

экономические и социальные проблемы, формы сотрудничества местного органа власти и неподчиненного ему хозяйства, вырабатывать согласованные мероприятия, обмениваться необходимой информацией, обеспечивать скоординированность действий органов местного Совета и неподчиненных предприятий.

Глава XVI ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РУКОВОДСТВА СОВЕТОВ КОМПЛЕКСНЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ И СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

§ 1. Руководство Советов экономическим развитием

Руководство Советов экономическим развитием, хозяйственным строительством занимает особое место во всей их деятельности. В этой сфере реализуется связь Советов с общественным производством, без чего невозможна полнота их власти, участие в решении самых насущных проблем развития советского общества и государства.

Деятельность Советов по руководству экономикой осуществляется в соответствии с задачами, которые определены в Основных положениях коренной перестройки управления экономикой, утвержденных июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС.

Функции и полномочия Советов в области экономики охватывают все ее отрасли — промышленность, строительство, сельскохозяйственное производство и выполнение Продовольственной программы, дорожное хозяйство, транспорт и связь, жилищное, коммунальное хозяйство и благоустройство, торговлю, общественное питание и бытовое обслуживание¹.

Верховное руководство экономическим развитием в масштабах Союза ССР, союзных, автономных республик осуществляют Верховные Советы и их Президиумы посредством принятия нормативных актов (законы,

¹ Подробно о функциях и полномочиях Советов по руководству отраслями народного хозяйства см.: Совет народных депутатов и экономика, М., 1985.



указы), развернутых управленческих решений, прежде всего в виде государственных планов экономического и социального развития и бюджетов, общесоюзных комплексных народнохозяйственных программ, постановлений о состоянии и развитии различных отраслей и сфер народного хозяйства, путем руководства деятельностью Советов Министров, контроля за исполнением всеми органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями государственных планов, бюджета, решений по вопросам хозяйственного строительства.

Деятельность Верховного Совета СССР и его Президиума обеспечивает проведение единой социально-экономической политики в стране, научно-технический прогресс, осуществление мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Высший орган власти Союза ССР — Верховный Совет СССР, его Президиум направляют и контролируют работу по руководству отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения и общему руководству отраслями народного хозяйства, находящимися в союзно-республиканском подчинении.

В июне 1987 года Верховный Совет СССР принял по докладу Председателя Совета Министров СССР постановление «О перестройке управления народным хозяйством на современном этапе экономического развития страны»¹, в котором одобрил намеченные Правительством СССР меры по перестройке управления народным хозяйством, направленные на более полное раскрытие возможностей социализма. Верховный Совет СССР подчеркнул ключевое значение в осуществлении предусмотренных преобразований закона о государственном предприятии (объединении), который был принят на этой же сессии.

Постановление Верховного Совета содержит конкретные предписания в адрес Совета Министров СССР, центральных экономических органов, прежде всего Госплана СССР, министерств, государственных комитетов и ведомств, Верховных Советов, Советов Министров союзных и автономных республик, местных Советов, соответственно их компетенции, обеспечить последовательное осуществление всего комплекса мер по пере-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, № 26, ст. 384.

стройке управления народным хозяйством на принципах полного хозяйственного расчета, самофинансирования и самоуправления.

Деятельность Верховных Советов союзных и автономных республик и их Президиумов призвана обеспечивать проведение единой социально-экономической политики в республике, единство руководства отраслями народного хозяйства союзно-республиканского и республиканского подчинения, объединениями и предприятиями республиканского и местного подчинения.

Акты Верховных Советов и их Президиумов составляют правовую основу руководства комплексным экономическим и социальным развитием на территории всей страны, территориях союзных и автономных республик, а также на территориях местных Советов. Высшие органы государственной власти и управления союзных и автономных республик в соответствии с конституционными нормами осуществляют координацию и контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения (со стороны союзных республик) и союзно-республиканского подчинения (со стороны АССР).

Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик, законодательные акты о местных Советах определяют широкие функции и компетенцию местных Советов в области хозяйственного строительства.

Деятельность местных Советов в области хозяйственного строительства состоит, во-первых, в руководстве сферой социалистического производства — промышленными, транспортными и строительными предприятиями и объединениями местного значения, агропромышленными объединениями и входящими в них государственными сельскохозяйственными предприятиями, колхозами.

