сельскохозяйственных предприятий. Здесь нужны новые экономические подходы в инвестиционной политике, главным образом в финансировании, кредитовании, налоговой политике, страховании.

Следовало бы обеспечить функционирование таких демократических форм, как советы РАПО, на подлинно демократической основе. Для этого следует изменить правовое положение руководителя РАПО, определяя, насколько возможно, пределы его полномочий, гарантирующие от стремления к единоначалию.

Следует укрепить управление межхозяйственными предприятиями и объединениями, придавая значение реальной заинтересованности тружеников в экономических результатах каждого сельскохозяйственного предприятия. Дальнейшее развитие кооперативных форм ставит эти вопросы в разряд первостепенных.

Должны измениться и принципы, действующие в условиях агропромышленной интеграции, где неравенство партнеров еще сохраняется. И поддерживается оно системой старых, еще не отмененных ведомственных актов о хозяйственных договорных отношениях. Пока структурные звенья не поставлены в равные условия. Видимо, целесообразно председателями РАПО делать не заместителей председателей райисполкомов, а одного из авторитетных передовых руководителей сельскохозяйственного предприятия. Пусть это будет лицо выборное, сменяемое, но полностью подотчетное собранию уполномоченных хозяйств, а не только вышестоящей инстанции. В настоящее время главный принцип — выборность руководящих органов РАПО — не реализуется. Председатель и его заместители не избираются, а назначаются райисполкомом. В своей деятельности они руководствуются прежде всего предписаниями райисполкома, хотя формально и подотчетны собранию уполномоченных.

Преодоление недостатков администрирования может быть осуществлено как демократизацией системы управления изнутри, так и заменой их хозяйственными агропромышленными формированиями. Последнее нашло отражение в эксперименте с созданием агропромышленных комбинатов типа «Кубань», «Новомосковский» и др. с возложением на них функций территориально-отраслевого руководства кооперированными в них хозяйствами.

Правовые акты в области управления АПК должны обеспечить формирование системы органов управления, адекватных организации производства АПК; обеспечить организа-

ционное и экономическое единство, взаимоувязку и взаимозависимость предприятий АПК, направленные на достижение конечных результатов; правильное распределение компетенции не только на уровне руководства, но и между органами отраслевого и территориального управления в самом Госагропроме; закрепление за каждым звеном, органом управления и должностным лицом конкретных прав и обязанностей; обеспечить соответствие структур управления имеющимся объективным функциям управления теми или иными объектами управления, оптимальное сочетание централизации и децентрализации функций в системе Госагропрома СССР.

Следует отметить, что в новых правовых актах более четко обозначились задачи и функции каждого звена, определена ответственность каждого органа управления в зависимости от уровня, который он занимает. Четко определены права и обязанности органов управления каждого уровня. В соответствии с поставленными задачами верхние уровни руководства и управления АПК несут ответственность за решение стратегических задач, разработку и совершенствование механизма хозяйствования, создание правовой базы регулирования общественных отношений в системе Госагропрома СССР.

Таким образом, необходимо подготовить нормативный акт, обеспечивающий четкое разграничение функций указанных органов, устанавливающий ответственность за незаконное вмешательство в хозяйственную деятельность сельскохозяйственных предприятий, — акт о разграничении функций директивных и исполнительных. Вмешательство вышестоящих органов допустимо лишь в исключительных обстоятельствах. При этом предприятия, терпящие убытки от такого вмешательства, должны получить право на их возмещение через суд (например, в Чехословакии действует положение о том, что на вышестоящие органы возлагается прямая ответственность за результаты непосредственных предписаний предприятиям, что определено принципами действующей усовершенствованной системы управления сельским хозяйством).

Кандидат юридических наук
С. А. БОГОЛЮБОВ

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ АСПЕКТЫ

Рост промышленности и транспорта, химизация сельского хозяйства, мелиорация земель, расширение территорий горо-

дов — эти и другие неизбежные спутники научно-технического прогресса привели в конце 60-х — начале 70-х годов к обострению экологических проблем. Верховный Совет СССР впервые рассмотрел вопрос о мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов в 1972 г. Была, в частности, отмечена необходимость осуществления дальнейшей программы развития экономики Советского Союза в целом и отраслей хозяйства в отдельности на основе глубоких комплексных исследований, научных прогнозов возможных последствий и обязательной системы мероприятий, исключающих вредное воздействие на окружающую природную среду. Предусматривались: совершенствование планирования в интересах рационального использования природных ресурсов и охраны природы... (причем намечаемые природоохранные меры должны являться составной частью перспективных и годовых планов развития народного хозяйства); повышение ответственности министерств, ведомств, предприятий, организаций за полное и комплексное использование природных ресурсов; усиление их ответственности за осуществление природоохранных мероприятий; усиление природоохранного контроля местных Советов¹.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» министерства и ведомства СССР, Советы Министров союзных республик должны начиная с 1974 г. обеспечивать разработку проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и представление их в Госплан СССР одновременно с проектами планов развития народного хозяйства; в проектах планов предусматривать мероприятия по охране природы, подлежащие проведению предприятиями и организациями. Постановлением предусматривалась конкретизация природоохранной компетенции ряда министерств и ведомств².

Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов», намечалось разработать территориальные комплексные схемы охраны природы, в которых было признано целесообразным определять комплексные мероприятия по охране природы, предупреждению загрязнения и деградации окружающей природной среды, обеспечению наиболее эффектив-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1972, № 39, ст. 346.

² СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

ного использования в народном хозяйстве природных ресурсов³.

В 1985 г. Верховный Совет СССР обсудил на сессии вопрос о соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов. Были отмечены нарушения природоохранного законодательства в ряде отраслей промышленности, в сельском и коммунальном хозяйстве. На сессии констатировалось, что не разработан ряд нормативных актов, вытекающих из законов об охране природы и использовании природных ресурсов, ведомственные акты во многих случаях не приведены в соответствие с действующим законодательством; хозяйственный механизм слабо воздействует на повышение заинтересованности промышленных и сельскохозяйственных предприятий, строительных организаций в осуществлении природоохранных мероприятий, комплексном использовании сырья и утилизации отходов производства.

Отмечалось, что Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченные на то органы, осуществляющие функции государственного контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, не предъявляют должной требовательности к министерствам, государственным комитетам и ведомствам, объединениям, предприятиям, организациям за соблюдение ими природоохранительного законодательства. Было признано, что в целом система государственного управления и контроля в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Верховный Совет СССР поручил правительству продолжить работу по дальнейшему усилению охраны окружающей среды, имея, в частности, в виду: 1) повысить ответственность ведомств; 2) улучшить природоохранное планирование; 3) разработать долгосрочную государственную программу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР; 4) принять меры по совершенствованию и повышению эффективности государственного управления и контроля в области охраны окружающей среды, усилить роль природоохранных служб в отраслях народного хозяйства; 5) продолжить работу по совершенствованию природоохранного законодательства, обеспечить в полной мере нормативными актами действующие законы, а также приведение актов министерств, государственных комитетов и ведомств в соответствие с законодательством.

³ СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

В принятом по рассмотренному вопросу постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. подчеркивалось, что при решении проблем развития народного хозяйства необходимо руководствоваться интересами охраны здоровья настоящего и будущего поколений советских людей, создания наилучших условий для их жизни. Советам народных депутатов рекомендовано: более полно осуществлять возложенные на них полномочия в деле охраны природы и рационального использования природных ресурсов, улучшить координацию деятельности в данной области хозяйственных и контролирующих органов; повысить внимание к охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в деятельности исполнительных и распорядительных органов Советов, постоянных комиссий, депутатских групп и постов, каждого депутата; полнее учитывать мнение трудовых коллективов и населения при подготовке и рассмотрении указанных вопросов на сессиях Советов, заседаниях исполнительных комитетов и постоянных комиссий⁴.

Сложность территориального управления состоянием окружающей среды обуславливается отсутствием до сего времени как природоохранного аппарата Советов народных депутатов, так и других территориальных органов комплексного использования и охраны всех природных ресурсов (Госкомприрода СССР своих органов на местах пока не создал).

Говоря о сочетании территориального и отраслевого управления применительно к сфере экологии, можно выделить следующие аспекты: участие различных ведомств в управлении охраной природы, роль в нем территориальных органов, создание и деятельность ведомства (отрасли) по управлению природой, увязка экологических проблем в масштабах отдельных территорий.

За использование, учет и охрану отдельных видов природных ресурсов отвечают десятки государственных комитетов, министерств, ведомств. Среди них Госкомитет СССР по гидрометеорологии (Госкомгидромет), Госкомитет СССР по лесу (Госкомлес), Государственный агропромышленный комитет СССР (Госагропром), Госкомитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор), Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ), Государственное управление геодезии и картографии при Совете Министров СССР (ГУГК), Министерства СССР: мелиорации и водного хозяйства (Минводхоз), рыбного хозяйства (Минрыбхоз), геологии (Мингео),

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1985, № 27, ст. 479.

лесной промышленности (Минлеспром), химической промышленности (Минхимпром), химического и нефтяного машиностроения (Минхимнефтепром), здравоохранения (Минздрав) и т. п.

Соответственно множественность управленческих актов по вопросам охраны природы, обязательных для всех предприятий, учреждений и организаций независимо от их ведомственной подчиненности, как бы «запрограммирована» решениями высших органов государственной власти и управления СССР. Так, Минводхоз вправе издавать приказы и инструкции по вопросам использования и охраны вод⁵; Минрыбхоз — разъяснения и указания по вопросам регулирования рыболовства, охраны и воспроизводства рыбных запасов в рыбохозяйственных водоемах⁶; Госкомлес утверждает правила рубок леса и основные положения по вопросам ведения лесного хозяйства, правильного использования лесных ресурсов, организации охраны лесов от пожаров, самовольных порубок и других действий, причиняющих ущерб лесу, защиты лесов от пожаров, самовольных порубок и других действий, причиняющих ущерб лесу, защиты лесов от вредных насекомых и болезней, обязательные для исполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, организациями и учреждениями, имеющими закрепленные за ними леса либо ведущими работы в лесах, а также гражданами⁷.

Ряд полномочий предоставляется постановлениями правительства, не связанными с определением статуса ведомств. Так, Совет Министров СССР в п. 7 постановления от 29 декабря 1984 г. № 1286 «Об упорядочении организации коллективного садоводства и огородничества» поручил Минсельхозу СССР утвердить нормативные требования по организации территории садоводческих товариществ⁸. Такой акт — «Организация территории коллективных садов (нормативные требования)» — был утвержден Госагропромом СССР 22 июня 1986 г. и содержит ряд природоохранных предписаний⁹. В качестве примера можно назвать и Инструкцию о порядке воз-

⁵ См. п. 10 Положения о Минводхозе СССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 19 марта 1971 г. № 181.— СП СССР, 1971, № 6, ст. 49.