Во-вторых, местные Советы руководят предприятиями и хозяйственными организациями сферы обслуживания. В их ведении находится подавляющая часть государственных торговых предприятий, коммунальных и бытовых служб, общественный транспорт местного значения. Они осуществляют широкое жилищное строительство и благоустройство в населенных пунктах. В настоящее время им принадлежит около 50% всего жилого фонда страны.

В-третьих, местные Советы обеспечивают комплекс-

ное экономическое и социальное развитие административно-территориальных единиц. Их влияние распространяется и на те предприятия и хозяйственные организации, которые подчинены вышестоящим Советам, министерствам и ведомствам.

Руководство местных Советов предприятиями и хозяйственными организациями в сфере производства. К предприятиям, подчиненным местным Советам, относятся такие, которые используют в основном местные ресурсы и обеспечивают местные потребности. Это, главным образом, предприятия, производящие товары для населения, а также строительные материалы из местного сырья.

Передача предприятий, продукция которых непосредственно связана с удовлетворением потребностей населения соответствующей территории, в местное подчинение предусматривалась рядом актов высших органов власти и управления, в том числе упоминавшимся постановлением от 25 июля 1986 г. Июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС признал необходимость полностью передать местным Советам вопросы финансирования строительства новых предприятий местного подчинения.

Местные Советы осуществляют руководство работой подчиненных им промышленных предприятий, обеспечивают выполнение ими планов, содействуют увеличению выпуска, расширению ассортимента и повышению качества товаров народного потребления. Они принимают меры по развитию производства товаров народного потребления и стройматериалов на базе местного сырья, а также на базе отходов производства промышленных предприятий, расположенных на их территории, по переработке продукции сельского хозяйства, развитию народных промыслов и ремесел.

Отношения местных Советов с промышленными предприятиями и объединениями вышестоящего подчинения строятся в соответствии с законом о государственном предприятии (объединении). Производство товаров народного потребления на этих предприятиях, соблюдение режима экономии, социальное развитие трудовых коллективов являются сферой координации и контроля со стороны местных Советов, сотрудничества предприятий и Советов. Местные Советы вправе размещать на таких предприятиях заказы по дополнительному производству товаров, пользующихся спросом на-

селения, устанавливать объединениям, предприятиям и организациям задания по изготовлению нестандартного оборудования и средств механизации для нужд местного хозяйства в размере до одного процента годового выпуска их продукции.

Наиболее широкие полномочия в сфере промышленного производства имеют Советы областного, краевого звена. Так, согласно законам о краевых, областных Советах последние руководят развитием производства товаров народного потребления, координируют и контролируют их производство на всех предприятиях, расположенных на территории края, области, принимают меры по увеличению выпуска, расширению ассортимента и повышению качества товаров; организуют производство строительных материалов на базе местного сырья с использованием не распределяемых в централизованном порядке отходов производства. Они вносят предложения о производстве на предприятиях министерств и ведомств товаров народного потребления. При этом результаты рассмотрения предложений должны быть сообщены краевому, областному Совету не позднее чем в месячный срок. Совет дает заключения по предложениям министерств, государственных комитетов и ведомств СССР и союзной республики о создании новых и расширении действующих предприятий.

В целях концентрации и специализации производства краевые, областные Советы создают различные объединения местного подчинения. Они могут создавать многоотраслевые и межхозяйственные территориально-производственные объединения, в которые включаются предприятия республиканского, а по согласованию с соответствующими министерствами, ведомствами и союзного подчинения.

В современных условиях важной задачей местных Советов является содействие организации кооперативов, осуществляющих производство тех или иных товаров для населения, в частности, путем использования вторичного сырья, оказание помощи в их работе и контроль. Реализуя свои полномочия, установленные законодательством об индивидуальной трудовой деятельности, Советы дают разрешение на занятие такой деятельностью и выдают регистрационные удостоверения

или патенты (например, на производство тех или иных изделий, пошив одежды и пр.)¹.

Местные Советы руководят делом строительства, градостроительства, архитектуры. Они утверждают или согласовывают в установленном порядке проекты и схемы районной планировки, проекты планировки пригородных зон, генеральные планы и проекты детальной планировки городов и других населенных пунктов, размещение на подведомственных территориях нового строительства, а также расширение и реконструкцию промышленных, транспортных и других объектов.

Местные Советы руководят проектными, строительно-монтажными и ремонтно-строительными организациями местного подчинения, обеспечивают выполнение ими планов.

Местные Советы утверждают проекты и титульные списки по стройкам и объектам, находящимся в их подчинении, в пределах сметной стоимости, устанавливаемой законодательством, а также планы строительства промышленных объектов местного значения; организуют жилищное, коммунальное, дорожное, культурно-бытовое строительство, строительство объектов просвещения, здравоохранения, торговли, общественного питания. Они содействуют развитию индивидуального жилищного строительства, принимают меры к развитию в городах и поселках городского типа жилищно-строительной кооперации.

Важной стороной деятельности местных Советов является осуществление ими координации и контроля в сфере капитального строительства, обеспечение правильного использования земель, должного качества строительства, необходимых пропорций между темпами строительства жилья и коммунально-бытовых, социально-культурных объектов и других пропорций в строительстве объектов производственного и непроизводственного назначения.

В соответствии с законом о местных Советах последние с согласия предприятий, учреждений, организаций, колхозов и совхозов решают вопросы об объединении и совместном использовании их средств, выде-

¹ См. Закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности» (Постановки Верховного Совета СССР, 1986, № 47, ст. 964).

ляемых на жилищно-коммунальное, дорожное строительство, строительство учреждений просвещения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, предприятий торговли и общественного питания, бытового обслуживания, определяют заказчика по этим видам строительства. Принимая на себя функцию единого заказчика в отношениях с соответствующими строительными организациями, Советы получают большие возможности для упорядочения застройки территории населенных пунктов, соблюдения требований генплана, правил застройки, сроков подготовки проектов и проведения работ, правильного использования выделенных под строительство земельных участков и т. п.

От организации капитального строительства во многом зависит взаимоувязанное развитие производственной и непроизводственной сфер, необходимое для комплексного развития территории. Постановлением от 25 июля 1986 г. установлено, что заказчики — министерства и ведомства, объединения, предприятия и организации согласовывают с Советами Министров союзных республик (без областного деления) и автономных республик, исполкомами краевых, областных Советов технико-экономические обоснования и расчеты на строительство предприятий и объектов. Это согласование касается создания новых рабочих мест и укрупнения их рабочей силой, определения потребности в грузовых и пассажирских перевозках, объемов и сроков строительства жилых домов, дошкольных учреждений, объектов коммунального хозяйства, социально-бытового и природоохранного назначения, а также строительства предприятий и объектов по производству товаров народного потребления и переработке вторичного сырья. При этом, как указывается в постановлении, учитывается мнение окружных, районных, городских, поселковых и сельских Советов.

Все титульные списки строек непроизводственного назначения независимо от ведомственной подчиненности должны согласовываться заказчиками с исполкомами Советов по месту нахождения строек с тем, чтобы строительство жилья, коммунально-бытовых предприятий и пр. было увязано со строительством объектов производственного назначения.

Предложения Советам Министров союзных республик и вышестоящим строительным организациям по

планам строительно-монтажных работ строительно-монтажных организаций строительных министерств должны разрабатываться объединениями, предприятиями и организациями союзного и республиканского подчинения совместно с исполкомами краевых, областных, окружных Советов с тем, чтобы лучше увязывать планы строительства с наличием трудовых ресурсов и возможностями строительных организаций.

Участвуя в развитии материальной базы строительства, исполкомы краевых, областных Советов разрабатывают в составе планов социально-экономического развития сводные балансы мощностей строительно-монтажных организаций и их загрузки по соответствующей территории независимо от ведомственной подчиненности и подготавливают на этой основе предложения по наращиванию производственных мощностей этих организаций. Установлено, что продукция предприятий промышленности строительных материалов, построенных по инициативе исполкомов местных Советов за счет привлечения ими средств, остается полностью в их распоряжении.

Местные Советы наблюдают за выполнением планов капитального строительства, ведущегося на их территории, осуществляют контроль за ходом строительства жилых домов, социально-культурных учреждений и коммунальных предприятий на территории Совета, рассматривают доклады руководителей предприятий, колхозов, совхозов и других хозяйственных организаций о ходе строительства этих объектов, запрещают или приостанавливают строительство объектов жилищно-гражданского назначения, проводимое с нарушением требований законодательства.

На местные Советы возложена обязанность приостанавливать строительство, ведущееся с нарушением планов застройки. Координируя застройку городов и других населенных пунктов, местные Советы заботятся о правильном размещении жилых домов и культурно-бытовых учреждений, пресекая «ведомственные» тенденции в этом деле, добиваются правильного развития городов, создания здоровых условий для жизни и работы людей.