⁶ См. п. 6 «н» Положения о Минрыбхозе СССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 30 апреля 1968 г. № 296.— СП СССР, 1968, № 9, ст. 57.

⁷ См. п. 5 «и» Положения о Гослесхозе СССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 23 сентября 1969 г. № 762.— СП СССР, 1969, № 23, ст. 134.

⁸ СП СССР, 1985, № 2, ст. 8.

⁹ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1987, № 1, с. 45—48.

мещения землепользователям убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, а также потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земель для несельскохозяйственных нужд, которая утверждена Минсельхозом СССР, Минфином СССР и Минюстом СССР¹⁰ по поручению Совета Министров СССР, предусмотренному п. 11 его постановления от 9 августа 1974 г. № 636 «О возмещении убытков землепользования и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд»¹¹.

Полномочиями в сфере экологии обладает ряд ведомств союзных республик, в том числе такими, которые не имеют аналога в Союзе ССР. Так, Правительство РСФСР в Положении об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденном постановлением от 10 октября 1960 г. № 1548, предусмотрело принятие Главохотой РСФСР инструкции о порядке выдачи премий лицам, обнаружившим нарушение правил охоты, осуществление Главохотой надзора за соблюдением Положения и правил охоты¹². Такой акт — инструкция о порядке выплаты премий и вознаграждений за ведение охотничьего надзора — издан Главохотой РСФСР 17 ноября 1969 г.¹³.

Многочисленность органов, имеющих право принимать общеобязательные акты, недостаточная урегулированность порядка их принятия множат формы управления природоохранными процессами, правовые способы влияния на них.

В Минводхозе приняты: приказы, указания, инструкции, перечни, нормативы, рекомендации, устав, методика, правила, положение, руководство (зачастую — «временные»); в Минрыбхозе СССР — письма, основы, технические условия; в Госагропроме СССР, кроме того, — список химических препаратов, наставления, ветеринарно-санитарные и гигиенические требования, набор сухих антигенов, система мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями в защитных лесонасаждениях и лесных питомниках; в ГУГК — основные положения, руководство, условные знаки, словари, каталог; в ГКЗ — классификации полезных ископаемых и т. д. Все перечисленные документы содержат нормы, которые регулируют поведение адресатов, в том числе граждан.

¹⁰ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1976, № 1, с. 24.

¹¹ СП СССР, 1974, № 17, ст. 97.

¹² СП РСФСР, 1960, № 34, ст. 164.

¹³ См.: Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978, с. 473—474.

Акты Минсельхоза СССР (они действуют и поныне) содержат рекомендации колхозам и поручения об установлении контроля за некоторыми экологическими аспектами их деятельности. Рекомендации по снижению отрицательного воздействия маломерных судов и их стоянок на окружающую среду приняты Госкомгидрометом, Минрыбхозом, Минводхозом СССР в мае 1984 г. Увеличение количества актов, содержащих рекомендации и нормы технико-юридического характера — обязательные или поощряемые к исполнению, касающиеся способов и приемов предупреждения загрязнения окружающей среды, вызвано увеличением нагрузки, испытываемой природой.

Нередко управленческое решение одного ведомства предполагает наличие в виде приложения актов других ведомств: к временным правилам охраны вод озера Байкал и естественных ресурсов бассейна этого озера, например, прилагались акты Гослесхоза и органов Госагропрома, на которые в Правилах имелись лишь ссылки.

Большинство из названных учреждений и организаций наделены полномочиями принимать нормативные акты, обязательные для исполнения не только органами и должностными лицами системы ведомства, принявшего акт, но и других ведомств, а также для граждан, не находящихся в трудовых отношениях с ведомствами. Так, в положениях о бассейновом (территориальном) управлении по регулированию использования и охраны вод, утвержденных Минводхозами союзных республик, содержатся нормы: о взаимоотношениях с органами минздрава, минжилкомхоза, мингео республик, Госкомгидромета, Минрыбхоза СССР: о даче согласия первичным водопользователям на предоставление водных объектов во вторичное водопользование предприятиям, учреждениям, организациям, гражданам, о даче согласия на условия общего водопользования; о передаче материалов проверок в органы прокуратуры и народного контроля для привлечения виновных к ответственности, о предоставлении материалов для лишения премий работников предприятий и строительных организаций, не выполняющих планов работ и других мероприятий по улучшению использования водных ресурсов и охраны их от истощения, загрязнения и засорения; о полномочиях начальника управления налагать в установленном порядке на должностных лиц и отдельных граждан, в том числе и иностранных, виновных в загрязнении и засорении поверхностных и подземных вод сточными неочищенными водами и сбросами, а также в других нарушениях правил охраны и использо-

вания водных ресурсов, штрафы в качестве меры административного взыскания¹⁴.

Поскольку природоохранные управленческие решения рассчитаны на многие ведомства и граждан, актуальна задача опубликования каждого акта, доведения их до сведения исполнителей.

Некоторые нормы по обеспечению доступности и действенности актов предусматриваются природоохранным законодательством. В соответствии со ст. ст. 32 и 33 Водного кодекса РСФСР исполнительный комитет местного Совета обязан объявить об установленных им условиях общего водопользования, а первичный водопользователь — об условиях или запрете общего водопользования на водном объекте, предоставленном ему в обособленное пользование. Если первичный водопользователь и исполком местного Совета не объявили об условиях или запрете общего водопользования на водном объекте, предоставленном в обособленное пользование, общее водопользование признается разрешенным без ограничений в соответствии с водным законодательством. Способы доведения ведомственных нормативных актов до сведения исполнителей должны быть продуманными. Так, существуют акты, в публикации которых нет необходимости. Например, в ряде ведомственных актов важна не только формальная, но и фактическая сторона вопроса — доведение акта до сведения не всех вообще (что практически не всегда возможно), а именно до каждого исполнителя, заинтересованного лица, учреждения, предприятия, организации.

Большинство ведомственных актов, касающихся охраны природы, отсутствует в территориальных правоохранительных и других органах — прокуратурах, судах, комитетах народного контроля областей и районов, коллегиях адвокатов и юридических консультациях, отделах юстиции. Это затрудняет надзор и контроль за их применением. Практически названные учреждения зачастую получают информацию о действующих актах от спорящих сторон в случаях возникновения конфликтной ситуации. Укрепление законности, обеспечение прав и охраняемых законом интересов граждан, предприятий, объединений предполагают упорядочение процесса принятия и применения общеобязательных ведомственных актов.

Новым шагом в совершенствовании природоохранного управления стало постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускоре-

¹⁴ См.: Сборник нормативных актов по охране природы, с. 287—293.

ние социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС». В нем речь идет: о праве Советов организовывать совместное строительство и эксплуатацию природоохранных сооружений и установок, координацию деятельности объединений, предприятий и организаций по комплексному использованию природных и других ресурсов (п. 2); о повышении роли и ответственности республиканских и местных советских и хозяйственных органов за организацию личных подсобных хозяйств граждан, садоводческих товариществ и коллективов огородников (пп. 11, 12); о согласовании организациями-заказчиками (независимо от подчиненности) с Советами Министров союзных республик (без областного деления) и автономных республик, исполкомами краевых и областных Советов народных депутатов технико-экологических обоснований и технико-экологических расчетов на строительство предприятий и объектов в части землепользования, определения объемов и сроков строительства объектов социально-бытового и природоохранного назначения (п. 16а); о том, что в случае отставания сооружения объектов социально-культурного и природоохранного назначения, предусмотренных титульными списками строек, Советы Министров союзных и автономных республик, исполкомы местных Советов народных депутатов имеют право обязать заказчика разработать и в конкретные сроки осуществить совместно с генеральной подрядной строительно-монтажной организацией необходимые мероприятия по ликвидации отставания этого строительства (п. 16в).

Социальный раздел этого постановления посвящен охране природы и комплексному использованию природных и вторичных ресурсов. Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам краевых и областных Советов народных депутатов предложено усилить работу по обеспечению более полного извлечения из недр, рациональной и комплексной переработки минерального сырья, лучшего использования его компонентов и вскрышных пород, добываясь необходимого взаимодействия объединений, предприятий и организаций в решении указанных вопросов (п. 17г)¹⁵.

Думается, роль местных Советов народных депутатов в природопользовании будет возрастать. Даже при образовании в настоящее время в СССР единого органа по рациональному использованию и охране природных ресурсов организовывать, координировать и контролировать эту работу достаточно эффективно пока могут только Советы. Разнообразие природных условий, возможность многоцелевого их

¹⁵ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 31, ст. 593.

использования могут быть учтены лишь при условии расширения самоуправления, инициативы местных органов государственной власти, привлечения трудящихся к обсуждению и решению экологических вопросов как местного, регионального, так и республиканского, общегосударственного значения.

Правовой основой природоохранной деятельности Советов являются положения ст. ст. 18, 42, 73⁵, 131¹ и 147 Конституции СССР и соответствующих статей конституций союзных и автономных республик. Все основы законодательства Союза ССР и союзных республик о природных ресурсах, законы СССР о животном мире и атмосферном воздухе содержат предписания о природоохранительной компетенции Советов. Значительный объем конкретных природоохранных полномочий предусматривается в законодательстве о различных звеньях Советов народных депутатов. По мере возрастания роли Советов в экономическом и социальном развитии, а также по мере усложнения, обострения экологических проблем природоохранные функции Советов будут расширяться, особенно те, которые затрагивают социальные права и обязанности граждан.

Не могут здесь не сказываться обусловленные законодательством определенные противоречия в положении и компетенции Советов, проецирующиеся на природопользование: они обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории и руководят подчиненными им государственными органами и предприятиями, отвечая за их деятельность; осуществляют как управление, так и контроль в области природопользования и охраны окружающей среды. Сложившееся в последние десятилетия отношение к социальной сфере во многом было адекватно отношению к окружающей среде: оно нередко носило благотворительный характер, природоохрана вульгарно воспринималась как нечто вторичное после производства, а соответствующие затраты считались бременем для экономики. Принятые XIX Всесоюзной партийной конференцией решения будут способствовать повышению активности, самостоятельности, ответственности местных Советов за экологическое благополучие населения, проживающего на их территории, оптимальному сочетанию отраслевых, ведомственных и комплексных, территориальных начал в управлении охраной окружающей среды.