Местные Советы осуществляют контроль за качеством жилищного, культурно-бытового и сельского строительства независимо от его ведомственной подчиненности, назначают комиссии по приемке вновь вы-

строенных зданий и утверждают акты этих комиссий, а также принимают участие в приемке в эксплуатацию других законченных строительством объектов, расположенных на их территории.

Руководство сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса. Система руководства Советов сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса строится в соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС, одоббившего Продовольственную программу и меры по ее реализации, и последующими решениями партии и Правительства, предусмотревшими организацию единого агропромышленного комплекса и формы управления им, расширившими права и хозяйственную самостоятельность колхозов и совхозов.

В настоящее время руководство сельскохозяйственным производством и другими отраслями агропромышленного комплекса местные Советы осуществляют через формируемые ими и подчиненные им краевые, областные агропромышленные комитеты и районные агропромышленные объединения (РАПО). В соответствии с законом местные Советы, руководя отраслями агропромышленного комплекса, принимают меры к укреплению материально-технической базы, улучшению производства и повышению качества сельскохозяйственной продукции, обеспечению ее сохранности, улучшению жилищных и культурно-бытовых условий сельских жителей.

Важное право местных Советов — утверждение размеров поставок сельхозпродукции в союзный и республиканский фонды. При этом областные, краевые Советы, руководствуясь заданиями, установленными в планах экономического и социального развития республик, определяют задания по поставкам по районам и непосредственно подчиненным им сельскохозяйственным предприятиям, например, совхозам. В свою очередь, районные Советы утверждают размеры поставок по колхозам и совхозам. Советы организуют использование и реализацию части сельхозпродукции сверх доли, направляемой в союзный и республиканский фонды для улучшения снабжения населения продовольственными товарами.

Областные, краевые Советы образуют на своих сессиях агропромышленные комитеты, утверждают их со-

став, решают вопросы создания агрокомбатов. Районные Советы определяют структуру районных агропромышленных объединений, перечень входящих в них сельскохозяйственных и других предприятий. Они образуют на своих сессиях советы РАПО, председатели которых являются по должности первыми заместителями председателей райисполкомов, заслушивают отчеты советов о работе РАПО, утверждают структуру и штаты его аппарата. Осуществляя руководство колхозами и совхозами через агропромышленные комитеты и советы РАПО, местные Советы призваны обеспечивать самостоятельность этих организаций в решении вопросов, предусмотренных законодательством, внутриколхозную демократию.

Важным инструментом воздействия местных Советов и подчиненных им агропромышленных объединений на развитие колхозного и совхозного производства, является использование средств фондов, образуемых в агропромышленных объединениях.

Местные Советы призваны всемерно содействовать развитию подсобных сельских хозяйств предприятий, организаций и учреждений, садоводческих товариществ и коллективов огородников, личных подсобных хозяйств граждан. В их задачи входит развитие разнообразных связей городских промышленных предприятий и организаций с сельскохозяйственными предприятиями, связанными с улучшением технической оснащенности сельского хозяйства, переработкой, хранением и реализацией сельскохозяйственных продуктов; развертывание заготовительной деятельности потребительской кооперации, закупок сельхозпродукции у садоводческих товариществ и в личных подсобных хозяйствах граждан.

Местные Советы контролируют соблюдение колхозами и совхозами законодательства, регистрируют уставы колхозов, положения (уставы) расположенных на их территории межколхозных и государственно-колхозных предприятий и организаций, выдают колхозам, совхозам и другим землепользователям государственные акты на право пользования землей, принимают решения о предоставлении в пользование гражданам земельных участков для сельскохозяйственных целей, оказывают помощь колхозам и совхозам в создании и развитии подсобных предприятий и промыслов. В целом, создание агропромышленных объединений выдвигает

нуло на первое место в руководстве местных Советов сельским хозяйством и другими отраслями АПК координационно-контрольную и планово-координационную деятельность, содействие развитию межотраслевых связей.

В области дорожного хозяйства, транспорта и связи. Непосредственной задачей местных Советов является руководство подчиненным им дорожным хозяйством (дорогами краевого, областного и местного значения), улучшение существующих дорог и расширение сети дорог местного значения, а также проведение мероприятий по улучшению дорог общегосударственного и республиканского значения. Работы по дорожному строительству выполняются Советами как за счет государственных капитальных вложений, так и путем привлечения средств различных организаций.