Один из способов решения вопросов природоохранного управления — образование единого союзного органа по охране окружающей среды. Предложения о его создании высказывались на сессиях Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик депутатами, в периодической печати, в юридической, экономической, философской, геогра-

фической литературе, на съездах писателей, научных и практических конференциях (ученые ВНИИСЗ Г. Н. Полянская и О. С. Колбасов выдвинули эту идею тридцать лет назад).

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» образован союзно-республиканский Государственный комитет по охране природы (на базе соответствующих подразделений Госагропрома, Минводхоза, Госкомгидромета, Гослесхоза, Минрыбхоза, Мингео СССР, других министерств и ведомств). Госкомприрода СССР наряду с Совминами союзных республик несет ответственность за охрану природы в стране¹⁶.

Современное критическое состояние природной среды требует не половинчатых, а именно решительных мер по организации управления охраной природы, преодоления ведомственной инерции и разобщенности. В настоящее время необходимо:

сконцентрировать в одном органе все контрольные природоохранные функции, изъять их из компетенции всех без исключения ведомств, занимающихся природопользованием; одновременно передать данному органу соответствующие природоохранные инспекции;

обязать создаваемый орган не только проверять, посещать учреждения и предприятия любой подчиненности, но и в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, приостанавливать либо прекращать вредную для человека и окружающей среды деятельность или работу отдельных цехов и участков;

подготовить прогноз экономических последствий данной реорганизации, взвесить и оценить неминуемые материальные издержки (в противном случае решения, не обеспеченные правовым механизмом, в который раз не будут выполнены и останутся призывом);

учесть опыт (в том числе отрицательный) госкомитетов по охране природы союзных республик (там, где они имеются), централизованных органов других стран, прежде всего социалистических;

в короткий срок разработать и принять союзный Закон об охране природы, в котором отразить уровень научно-технических достижений в СССР, применять современные приемы законодательной техники, увязать отдельные нормы и предписания с другими отраслями законодательства, изучив опыт применения республиканских законов об охране при-

роды, предусмотреть правовое обеспечение всех требований данного Закона;

учитывая надведомственный характер управления охраной природы, возложить на председателя Госкомприроды функции заместителя Председателя Совета Министров СССР, распустив комиссию по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов при Президиуме Совета Министров СССР.

Представляет интерес опыт Венгрии, где осуществляются последовательные меры по преодолению ведомственности в управлении охраной природной среды. В 1976 г. Государственное собрание ВНР приняло закон о защите окружающей среды, в котором дано всеобъемлющее определение предмета защиты окружающей среды, связанных с этим требований и задач независимо от отрасли народного хозяйства. В 1977 г. Совет Министров создал Всевенгерское бюро по защите природы и окружающей среды, а в 1980 г. принял концепцию и систему природоохранных требований. В 1985 г. при Государственном собрании был образован Комитет по развитию населенных пунктов и защите окружающей среды, а Совет Министров распространил компетенцию Всевенгерского бюро по защите природы и окружающей среды на все отрасли народного хозяйства, т. е. возложил на него задачи по координации и контролю всех вопросов защиты окружающей среды, где бы они ни возникали.

Важное значение имеет учет территориальных потребностей на самых ранних стадиях экономического планирования и развития природных ресурсов, включение в предполагаемую сумму необходимых капиталовложений не только непосредственных затрат на охрану среды, но и стоимости наносимого ущерба, предупредительных мер по защите природы. В Венгрии это частично достигается благодаря участию в разработке проектов природоохранных решений таких общественных организаций, как Комитет Всевенгерского Совета Отечественного народного фонда по защите окружающей среды, его областных и городских органов, Всевенгерского Совета профессиональных союзов, Венгерского союза естественных и технических научных обществ, Венгерского Красного Креста.

В состав программ природоохранной деятельности, создаваемой в СССР, входят: общегосударственная комплексная программа; отраслевые программы; региональные программы; природоохранные программы производственных и непроизводственных предприятий.

Создание общегосударственной программы охраны природы предусматривается уже упоминавшимся постановле-

¹⁶ СП СССР, 1988, № 6, ст. 14.

нием Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. Проект ее подготовлен Госкомгидрометом СССР с участием заинтересованных учреждений и обсужден в Политбюро ЦК КПСС. Основы такой программы содержатся в разработанной Академией наук СССР и ГКНТ Комплексной программе научно-технического прогресса до 2005 года, где имеется специальный раздел об охране природы. Однако последняя программа имеет характер прогноза, не называет многих адресатов и, таким образом, не обладает обязательной силой. Поэтому в настоящее время нормативно-правовым документом комплексного использования и охраны природы в стране остаются Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года, утвержденные XXVII съездом КПСС.

Достаточно общие экологические положения Основных направлений получают развитие в отраслевых программах охраны природы, разрабатываемых союзными и союзно-республиканскими министерствами и госкомитетами. Центральное место в них занимает совершенствование техники и технологических процессов в направлении устранения или сокращения отрицательного воздействия на природную среду и снижения удельных норм потребления природного сырья и материалов. Так, Министерство электротехнической промышленности СССР утвердило Комплексную программу экономии материальных ресурсов; Академия наук СССР, ГКНТ СССР и Министерство энергетики и электрификации СССР утвердили долгосрочную энергетическую программу, где уделяется внимание повышению эффективности использования энергоносителей (угля, нефти, газа, сланцев, урана), сокращению их расхода на единицу вырабатываемой электроэнергии, обезвреживанию отходов ТЭЦ и АЭС, ликвидации потерь сельскохозяйственных и лесных угодий в результате их затопления и подтопления при гидроэнергетическом строительстве.

Центральное место во взаимодействии отраслевого и территориального управления охраной природы призваны занять региональные комплексные программы охраны природы. Ими являются территориальные комплексные схемы (ТКС), составляемые при участии совета по развитию производительных сил при Госплане СССР, проектных организаций Госстроя СССР, отраслевых научно-исследовательских учреждений, местных Советов народных депутатов, Советов Министров союзных республик. ТКС подготовлены по городам Москве и Горькому, ряду областей и краев РСФСР. Однако остаются дискуссионными ряд правовых вопросов, в частности о выборе заказчика и исполнителей и их отношениях, о правовых последствиях утверждения ТКС, о включении их в пла-

ны экономического и социального развития и, главное,— об обязательности ТКС, утвержденной правительством республики, для органов союзного подчинения.

В настоящее время ТКС являются дополнительными к генеральной схеме развития производительных сил, поэтому структура и состав природоохранных мероприятий во многом определяются последней. Однако в экологических интересах имело бы смысл производительные силы размещать с учетом комплексных региональных схем охраны природы и после их составления, т. е. разрабатывать ТКС до подготовки и утверждения планов развития производительных сил. Многоаспектность экологических проблем обуславливает участие в составлении ТКС ученых и специалистов разного профиля, различных органов управления, согласование вопросов на различных уровнях, а порой и принятие управленческих решений вопреки мнениям отдельных ведомств и территорий — в общественных и государственных интересах.

Природоохранные программы предприятий (заводов, фабрик, шахт, строек, совхозов, колхозов, предприятий общественного питания, торговли, коммунального хозяйства, бытового обслуживания населения, санаториев, туристических баз) являются самыми массовыми, связанными с планами развития производства. В основном сюда включаются задания по очистке сточных вод, отходящих газов, вывозке твердых отходов, соблюдению санитарно-гигиенических требований и охране труда, условий труда и отдыха людей, озеленению производственных территорий и жилых кварталов, организации рекреационных баз и зон отдыха для членов коллективов и их семей, участию в работах по благоустройству.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» Госкомприрода СССР, возглавляя единую систему государственных комитетов союзных республик по охране природы и органов этих комитетов в краях, областях, автономных республиках, округах, районах и городах, готовит и представляет в Госплан СССР предложения по вопросам охраны природы для включения их в проекты концепций и Основных направлений экономического и социального развития СССР, государственных пятилетних планов, осуществляет контроль за выполнением соответствующих заданий планов¹⁷.

Таким образом, соединение в одном органе компетенции вносить предложения к плану, осуществлять надведомственное управление и координацию природоохранных работ с

¹⁷ СП СССР, 1988, № 6, ст. 14.

полномочиями, осуществлять контроль и налагать административные взыскания в экологической области означает серьезный шаг в урегулировании территориальных и отраслевых проблем охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР подчеркнуто, что Госкомприрода СССР, его республиканские и местные органы не должны подменять министерства, ведомства, исполнительные комитеты Советов народных депутатов, объединения, предприятия и организации в их деятельности по охране природы и улучшению использования природных ресурсов. За органами отраслевого и территориального управления, объединениями, предприятиями и организациями сохраняется возложенная на них ответственность, а в ряде случаев она даже возросла. В соответствии с Законом СССР о государственном предприятии (объединении) предприятие обязано обеспечить эффективное использование и воспроизводство природных ресурсов. Согласно ст. 20 Закона, природоохранные мероприятия, осуществляемые предприятием, должны полностью компенсировать отрицательное воздействие производства на природную среду. За пользование природными ресурсами как частью национального достояния предприятие обязано вносить платежи за счет собственных средств и кредита. В отдельных случаях допускается финансирование природоохранных мероприятий за счет централизованных источников.

В настоящее время в области управления охраной природы необходим переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам, с тем, чтобы конечные результаты природоохранной деятельности предприятий были тесно увязаны с эффективностью мероприятий, чтобы каждый хозяйственный субъект был заинтересован в соблюдении требований природоохранного законодательства.

Доктор юридических наук
Б. Б. ХАНГЕЛЬДЫЕВ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ СОЧЕТАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Актуальной проблемой теории административного права является разработка правового механизма, обеспечивающего оптимальное сочетание территориального и отраслевого уп-

равления в масштабах региона. Постановлением 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. № 876¹ намечено осуществить комплекс мероприятий, направленных на совершенствование взаимодействия Советов народных депутатов с объединениями, предприятиями и организациями, расположенными на соответствующей территории, усиление их взаимной заинтересованности в улучшении результатов хозяйствования. Правовой основой такого взаимодействия наряду с другими институтами выступают государственно-правовые, административно-правовые и организационно-правовые соглашения (договоры), заключаемые органами государственной власти и управления, администрацией предприятий, объединений, организаций, органами общественных организаций по широкому кругу вопросов экономического и социального развития в масштабах региона.

В Тезисах ЦК КПСС к XIX Всесоюзной партийной конференции подчеркивается значение договорных форм реализации компетенции Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов. Должна быть установлена, указывается в Тезисах, полная ответственность и самостоятельность местных органов власти в решении вопросов развития территорий с широким использованием хозрасчетных, договорных и иных методов взаимоотношений с предприятиями и организациями независимо от подчиненности².

Субъектами складывающихся правовых отношений выступают, с одной стороны, Советы народных депутатов, их исполнительные комитеты, а с другой — администрация и профсоюзные комитеты объединений, предприятий и организаций, в том числе и общесоюзного подчинения. Общим юридическим признаком этих правоотношений является то, что они возникают между неподчиненными органами государственной власти и управления, должностными лицами и органами общественных организаций.

Принципы взаимоотношений неподчиненных предприятий с местными Советами народных депутатов определяет Закон СССР о государственном предприятии (объединении). Суть этих взаимоотношений раскрыта в ст. ст. 9, 10, 13, 14, 20 и 21 Закона и состоит в том, что предприятие должно активно

¹ СП СССР, 1986, № 27, ст. 151.

² Тезисы Центрального Комитета КПСС к XIX Всесоюзной партийной конференции: Одобрены Пленумом ЦК КПСС 23 мая 1988 г. М., 1988.

участвовать в проводимой местным Советом работе по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории, лучшему удовлетворению потребностей населения, а также участвовать в формировании местного бюджета по установленным нормативам.

Комплексность экономического и социального развития территории может быть обеспечена лишь в том случае, если предприятия будут согласовывать с соответствующим Советом народных депутатов технико-экономические обоснования и технико-экономические расчеты на строительство объектов, титульные списки строек по установленным показателям. Ныне в соответствии со ст. 10 Закона о государственном предприятии (объединении) предприятие союзного (республиканского) подчинения обязано согласовывать проекты своих планов с Советом Министров соответствующей союзной (без областного деления), автономной республики, исполнительным комитетом местного Совета народных депутатов по вопросам развития социальной сферы, обслуживания населения, производства товаров народного потребления, строительства, численности работников, использования трудовых ресурсов местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов, охраны природы, земле-, водо- и лесопользования.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании деятельности республиканских органов управления» от 17 июля 1987 г. № 824³ определены основные принципы организации деятельности местных органов управления народным хозяйством, разработана система государственно-правовых, административно-правовых и финансово-правовых средств и гарантий, направленных на углубление процесса сближения их общегосударственных интересов с интересами регионов. Этим постановлением предусмотрен переход к разработке комплексных планов экономического и социального развития краев, областей и крупных городов, которые должны охватывать развитие всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории, независимо от их ведомственной подчиненности.

Для обеспечения эффективного взаимодействия местных Советов с расположенными на их территории неподчиненными предприятиями, объединениями и организациями, повышения эффективности хозяйствования, достижения высоких конечных результатов производства, укрепления на этой основе местных бюджетов Советы народных депутатов осуществляют координацию деятельности указанных предприятий, объединений и организаций. В целях повышения ответствен-

ности и заинтересованности республиканских и местных органов управления в эффективной работе всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории, осуществляется перестройка территориального финансово-бюджетного планирования и переход к экономическим методам управления финансами регионов. Основу нового механизма управления составляют долговременные стабильные экономические нормативы, устанавливающие зависимость бюджетов местных Советов от результатов хозяйственной деятельности предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории.

Важнейшей тенденцией в развитии законодательства об управлении народным хозяйством является качественное углубление и конкретизация правоположений о необходимости сочетания общегосударственных, отраслевых и региональных интересов в деятельности общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств. Таким образом, проблему правового обеспечения необходимо рассматривать системно, с позиций единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны. Предприятия, объединения и организации всех министерств и ведомств, во-первых, будут участвовать в формировании доходов местных бюджетов, предназначенных на финансирование развития инфраструктуры и благоустройства территорий и, во-вторых, будут вносить в местные бюджеты по долговременным стабильным экономическим нормативам часть платы за используемые трудовые и природные ресурсы, а также всю сумму штрафов за загрязнение окружающей среды.

Установлена прямая зависимость доходов местных бюджетов от налога с оборота, поступающего от производства на соответствующей территории товаров народного потребления, и выполнения планов розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли.

Анализ правоприменительной практики показывает, что основные противоречия в рассматриваемой системе отношений возникают не только из-за пробельности регулирования в указанной области социальной жизни, а главным образом ввиду невыполнения нормативных предписаний, нарушения прав и законных интересов местных органов государственной власти.

Проявления местничества при согласовании проектов расширения, реконструкции действующих предприятий и строительстве новых значительно легче преодолеваются в хозяй-

³ СП СССР, 1987, № 39, ст. 124.

ственной практике, когда детально разрабатываются и соблюдаются нормативы социальной инфраструктуры, культурного и бытового обеспечения населения регионов, соответствующие задачам социальной политики государства и возможностям экономического развития общества в данный исторический период. Один из важных вопросов, нуждающихся в правовом упорядочении, это планирование социальных показателей отрасли и процедура согласования отраслевых планов экономического и социального развития с планами регионов.

Закон СССР о государственном предприятии (объединении) вносит качественные изменения в действующее законодательство, связанное с реализацией на практике принципа демократического централизма, сочетанием отраслевого и территориальных начал в управлении, повышением эффективности общественного производства и ответственности предприятий, объединений и Советов народных депутатов за удовлетворение потребности населения на подведомственной территории в продовольственных и промышленных товарах, жилье, социально-культурных и бытовых услугах.

В настоящее время создан механизм, упорядочивающий правовую процедуру взаимодействия Советов с объединениями, предприятиями и организациями, расположенными на соответствующей территории, обеспечивающий усиление их взаимной заинтересованности в улучшении результатов работы. Сама же процедура взаимодействия может устанавливаться и конкретизироваться в административно-правовых соглашениях, возможность заключения которых предусмотрена действующим законодательством. В этой связи актуальна, на наш взгляд, разработка Общего положения о договорах в государственном управлении.

Договор в государственном и административном праве — это согласованное волеизъявление, имеющее целью удовлетворение интересов его участников: государств и государственных образований, органов государственной власти и управления, граждан, общественных организаций и их органов, должностных лиц.

Выступая субъектами государственного и административного права, а не в качестве юридических лиц, его участники заключают договоры различного политико-экономического и социально-культурного содержания. Сущность таких договоров выражается в их публично-правовой природе, поэтому перенос понятий гражданско-правового и хозяйственно-правового договоров на публично-правовые отношения, который получил широкое распространение в литературе по гражданскому и хозяйственному праву, на наш взгляд, теоретически

недопустим⁴. Правовые средства гражданско-правового способа регулирования имущественных отношений не могут обеспечить функционирование публично-правовых отношений, реализация которых, как правило, не нуждается в санкционном защитном механизме. В тех же случаях, когда возникает необходимость обеспечивать выполнение обязательств по административно-правовому договорному отношению, публичному в своей основе, оно осуществляется с помощью правовых средств административного права, в качестве которых выступают преимущественно предупредительные меры о денонсации заключенных договоров. Исключение представляют переселенческие административно-правовые отношения, когда обязательства по переселенческому договору обеспечиваются с помощью кумулятивных правовых средств, включающих гражданско-правовые элементы.

В юридической литературе была выдвинута и развита концепция организационно-гражданских правоотношений и соответственно организационно-гражданских договоров и одновременно подвергнуто критике наше понимание природы организационных правоотношений как публичных и неимущественных⁵.

Мы полагаем, что организационные правоотношения не могут носить гражданско-правового характера; они не выражают существа экономического оборота в условиях полного хозрасчета и самофинансирования. Организационные договоры, цель которых состоит в упорядочении общественных отношений, следует относить к категории публичных, административно-правовых и государственно-правовых договоров. Обязательства по ним должны обеспечиваться и традиционно обеспечиваются на принципах свободного согласия и норме *pacta sunt servanda*.

Многочисленные попытки создать некий симбиоз публично-частного соглашения организационно-гражданского свой-

⁴ Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. М.: ВНИИ системных исследований, 1981, с. 46, 60, 66—69, III; Черепяхин А. М. Договорная форма в отношениях по руководству экономикой.— Сов. государство и право, 1984, № 1, с. 50.

⁵ См.: Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения.— Сов. государство и право, 1966, № 10, с. 50 и сл. Основные положения данной статьи убедительно критикует О. Н. Садиков, правильно отмечая, что организационные отношения как таковые в предмет гражданского права не входят и входят не должны, ибо нормы гражданского права для регулирования таких отношений не приспособлены (Садиков О. Н. Гражданское право и его отраслевые особенности.— Проблема совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. М., 1984, вып. 29, с. 11).

ства на почве государственно-правового отношения, по нашему мнению, успеха не имели⁶.

Весьма показательна в этом отношении противоречивая позиция А. А. Райга. Он справедливо полагает, что заключение и исполнение организационных договоров основывается на взаимопонимании и товарищеском сотрудничестве сторон и что эти договоры не подкрепляются имущественными санкциями. Вместе с тем автор необоснованно включает названные договоры в систему советского гражданского права и предлагает закрепить в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и в гражданских кодексах союзных республик общие нормы об организационных договорах⁷.

Государственно-правовые и административно-правовые договоры подразделяются на соглашения нормативного и индивидуального характера с публично-правовым содержанием. Нормы государственного и административного права устанавливаются не только законом и подзаконным актом, но и договором, соглашением сторон.

Данное принципиальное положение, касающееся расширения круга источников государственного и административного права, по нашему мнению, недостаточно раскрывается в теоретической и учебной литературе. Можно упомянуть в этой связи, что в учебниках нормативные договоры в большинстве случаев в перечень источников государственного и административного права не включаются. Более того, в теории административного права высказано мнение, что нормативный договор источником административного права быть не может и что в качестве юридической формы в процессе государственного управления, т. е. исполнительной и распорядительной деятельности государства, не применяется⁸. В этом видят особенные черты административного права, в котором в отличие, например, от гражданского права соглашения не могут играть роль источников права⁹. Высказываются сомне-

ния относительно возможности существования управленческих отношений договорного типа, поскольку трудно найти достаточно четкие примеры из управленческой деятельности, подтверждающие их реальность¹⁰.

Теоретической основой позиции о нецелесообразности распространения договорных отношений на сферу управления является концепция, отрицающая действие в административном праве принципа диспозитивности как ведущего начала социалистического государственного управления. В этой связи нельзя согласиться с выводами о том, что пределы диспозитивности в административном праве весьма ограничены¹¹, что диспозитивные нормы в нем встречаются относительно редко. Последнее обстоятельство объясняют управленческим характером общественных отношений¹².

В науке административного права нет современного монографического анализа форм реализации принципа диспозитивности в регулятивных правоотношениях. Преодолеть наследие административно-командных методов руководства экономикой невозможно без полного отказа от попыток догматического противопоставления законности и диспозитивности.