В области транспорта местные Советы обеспечивают развитие и эффективное использование местного транспорта, руководят работой подчиненных транспортных предприятий и организаций, проводят мероприятия по обеспечению безопасности движения.

На местные Советы возложено осуществление контроля за работой не подчиненных им транспортных организаций по обслуживанию населения автомобильным и другими видами транспорта на территории Совета, а также координация планов работы и эксплуатации всех видов транспорта для обеспечения рациональных перевозок грузов, удовлетворения потребностей пассажиров. Местные Советы содействуют работе железнодорожного, водного и воздушного транспорта и оказывают помощь в выполнении планов перевозок, осуществляют контроль за правильной организацией работы на вокзалах, в аэропортах и на пристанях по обслуживанию пассажиров.

Краевые, областные Советы руководят подчиненными им предприятиями и организациями связи. Что касается районных, городских, сельских и поселковых Советов, то в их задачи входит контроль за деятельностью предприятий и организаций связи по обслуживанию населения, содействие в материальном обеспечении их работы, в развитии и улучшении оказываемых ими услуг, в частности в расширении телефонизации, совершенствовании работы учреждений Союзпечати и пр.

Местные Советы располагают значительным жи-

лично-коммунальным хозяйством. Это хозяйство превратилось в крупную отрасль социальной сферы, в которой сосредоточена четвертая часть основных фондов страны. В него входят жилищный фонд, коммунальные службы: водопровод, канализация, системы газификации, теплофикации и снабжения электроэнергией, гостиницы и многие другие объекты.

Местные Советы руководят подчиненным им жилищно-коммунальным хозяйством, осуществляют непосредственное управление его объектами, организуют их эксплуатацию, капитальный и текущий ремонт.

В современный период, когда XXVII съездом КПСС поставлена задача к 2000 году обеспечить каждую семью отдельной квартирой или жилым домом, резко возрастает роль местных Советов в организации капитального ремонта, улучшении технического обслуживания и эксплуатации подчиненного им жилого фонда. В республиках должны быть созданы подрядные ремонтно-строительные тресты и объединения для выполнения работ по реконструкции и капитальному ремонту жилищного фонда и инженерных сетей. Предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства переводятся на новые методы хозяйствования. Совершенствуя управление жилищным хозяйством, городские Советы создают объединенные диспетчерские службы, дирекции по эксплуатации жилых зданий.

В соответствии с Основами жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик ведомственный жилищный фонд в городах и поселках городского типа должен быть передан в управление местных Советов. Эта передача должна быть завершена до 1993 года. В отношении ведомственного жилищного фонда местные Советы осуществляют контроль за его сохранностью и эксплуатацией.

Обеспечивая конституционное право граждан на жилье, местные Советы принимают на учет граждан, признанных в соответствии с установленными правилами нуждающимися в улучшении жилищных условий. Эти правила утверждаются Советами Министров союзных республик, а в республиках с областным делением — исполкомами краевых, областных Советов. Районные и городские Советы распределяют жилую площадь в домах своего жилищного фонда, контролируют правильность распределения жилья в ведомственном жилищном фонде, выдают ордера на занятие

жилья, независимо от его ведомственной принадлежности. Исполкомы принимают решения об организации жилищно-строительных, дачных и иных кооперативов, регистрируют их уставы, оказывают гражданам содействие в индивидуальном жилищном строительстве. Они организуют использование и аренду нежилых помещений.

Советы руководят проведением мероприятий по электрификации, водоснабжению, теплоснабжению, канализации городов, поселков и других населенных пунктов, обеспечению населения коммунальными услугами и топливом, организуют строительство и эксплуатацию очистных сооружений.

К строительству и реконструкции коммунальных предприятий, инженерных сетей Советы привлекают предприятия и организации вышестоящего подчинения, кооперируют соответствующие средства. Ведомственные коммунальные службы, не связанные исключительно с обслуживанием работы предприятий, подлежат постепенной передаче в подчинение местным Советам. В экспериментальном порядке создаются межведомственные объединения для организации и координации эксплуатации жилищно-коммунального хозяйства независимо от его подчиненности (например, в Нижнем Тагиле).

Местные Советы принимают меры по благоустройству населенных пунктов, их озеленению, содержанию в исправном состоянии улиц, площадей, тротуаров, мостов и переправ.