В период перестройки и демократизации государственной жизни расширяются границы действия принципа диспозитивности. Реализация этого принципа предполагает право субъекта административно-правового отношения договорного или внедоговорного типа действовать самостоятельно и инициативно, смело избирать в пределах правовой нормы альтернативные варианты поведения, использовать различные правовые средства для достижения поставленной цели, а также предполагает обязанность субъекта неуклонно соблюдать требования режима социалистической законности.

Поэтому и определяется данный принцип в неразрывном единстве с принципом социалистической законности, целями советского права в период перестройки и задачами экономической системы социализма. В ст. 2 Закона СССР о государственном предприятии (объединении) говорится, что в интересах осуществления задач и полномочий, установленных данным законом, предприятие вправе по собственной инициативе принимать все решения, если они не противоречат действующему законодательству.

В ряде работ по государственному праву договоры и соглашения признаются источниками права. Эта позиция пол-

¹⁰ См.: Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. М., 1986, с. 208.

¹¹ См.: Садиков О. Н. Упом. статья, с. 13.

¹² См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978, с. 47.

⁶ См.: Васева Н. В. Имущественные и организационные гражданско-правовые договоры.— В сб.: Гражданско-правовой договор и его функции. Свердловск, 1980, с. 53—69; Щенникова Л. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере туристско-экскурсионного обслуживания.— В сб.: Физическая культура. Спорт. Туризм: Правовое регулирование. Свердловск, 1985, с. 107—112.

⁷ См.: Райг А. А. Правосубъектность и договорные отношения районного агропромышленного объединения и его участников. Автореф. канд. дисс. М., 1988, с. 15.

⁸ См.: Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая. Л., 1970, с. 57.

⁹ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. 1967, с. 134.

ностью соответствует реалиям государственного строительства и правоприменительной практике. Публично-правовой договор, как об этом свидетельствует история Советского государства, выступал одновременно источником международного и административного права, государственного и административного права. В литературе по административному праву отмечалось, что развитие деятельности администрации социалистических стран ведет к необходимости дополнения классификации форм управленческой деятельности еще одной формой — так называемым административным соглашением¹³.

Административно-правовое соглашение следует рассматривать как вид управленческого договора, как форму согласования действий организационного характера, актов управления и как правовую основу для принятия органами государственного управления последующих управленческих или хозяйственных решений. Названное соглашение строится по модели административного правоотношения и всецело отражает административную правосубъектность, лишенную свойств юридического лица. Являясь разновидностью публичного договора, это соглашение может служить условием возникновения иных, не административных правоотношений.

С содержательной стороны административно-правовое соглашение всегда выступает в качестве формы и средства организации межотраслевого управления.

В Общем положении о министерствах СССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г., говорится, что «министерство СССР в своей деятельности осуществляет контакты и деловое сотрудничество с другими министерствами и ведомствами в разработке и решении межотраслевых вопросов»¹⁴. В процессе таких контактов и заключается административный или управленческий договор, согласно которому договаривающиеся стороны обязуются осуществлять те или иные организационные действия или акты управления, т. е. берут на себя те или иные административные обязательства; содержание договора — это действия, которые обязуются совершить стороны, это соглашение по поводу дальнейших действий, обеспечивающих выполнение сознательно поставленной цели, удовлетворение интересов и потребностей участников соглашения.

¹³ См.: Аппарат управления социалистического государства. М., 1976, с. 302; Юсупов В. А. Право и советское государственное управление. Казань, 1976, с. 59, 199—204.

¹⁴ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967 гг.). Т. 6. М., 1963, с. 496.

Закключаемый на основе свободного волеизъявления сторон и совпадения интересов договор имеет своим предметом совершение определенных действий во времени и пространстве. Поэтому он носит волевой и координатный характер и обладает свойством юридического факта, влекущего правовые последствия.

Договор в управлении — это всегда соглашение двух или нескольких органов государственного управления о совершении в течение какого-либо времени в обусловленном месте определенного вида административных действий, устанавливающих, изменяющих или прекращающих административные правоотношения.

Внешнее оформление достигнутого соглашения-договора осуществляется различными правовыми и техническими средствами — совместно утвержденными актами управления: приказами, распоряжениями, подписанными протоколами, графиками, титульными списками, телеграфными сообщениями, письмами и т. д.¹⁵

Таким образом, являясь формой управленческой деятельности, организационно-административное соглашение объективируется, как правило, в виде совместно принятых письменных правовых решений, постановлений, циркулярных писем и приказов органов государственного управления. Здесь мы сталкиваемся с еще одним противоречием, обусловленным, в частности, отсутствием нормативного акта о порядке заключения и оформления управленческих соглашений в различных сферах социальной и экономической жизни.

Договор является правовой основой взаимоотношений государственных органов с общественными организациями.

В соответствии со ст. 7 Основ законодательства о труде коллективным договором (носящим нормативный характер) устанавливаются обязательства администрации по совершенствованию организации производства и труда и вовлечению рабочих и служащих в управление производством. На основе заключенного коллективного договора последующими нормативными актами администрации могут быть внесены изменения в структуру внутренних подразделений аппарата управления на промышленном предприятии. В данном случае мы встречаемся со сложным нормативным составом источников, когда нормативный договор и нормативный акт должностного лица последовательно определяют содержание и направленность административных правоотношений.

¹⁵ См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984, с. 90; Кочетков А. Осваивать комплексно.— Правда, 1982, 16 марта; Хренов Ю. Взлетная полоса.— Известия, 1986, 9 февр.

В п. 12 постановления Совета Министров СССР «О заключении коллективных договоров на предприятиях» от 6 марта 1966 г. говорится, что министерства и ведомства могут заключать с центральными (республиканскими) комитетами профсоюзов «соглашения по вопросам распространения передового опыта, внедрения новой техники, изобретений и рационализаторских предложений, охраны труда, развития сети оздоровительных и детских учреждений и по другим вопросам, учитывая особенности отрасли народного хозяйства»¹⁶. Министерства и ведомства совместно с центральными и республиканскими комитетами профсоюзов утверждают директивные письма, определяющие основное направление коллективных договоров с учетом специфики деятельности предприятий и организаций (учреждений) своей системы и конкретных задач развития данной отрасли народного хозяйства¹⁷.

Соглашения (договоры) органов государственного управления с общественными организациями и между собой различны по своему материальному содержанию и социально-правовым характеристикам. В условиях проведения радикальной экономической реформы происходит качественное развитие государственно-правовых и административно-правовых договорных отношений.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства» установлено, что повышение квалификации и переподготовка руководящих работников и специалистов будут осуществляться по договорам, заключаемым учебными заведениями (подразделениями) системы повышения квалификации с министерствами, ведомствами, объединениями, предприятиями, организациями и учреждениями, которые независимо от их ведомственной подчиненности производят прямые платежи указанному учебным заведениям за каждого направляемого на учебу работника¹⁸.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием» от 13 марта 1987 г. № 325 в текущей пятилетке осуществляется переход на новый тип взаимодействия высшей школы, производства и науки, предусматривающий, как правило, целевую подготовку специалистов на основе

договоров, заключаемых между министерствами и ведомствами, для которых готовятся кадры, и Государственным комитетом СССР по народному образованию, а также другими министерствами и ведомствами, имеющими в своем подчинении вузы, и непосредственно между предприятиями, организациями и высшими учебными заведениями в рамках государственных планов подготовки специалистов¹⁹.

Публично-правовой характер рассматриваемых договорных взаимоотношений между центральными органами государственного управления, призванными с помощью административно-правового договорного инструментария упорядочивать их совместную организационную деятельность, обеспечивать оптимальное сочетание интересов центра и мест в сфере народного образования, определяется также способом частичного возмещения министерствами и ведомствами сферы материального производства затрат на обучение студентов. Установлено, что министерства и ведомства возмещают органам государственного управления, имеющим в своем ведении вузы, часть затрат на обучение студентов, связанных с обеспечением требуемого качества подготовки специалистов, из централизованных фондов и резервов министерств и ведомств. Предприятия и организации компенсируют министерствам и ведомствам эти средства из фонда развития производства, науки и техники. Размеры отчислений определяются на основе норматива частичного возмещения затрат на подготовку одного специалиста и лимитов ежегодного направления министерствам и ведомствам молодых специалистов. На 1988—1990 гг. указанный норматив утвержден в размере 3000 руб. В качестве примера можно сослаться на правоположения о заключении договоров между Министерством угольной промышленности СССР и Минвузом РСФСР и Минвузом УССР на подготовку горных инженеров.

Существенное теоретическое значение имеют всесторонний юридический анализ эффективности реализации мероприятий по участию предприятий и объединений в частичном возмещении затрат на подготовку специалистов и разработка предложений по совершенствованию договорных отношений, порядка передачи, использования отчисляемых высшей школе средств и уточнению нормативов этих отчислений на последующие годы.

Важную роль в механизме сочетания отраслевого и территориального управления целевой подготовкой кадров для органов прокуратуры, юстиции и судов играют административно-правовые соглашения, заключаемые по указанному во-

¹⁹ СП СССР, 1987, № 23, ст. 82.

¹⁶ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967 гг.), т. 6, с. 29.

¹⁷ См.: Справочник партийного работника. Вып. 17. М., 1977, с. 401.

¹⁸ СП СССР, 1988, № 10, ст. 27.

просу министерствами юстиции союзных республик, отделами юстиции, органами прокуратуры с администрацией высших учебных заведений.

Приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР и Министерства юстиции СССР «О целевой подготовке специалистов с высшим юридическим образованием для органов, учреждений юстиции и судов» от 2 июня 1987 г. № 391/8 министерствам юстиции союзных республик предложено заключить с высшими учебными заведениями, указанными в приложении 1 к настоящему приказу, прямые договоры о долгосрочном сотрудничестве по целевой подготовке кадров для органов юстиции и судов, предусмотрен в этих договорах меры по организации выполнения заданий по приему, оказанию помощи вузам в учебном процессе, распределению выпускников и другим необходимым вопросам²⁰.

Аналогичные вопросы решаются в приказе Прокуратуры Союза ССР и Министерства высшего и среднего специального образования СССР «О целевой подготовке специалистов для органов прокуратуры и укреплении творческих связей юридических вузов с практикой» от 22 июня 1987 г. № 44/442, в котором акцентируется договорный характер взаимоотношений между высшими юридическими учебными заведениями и органами прокуратуры. В соответствии с п. 10 упомянутого нормативного акта прокуроры союзных (без областного деления) и автономных республик, краев, областей, Москвы и Ленинграда должны заключить договоры о целевой подготовке специалистов для органов прокуратуры с юридическими вузами на 1987—1990 гг. с учетом современных требований, целевой подготовки кадров и данного приказа²¹.

В этой связи значительный научный интерес представляет сравнительное исследование массива нормативных положений, содержащихся во многих конкретных договорах, заключенных по рассматриваемому вопросу. Юридический анализ предписаний, имеющих в этих договорах, в частности в Договоре о творческом сотрудничестве Красноярского государственного университета и прокуратуры Красноярского края на 1986—1990 гг., в Договоре о творческом сотрудничестве Красноярского государственного университета и Агропромышленного комитета Красноярского края от 4 января 1987 г., в Договоре о творческом сотрудничестве Иркутского государственного университета им. А. А. Жданова и отдела

юстиции Иркутского облисполкома на 1987—1990 г., не оставляет никаких сомнений в нормативности указанных договоров.

Совершенно очевидно, что упомянутые выше договоры, имеющие правовой характер, необходимо переработать и дать им то наименование, которое непосредственно отражает правовые и организационные вопросы целевой подготовки специалистов для правоохранительных органов и юридических служб народного хозяйства.

Для дальнейшего совершенствования отраслевого и территориального управления необходимо расширить и углубить практику заключения государственно-правовых и административно-правовых соглашений местных Советов народных депутатов с администрацией предприятий и объединений союзного и республиканского подчинения. Здесь возможны различные соглашения, отличающиеся своим материальным содержанием, субъектным составом и по юридическим свойствам. Можно предложить примерную классификацию публично-правовых договоров, заключаемых на региональном уровне для правового обеспечения социальных и экономических потребностей мест.

1. Региональный нормативный договор, соглашение, содержащее развернутый перечень действий, которые должны осуществить его стороны, заключается между исполнительным комитетом Совета народных депутатов и администрацией объединения, предприятия вышестоящего подчинения. Это соглашение, возникающее в процессе удовлетворения отраслевых и территориальных интересов, выступает источником административного права в сочетании с государственно-властными актами органов государственного управления.

Для отдельных областей и групп социально-экономических отношений одного договора недостаточно. Источником права здесь является договор плюс властный, авторитарный акт: решение Совета народных депутатов, его исполнительного комитета, приказ органа государственного управления.

2. Нормативное соглашение между исполнительным комитетом Совета народных депутатов и администрацией предприятия вышестоящего подчинения, которое основывается на изданных ранее индивидуальных актах: решениях исполнительных комитетов Советов народных депутатов, приказах руководителей отраслевых исполнительных органов.

3. Нормативный договор служит правовой основой для заключения индивидуальных соглашений между органами государственной власти, государственным управлением и органами общественных организаций: исполнительными комитетами Советов народных депутатов, администрацией предприя-

²⁰ См.: Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР, 1987, № 9, с. 2.

²¹ См.: Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР, 1987, № 10, с. 26.

тий союзного подчинения, территориальными органами профессиональных союзов и других общественных организаций.

4. Нормативное соглашение является основанием для издания нормативных и индивидуальных актов местными органами государственной власти и государственного управления, администрацией предприятий союзного подчинения.

Весьма важное значение для реализации региональных программ социального и экономического развития могут иметь соглашения между исполнительными комитетами Советов народных депутатов и территориальными органами профессиональных союзов.

Кандидат юридических наук
Б. С. КОЧЕТКОВ

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СВЯЗИ АКАДЕМИЧЕСКОЙ И ВУЗОВСКОЙ НАУКИ С ПРОИЗВОДСТВОМ

Производство не может развиваться и совершенствоваться без постоянного использования достижений научно-технического прогресса, результатов фундаментальных и прикладных исследований ученых, технического творчества изобретателей и рационализаторов. В свою очередь не имеет перспектив «чистая» наука, оторванная от насущных проблем производства. «Если процесс производства становится применением науки, то наука, наоборот, становится фактором, так сказать, функцией процесса производства»¹.

Вопросы связи науки с производством регулируются законодательством неоднозначно. Они детализируются в подзаконных и ведомственных актах, рассматриваются как в отраслевом и территориальном, так и межотраслевом разрезах. На эффективность их решения влияют такие факторы, как централизация и децентрализация в управлении, принадлежность к определенной системе управления наукой, ее функциональная направленность.

Наиболее остро проблема связи науки с производством стоит для академической и вузовской науки, организационно обособленной от предприятий и отраслей народного хозяйства

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 47, с. 553.

ва². Большое значение имеет также преобладание в структуре исследований, проводимых научными учреждениями АН СССР и в определенной степени вузами, фундаментальных, поисковых, теоретических научно-исследовательских работ (НИР). Эта направленность исследований однозначно закреплена законодательством. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 817 «О повышении роли Государственного комитета СССР по науке и технике в управлении научно-техническим прогрессом в стране»³ указано: «Академическая наука обязана обеспечивать с участием вузовской науки всемерное развитие фундаментальных исследований по важнейшим направлениям общественных, естественных и технических наук как основы для неуклонного движения страны по пути прогресса...».

Результаты фундаментальных исследований, как правило, передаются в отраслевые научно-исследовательские учреждения, которые проводят прикладные НИР и разработки, приближенные к потребностям соответствующих отраслей народного хозяйства. Занимаются прикладными исследованиями и академические научные учреждения, а также вузы — либо параллельно с отраслевыми институтами, либо в тех областях, в которых отрасли пока еще не заинтересованы. Зачастую проходят годы, а то и десятилетия, прежде чем выявляется практическая значимость тех или иных фундаментальных научных исследований. Так случилось, например, со многими разделами математики, которые лишь спустя долгое время нашли практическое применение в области электронно-вычислительной техники, при разработке методов расчета ядерных реакторов и термоядерных установок, для решения задач космической и авиационной техники⁴.

В последние годы наметилась тенденция укрепления материально-технической базы академических НИИ и вузов путем создания конструкторских подразделений и опытных производств как одного из эффективных средств преодоления

² См., например: Дозорцев В. А. Законодательство и научно-технический прогресс. М., 1978; Ринг М. П. Хозрасчетная система создания и внедрения новой техники. М., 1982; Ринг М. П. Правовая основа внедрения новой техники.— Хозяйство и право, 1983, № 1, с. 60—63; Торган К. Е. Правовые стимулы научно-технического прогресса в производственном объединении. М., 1983; Гордеева Н. А. Взаимосвязи академической науки и производства. М., 1985; Крутов В. И. Плодотворное сотрудничество вузов и академических НИИ.— Вестник высшей школы, 1985, № 9; Макаров И. М. Повышать отдачу вузовской науки.— Вестник высшей школы, 1986, № 2; Рассохин В. П. Механизм внедрения достижений науки. М., 1985.

³ СП СССР, 1987, № 34, ст. 116.

⁴ Марчук Г. И. Научный потенциал перестройки.— НТР: проблемы и решения, 1987, № 1/40, с. 4—5.

незавершенности фундаментальных и поисковых исследований. Это вызвано необходимостью расширения прикладных научных исследований и разработок в системе академической и вузовской науки. Так, в Институте электросварки им. Е. О. Патона АН УССР на базе фундаментальных исследований создан целый ряд электросварочных агрегатов и инструментов с использованием передовой технологии электросварки в вакууме и др. Институт запатентовал многие свои изобретения за границей и успешно выступил на внешнем рынке лицензий.

Пример Института им. Е. О. Патона свидетельствует о необходимости сочетать в рамках одного управляющего звена и фундаментальную и прикладную науку с опытным производством. Если же эти важные элементы организационно подчинены разным ведомствам, успеха ожидать трудно.

Однако тенденция укрепления материально-технической базы академических НИИ не нашла еще достаточного правового закрепления в законодательных актах. Об этом свидетельствует и неудачный опыт недалекого прошлого с созданием так называемого «пояса внедрения» в системе Сибирского отделения АН СССР (СО АН СССР).

По инициативе Президиума СО АН СССР в 1964—1968 гг. Советом Министров СССР был принят ряд решений о создании в районе Новосибирского Академгородка нескольких отраслевых НИИ, СКБ и СКТБ с опытным производством по профилю научных исследований академических институтов СО. В задачу отраслевых НИИ и КБ входила реализация в соответствующих областях производства результатов НИР, полученных академическими институтами.

Авторы решения полагали, что найден удачный вариант сочетания отраслевого и территориального управления наукой. Однако поставленная задача решена не была, поскольку отраслевые НИИ и КБ оставались в прямом подчинении отраслевых министерств, а на академические институты были возложены функции научного руководства отраслевыми организациями. В результате отраслевые организации в основном ориентировались на решение текущих отраслевых задач. При наличии положительных примеров сотрудничества академических НИИ с отраслевыми организациями (особенно после того как на Президиум СО АН СССР и его институты наряду с методическим руководством отраслевыми организациями был возложен и выбор направлений совместных работ, их годовое и перспективное планирование) министерства, которым подчинялись организации «пояса внедрения», продолжали поддерживать их начинания все же только в рамках интересов своей отрасли. В результате проводимые работы были

преимущественно краткосрочными и малоэффективными. Кроме того, все участвующие организации отчитывались за проведенную работу отдельно даже в тех случаях, когда она была совместной. Деятельность «пояса внедрения» не учитывалась и в отчетах Президиума СО АН СССР. Тем самым главная задача «пояса внедрения» осталась невыполненной, и он не стал единым научно-производственным комплексом.

Успех деятельности Института электросварки им. Е. О. Патона определялся в первую очередь единым руководством всеми стадиями цикла «фундаментальное исследование — прикладное исследование — опытное производство — внедрение», поскольку в состав Института входят и хорошо оснащенные научные отделы, лаборатории, мощное опытное конструкторско-технологическое бюро, экспериментальное производство и пять опытных заводов, изготавливающих сварочно-металлургическое оборудование, сварочные материалы. Фактически это единый научно-исследовательский, конструкторско-технологический и производственно-хозяйственный комплекс⁵.

Это весьма перспективная и эффективная организационная форма соединения академической науки и производства. Совершенно естественно, что при успешной работе таких комплексов опытные заводы, КБ становятся «монополями» изготовителями весьма нужной стране продукции, превращаясь по существу в изготовителей серийной продукции.

Сходное положение существует в системе вузовской науки. Однако в отличие от системы академической науки вопросы укрепления связи с производством, развития материально-технической и экспериментальной базы вузов, оснащения их современной техникой, приборами, оборудованием и материалами нашли в актах союзного законодательства свое отражение в большей степени. Это соответствует и направленности вузовской науки, которая, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 817⁶, должна наряду с высококачественной подготовкой специалистов для народного хозяйства и проведением совместно с академической наукой фундаментальных исследований развивать при участии отраслевой и заводской науки поисковые и прикладные исследования, опытно-конструкторские работы (ОКР) для решения отраслевых и межотраслевых научно-технических проблем (в том числе по заказам объединений и предприятий).

⁵ См.: Гордеева Н. А. Взаимосвязи академической науки и производства. М., 1985, с. 55—59.

⁶ СП СССР, 1987, № 34, ст. 116.

Связь вузовской науки, особенно прикладной, с производством осуществляется посредством планирования и заключения хозяйственных договоров. В планы могут включаться наиболее важные научно-исследовательские работы, выполняемые по отдельным постановлениям правительства СССР и правительств союзных республик, по плану экономического и социального развития, координационным планам решения научно-технических проблем Госкомитета СССР по науке и технике, координационным планам АН СССР и академий наук союзных республик, а также планам экономического и социального развития отраслевых министерств и ведомств, в том числе тех, в ведении которых находятся вузы.

Финансирование этих исследований производится из средств госбюджета. Кроме того, Положением о высших учебных заведениях СССР им дано право заключать договоры на выполнение хозяйственных НИР, финансируемых из средств предприятий и организаций-заказчиков, для которых выполняются работы.

Положением о высших учебных заведениях СССР установлен порядок комплектования планов важнейших НИР и ОКР: ректораты вузов представляют в министерства и ведомства по подчиненности предложения о проведении этих работ, а также предложения по проведению опытно-промышленной проверки и внедрения в народное хозяйство законченных работ. По результатам рассмотрения предложений составляется сводный план, представляемый в Минвуз СССР (ныне Госкомнаробраз), который через Научно-технический совет направляет рекомендации в министерства и ведомства по подчиненности вузов для внесения необходимых корректив в годовые планы научных исследований вузов.

Установленный порядок не позволил добиться значительного повышения эффективности важнейших научных исследований вузов, поскольку процесс планирования и проведения этих исследований оторван от непосредственного использования их результатов в производстве. Кроме того, деятельность научно-педагогических коллективов многих вузов не в полной мере сосредоточена на решении важнейших научных и научно-технических проблем. Все еще недостаточно развиваются фундаментальные и поисковые исследования, составляющие основу повышения научного уровня прикладных исследований и разработок. Госкомитет СССР по науке и технике, АН СССР и отраслевые министерства недостаточно привлекают вузы к проведению совместных научных исследований.

В этой связи ряд авторов предлагают сосредоточить внимание на развитии программно-целевого метода исследова-

ния в системе высшей школы. Опыт внедрения программно-целевого метода подтвердил высокую эффективность такой организации научных работ: его использование позволяет вести исследования комплексно, широким фронтом — от фундаментальных и поисковых исследований до практического внедрения в производство⁷. (Надо сказать, что проблема внедрения вузовских разработок довольно сложна и ее решение зависит не только от метода планирования, тем более что до завершения разработки и получения конкретных результатов подчас невозможно определить целесообразность, место и объем внедрения).

Фактором успешного развития связей вузовской науки с производством является расширение материально-технической и экспериментальной базы вузов. Конкретный путь кардинального улучшения материально-технического обеспечения НИР и ОКР предусмотрен в Основных направлениях перестройки высшего и среднего специального образования в стране. На организацию обеспечения вузов предполагается распространить порядок, установленный для отрасли «Наука и научное обслуживание»⁸. В тех же целях вузам предложено предусматривать в хозяйственных договорах на выполнение НИР плановые накопления в размере 20% их сметной стоимости, а министерствам и ведомствам — усилить помощь вузам в развитии опытно-экспериментальной базы, передать им ряд предприятий, подключить свои производственные мощности для изготовления опытных образцов новой техники и отработки прогрессивных технологий. Подобные обращения в адрес министерств и ведомств делались и раньше, однако они продолжают занимать выжидательную позицию. Негативную роль здесь играют и межведомственные барьеры, и усложненная процедура, требующая многочисленных согласований, допуска ученых и студентов вузов в отраслевые научные и производственные комплексы.

В передаче вузам некоторых близких им по профилю предприятий ряд авторов видят выход из положения, когда вузы вынуждены организовывать собственную экспериментальную базу для внедрения своих научных разработок. По нашему мнению, передачу вузам предприятий отраслевых министерств и ведомств следует рассматривать не как альтернативный вариант собственной экспериментальной базы вузов, а как важный фактор дальнейшего укрепления и совершенствования этой базы, поскольку многие из передаваемых

⁷ См., например: *Кукрус А.* Наука и управление. Таллин, 1982, с. 79; *Елютин В. П.* Высшая школа общества развитого социализма. М., 1980, с. 354.

⁸ Правда, 1987, 21 марта.

заводов, фабрик, цехов оснащены современным оборудованием.

В ходе перестройки высшего образования предлагается усилить ответственность отраслевых органов управления за вооруженность вузов самой современной техникой и оборудованием⁹.

Расширение и модернизация конструкторско-технологической и опытно-производственной базы призваны обеспечить условия для быстрого и широкомасштабного внедрения в практику научно-технических новшеств, предложенных вузами.

Высказывалась и мысль о том, что не может быть создано в высшей школе такой базы, мощность которой обеспечивала бы «доведение» всех завершенных вузами разработок до требований производства¹⁰. Безусловно, нельзя ставить задачу высокой степени производственного освоения всех завершенных разработок вузов, к тому же не во всех случаях результаты завершенных разработок вузов отвечают мировому уровню или превышают его. Однако при наличии перспективных результатов НИР вузов, которые при внедрении в производство могут дать ощутимую экономическую выгоду, степень их проработки с учетом требований производства должна быть, как правило, достаточно высокой.

Данный вывод подтверждают примеры высокоэффективной организации работ в Московском энергетическом, Таганрогском радиотехническом, Уфимском авиационном институтах, где существуют конструкторские подразделения и опытные производства, специализирующиеся на изготовлении отдельных видов новой техники. Затраты на их создание и содержание полностью окупаются за счет резкого сокращения сроков «рождения» и освоения научно-технических новшеств. Разумеется, не всем вузам по силам создание таких баз, однако они должны быть, по нашему мнению, включены в «сферу влияния» вузов с мощной экспериментальной базой.

Чтобы усилить связь вузовских исследований с производством, ряд ученых считают необходимым: во-первых, укреплять опытно-производственную базу высшей школы, обеспечивать развитие действующих в ее системе предприятий, передачу вузам предприятий из отраслей; во-вторых, развивать научные подразделения вузов на предприятиях и в объедине-

ниях, образно говоря, «вживлять» их в тело современного производства¹¹.

Последнее организационно осуществляется при создании на предприятиях кафедр вузов, их филиалов, межкафедральных центров. Наряду с учебным процессом здесь ведутся прикладные исследования и разработки, работа по внедрению их результатов в производство.

Дальнейший этап интеграции вузовской науки, образования и производства — организация учебно-научно-производственных объединений (комплексов) на общественных началах для повышения эффективности совместных с предприятием НИР, сокращения сроков внедрения их результатов, улучшения подготовки специалистов.

Однако настало время «узаконить» эти объединения (комплексы) и, отказавшись от общественных начал их организации, придать им официальный правовой статус, приняв соответствующее типовое положение.

К новым формам организации и управления научными исследованиями в вузах относится создание в 1979 году в порядке эксперимента Хозрасчетного научного объединения в системе Минвуза РСФСР. Основой деятельности объединения стал программно-целевой метод организации и планирования НИР и ОКР, который имеет схему: «проблема — цель — программа — ресурсы — конечные результаты». В итоге были внедрены программно-целевые методы планирования и организации НИР и ОКР, а также образованы и привлечены к работе временные коллективы ученых из вузов, академических институтов и учреждений отраслевых министерств.

Новый организационный механизм пришел в действие потому, что специально созданный аппарат управления объединением соединил вопросы планирования разработок с их ресурсным обеспечением, от заказов уровня «кафедра — предприятие» перешел к заказам уровня «минвуз — отраслевое министерство»¹².

Этот опыт, несомненно, принес положительные результаты, однако его широкому распространению, на наш взгляд, мешает «сдерживающая сила» устаревших инструкций и положений, ведомственных нормативных актов, регулирующих вопросы планирования, финансирования, материально-технического снабжения, внутри- и вневузовского совместительст-

⁹ См., например: Жукаускас К. К. Развитие НИР в вузах Литвы. — Вестник высшей школы, 1986, №2, с. 42; Каминский А. Взгляд издалека. — Правда, 1986, 12 авг.

¹⁰ См., например: Макаров И. М. Повышать отдачу вузовской науки. — Вестник высшей школы, 1986, № 2, с. 6.

¹¹ См., например: Ягодин Г. А. Курсом XXVII съезда КПСС. — Вестник высшей школы, 1986, № 4, с. 10.

¹² См., например: Образцов И. Ф. На путях перестройки. — Коммунист, 1986, № 12, с. 81, 82.

ва, распределения материального вознаграждения за внедренные в производство разработки и др.

Чтобы раздвинуть рамки успешно проведенного эксперимента и придать ему надежное правовое обеспечение, предстоит в развитие Основных направлений перестройки высшего и среднего специального образования в стране издать ряд общесоюзных актов. Некоторые из них уже подготовлены. Принято, в частности, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О повышении роли вузовской науки в ускорении научно-технического прогресса, улучшении качества подготовки специалистов»¹³, где решены отдельные вопросы укрепления связи вузовской науки и производства.

Как и в системе опытных производств академической науки, развитие экспериментальной базы и опытных производств вузов зачастую приводит к тому, что они становятся единственными изготовителями уникальной, высокоэффективной продукции, находящейся, как правило, на высшем мировом уровне, в которой нуждаются многие предприятия и организации различных отраслей народного хозяйства.

И здесь также встает вопрос: либо продолжать дальше развивать, расширять производство (хотя это противоречит основному назначению опытной, экспериментальной базы вузов), либо, отбиваясь от заказов, пытаться наладить производство нужной продукции на профильных предприятиях отраслей народного хозяйства.

Ряд авторов считают нежелательным превращение опытных производств академических НИИ в производителей серийной продукции. Они полагают, что это нанесет ущерб интересам народного хозяйства и образуется порочный круг: отсутствие у НИИ опытного производства создает трудности в доведении разработок до промышленной готовности, а при наличии такового последнее вынуждено зачастую продолжать серийный выпуск изделия из-за отсутствия отраслевого предприятия, производящего данное изделие, хотя потребность в нем велика¹⁴.

Однако такой процесс вполне закономерен и отражает естественный ход разработки и освоения новых видов продукции через экспериментальную проверку опытных образцов, доработку технологии производства вплоть до изготовления мелких серий. Параллельно идет подготовка производственников к выпуску новой продукции, включение в техноло-

гический процесс нового оборудования, приборов, оснастки и т. п.

Естественно, что доведение продукции до требуемых технико-экономических параметров, подготовка к серийному производству происходят намного легче на базе опытного производства, нежели на промышленном предприятии, которому предстоит «с нуля» осваивать новый вид продукции, готовить персонал, освобождать производственные площади, заменяя хорошо отработанную технологию серийно выпускаемой, традиционной для данного предприятия продукции, на новую.

Ясно и другое: оставлять опытное предприятие, освоившее серийный выпуск новой продукции, ставшее даже «монополистом» по ее выпуску, в системе академических НИИ или высшей школы нецелесообразно, поскольку оно переросло уровень опытного производства и не может уже выполнять для академического НИИ или вуза экспериментальные проверки его научных разработок.

Было бы также, на наш взгляд, неразумно сдерживать развитие опытного производства, прилагая усилия для ограничения уровня разработки и проверки нового изделия только стадией опытного, единичного производства, не стимулируя выпуск серий и их последующую модернизацию.

Попытки передать производство новых видов изделий в промышленность, наладить это производство на предприятиях отрасли в большинстве случаев оказываются безрезультатными. Как правило, в отрасли только под большим нажимом и не так быстро, как это необходимо, закладывается в планы на перспективу производство данной продукции. Целесообразно избрать более естественный и логически оправданный путь решения данной проблемы, законодательно закрепив следующий порядок.

Серийное производство новых изделий на опытном предприятии академического НИИ или вуза должно быть сохранено, дальнейшую модернизацию и развитие следует стимулировать, но передаваться в отрасль должно не конкретно само производство продукции (на одно из предприятий в системе отрасли), а само опытное предприятие. Передача из системы академической науки или высшей школы в систему соответствующего отраслевого министерства (ведомства) должна сопровождаться преобразованием предприятия из опытного в предприятие, выпускающее серийную продукцию, с соответствующими плановыми заданиями, нормированием труда, материально-техническим обеспечением и др.

Опытное предприятие переходит в систему отрасли вместе с административно-управленческим и производственным пер-

¹³ СП СССР, 1987, № 24, ст. 84.

¹⁴ См.: Гордеева Н. А. Взаимосвязи академической науки и производства. М., 1985, с. 62—63.

соналом, основными и оборотными фондами, вспомогательными службами и объектами производственного, социально-бытового и культурного назначения. Однако ученые академического НИИ или вуза продолжают осуществлять научное наблюдение и руководство за производством новой продукции, передают свои новые разработки, способствующие совершенствованию основных параметров изделия, повышению качества, научно-технического уровня и конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках. Таким образом, связь с наукой не прерывается, но условия для реализации научных разработок становятся более благоприятными, поскольку целенаправленно будут решаться проблемы совершенствования основного производства и в этом будут заинтересованы и ученые и, что самое главное, производственники.

Неудачный опыт «пояса внедрения» заключался как раз в том, что заинтересованность в реализации научных разработок была односторонней — она проявлялась только со стороны ученых, авторов и участников научного исследования и разработки. Для производственников же новая научная разработка становилась угрозой выполнению планов по серийно выпускаемой продукции.

В данном случае будут соблюдены и отраслевые и территориальные интересы, поскольку отрасль получит продукцию, не уступающую мировому уровню или превосходящую его, а территория в лице местных органов государственного управления сможет осуществлять контроль за производством и распределением новой продукции, в том числе в пределах региона, получая соответствующие отчисления в местный бюджет. Не менее важно и то, что «породивший» новое производство академический НИИ или вуз находится рядом, и ученые сохраняют большие возможности для научного руководства производством и его дальнейшей модернизацией.

Практике известны случаи передачи из системы высшей школы отдельных НИИ при крупных университетах страны в ведение АН СССР или соответствующих отраслевых министерств или ведомств в тех случаях, когда выявлялась целесообразность сосредоточить эти НИИ только на развитии тех перспективных научных направлений, которые там возникли. Ученые освобождались от необходимости участвовать в учебном процессе и целиком посвящали себя научной деятельности, но тем не менее их влияние на научный уровень соответствующих дисциплин не прекращалось. Предлагаемая передача опытных производств академических НИИ и вузов в систему отраслевых министерств и ведомств не является поэтому чем-то необычным.

Однако потеря для академического НИИ или вуза опытного предприятия должна быть компенсирована. Соответствующее отраслевое министерство (ведомство) возмещает АН СССР или Госкомнаробразу СССР стоимость фондов опытного предприятия, передает ассигнования, фонд заработной платы, оборудование, материалы, объемы капитальных вложений, эквивалентные полученным за переданное ему опытное предприятие, для организации нового опытного производства в системе академического НИИ или вуза с целью проверки других научных разработок, не связанных с внедренными серийно на переданном отрасли опытным предприятии, т. е. совершенно новых, принципиально отличных от предыдущих, либо дальнейшего совершенствования переданного серийного производства и экспериментальной проверки новых технических решений для его дальнейшей модернизации.

Отраслевое министерство может передать АН СССР или Госкомнаробразу СССР отдельные нерентабельные предприятия, выпускающие устаревшую продукцию, для преобразования их в опытно-экспериментальную базу академической или вузовской науки. Расширение компетенции министерств по приему в состав отрасли опытного производства из системы академической или вузовской науки, равно как и передача отраслевыми министерствами отдельных нерентабельных предприятий для использования в качестве экспериментальной базы академических НИИ или вузов, должны быть, на наш взгляд, предусмотрены в новом типовом положении о министерствах.

Многие специалисты придерживаются мнения, что вузы и вузовская наука располагают уникальной возможностью объединения в единый процесс научно-конструкторской разработки новых производств и подготовки специалистов, обеспечивающих в будущем их функционирование.

Студенты участвуют в создании новой техники и учатся ее эксплуатировать. «Кадровое сопровождение» научных разработок — одно из преимуществ вузовского сектора науки, особенно необходимое для ускорения внедрения их в производство¹⁵. Поскольку многие вузы тесно связаны с академическими НИИ, студенты проходят в них курсовую и преддипломную практику, участвуют в научных разработках, то и в данном случае можно говорить о «кадровом сопровождении» новых разработок академических НИИ.

¹⁵ См., например: *Винокуров В., Зуев К.* Прогресс технологии и высшая школа. — Коммунист, 1986, № 12, с. 89.

Ускорить практическую реализацию передовых достижений академической и вузовской науки, укрепить ее связь с производством позволит, по нашему мнению, правовое закрепление порядка развития опытных производств и экспериментальных баз академических НИИ и вузов с последующей передачей их отраслям народного хозяйства.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Юков М. К.</i>	— Введение	3
<i>Кириченко М. Г.</i>	— В. И. Ленин об отраслевом и территориальном управлении в хозяйственном строительстве .	6
<i>Пронина В. С.</i>	— Обеспечение территориального управления в системе центрального аппарата республик . .	15
<i>Пертцик В. А.</i>	— ТПК общегосударственного значения как форма территориальной организации социально-экономических связей	29
<i>Ноздрачев А. Ф.</i>	— Отрасль и территория в технологии государственного планирования	42
<i>Эзафович В. Н.</i>	— Законодательство об управлении материально-техническим снабжением	55
<i>Запольский С. В.</i>	— Теоретические основы согласования отраслевого и территориального подходов к управлению предприятиями	65
<i>Антонюк А. Н., Запольский С. В.</i>	— Организационно-правовые формы сочетания отраслевого и территориального управления финансами предприятий, кредитом и ценообразованием	78
<i>Клюкин Б. Д.</i>	— Законодательство и управление в АПК . .	90
<i>Боголюбов С. А.</i>	— Управление охраной окружающей среды: территориальные и отраслевые аспекты . . .	104
<i>Хангельдыев Б. Б.</i>	— Административно-правовые соглашения в механизме сочетания отраслевого и территориального управления	118
<i>Кочетков Б. С.</i>	— Правовые вопросы совершенствования связи академической и вузовской науки с производством	132

Уважаемые товарищи!

Всесоюзный ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт советского законодательства Министерства юстиции СССР выпускает сборники научных трудов под названием «Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву».

Сборники выходят два раза в год и высылаются подписчикам наложенным платежом, объем каждого сборника — примерно 10 печатных листов. Стоимость одного экземпляра 1 р. 30 к.

Тираж сборников ограничен и расходуется целиком по подписке. Просим наших подписчиков направлять свои заявки по адресу: 125438, Москва, Михалковская ул., д. 65, корп. 1, ОНИК.

(линия сгиба)

Просим выслать Труды ВНИИСЗ «Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву»

в количестве _____ (укажите цифру) экз.

по адресу: _____
(почтовый индекс)

город (поселок) _____

_____ области

улица _____

дом _____ квартира _____

_____ (фамилия, имя, отчество или название организации)

_____ (подпись разборчиво)

CONTENT

<i>Jukov M. K.</i>	— Introduction	3
<i>Kirichenko M. G.</i>	— V. I. Lenin about branch and territorial management in the economic construction	6
<i>Pronina V. S.</i>	— The legislation on legal statute of central management bodies of union and autonomous republics	15
<i>Pertzik V. A.</i>	— The territorial and industrial complex of allstate importance as a form of territorial organisation of social and economical connections	29
<i>Nozdrachev A. Ph.</i>	— Branch and territory in the technology of the state planning	42
<i>Ezaphovich V. N.</i>	— The legislation on management of the material and technical supply	55
<i>Zapolsky S. V.</i>	— The concerted application of branch and territorial approach to the management of self-supporting enterprises: theoretical grounds	65
<i>Antonuk A. N.</i> <i>Zapolsky S. V.</i>	— The organisational and legal forms of combining branch and territorial management of finances	78
<i>Klukin B. D.</i>	— Legislation and management in the agricultural and industrial complex	90
<i>Bogolubov S. A.</i>	— The administration of the environmental protection	104
<i>Khangeldyev B. B.</i>	— Administrative and legal agreements in the combining mechanism of branch and territorial management	118
<i>Kochetkov B. S.</i>	— The improvement of connections of academic science with production: legal issues	132

Законодательные проблемы сочетания территориального и отраслевого управления народным хозяйством в свете решений XXVII съезда КПСС

Т р у д ы

42

Редактор *А. А. Ламм*

Всесоюзный ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт
советского законодательства
125438, Москва, ул. Михалковская, д. 65, корп. 1, тел. 459-33-01

Сдано в набор 30.07.88 г. Подписано в печать 26.12.88 г. Л-63207.
Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 1. Печать высокая.
10 уч.-изд. л. Тираж 1000 экз. Заказ 2188. Цена 1 р. 20 к.

Типография УД МИД СССР