В области торговли, общественного питания и бытового обслуживания местные Советы осуществляют руководство всей торговлей, ведущейся на их территории, разрабатывают мероприятия по дальнейшему развитию торговли, увеличению товарооборота за счет товаров, изготавливаемых из местного сырья и отходов промышленных предприятий. Они ведут контроль за работой предприятий торговли, за соблюдением установленных цен, правил торговли, надлежащим обслуживанием покупателей, устанавливают часы работы торговых предприятий.

В сфере подчиненной им государственной торговли местные органы власти составляют планы распределения выделенных фондов промышленных и продовольственных товаров, утверждают плановые задания по

товарообороту, осуществляются в соответствии с указаниями торговых предприятий.

В области кооперативной и колхозной торговли местные Советы содействуют ее развитию, контролируют соблюдение уставов потребительских обществ, заслушивают доклады правлений потребсоюзов о работе потребительских обществ, колхозных рынков, которые в настоящее время переданы в ведение потребкооперации.

Краевые, областные Советы вправе ежегодно утверждать торгующим организациям планы прироста торговой сети, разрешать (по согласованию с министерством торговли республики) организацию, реорганизацию и ликвидацию трестов общественного питания и торгов местного подчинения, распределять товарные фонды по всем торгующим организациям, утверждать цены на широкий круг товаров, вырабатываемых предприятиями местной промышленности, а в ряде случаев — и промышленности республиканского подчинения.

Руководя торговлей, местные Советы способствуют установлению прямых связей магазинов с промышленными предприятиями и фирмами, колхозами и совхозами, дальнейшему разворачиванию торговли сельскохозяйственными продуктами в городах по принципу «поле — магазин», расширению различных форм торгового обслуживания на крупных предприятиях и стройках.

Местные Советы руководят делом бытового обслуживания населения, принимают меры по расширению сети предприятий бытового обслуживания, числа оказываемых населению услуг и улучшению их качества. Они утверждают итоги финансово-хозяйственной деятельности подчиненных предприятий бытового обслуживания, планы по реализации бытовых услуг предприятиям и организациям местного подчинения; координируют и контролируют работу предприятий и организаций бытового обслуживания вышестоящего подчинения. Подавляющая часть прибыли, получаемой предприятиями бытового обслуживания, остается в их распоряжении и используется для развития этой отрасли.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. исполкомы местных Советов

обязаны привлекать все объединения, предприятия и организации, независимо от их ведомственной подчиненности, к активному участию в оказании платных услуг населению, утверждать им планы реализации таких услуг.

Закон «Об индивидуальной трудовой деятельности» открыл дополнительные возможности для улучшения обслуживания населения, поставил перед местными Советами новые задачи по оказанию содействия гражданам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью и образованным или кооперативам. Опыт показывает, что получают развитие кооперативные предприятия общественного питания, различных бытовых услуг (ремонт квартир, транспортные услуги и др.). Местные Советы содействуют лицам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, в приобретении сырья, материалов, инструментов и иного имущества, в сбыте произведенной продукции, могут предоставлять им в установленном порядке нежилые помещения и иное имущество в аренду, а также необходимую информацию. При исполкомах местных Советов образуются специальные комиссии, которые решают вопросы, связанные с упорядочением индивидуальной и кооперативной трудовой деятельности.

Особой сферой деятельности местных Советов является охрана окружающей природной среды, обеспечение рационального использования природных ресурсов. Местные Советы осуществляют государственное управление и государственный контроль в области использования и охраны всех земель на своей территории, предоставляют и изымают земельные участки, дают заключения о предоставлении и изъятии земельных участков, производимых по решению вышестоящих органов; организуют контроль за проведением землепользователями эффективных мер по повышению плодородия почв.

Местные Советы осуществляют государственное управление и государственный контроль в области использования и охраны вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, животного и растительного мира, добываются рационального использования минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов. В республиканские бюджеты перечисляются средства, которые взыскиваются с объединений, предприятий и

организаций в порядке возмещения ущерба от загрязнения ими природной среды.

§ 2. Руководство Советов социальным развитием

Обеспечение социальной направленности экономического прогресса, проведение активной социальной политики — принципиальная сторона перестройки во всех сферах жизни общества. В полном объеме развитие социальной сферы означает ориентацию на удовлетворение широкого спектра социальных интересов и потребностей граждан, как материальных, так и духовных. Выполнению этих задач подчинена вся деятельность Советов: хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная, правоохранительная. Социальная сфера — важнейший объект территориального управления, прежде всего со стороны Советов¹.

Особый комплекс задач Советов в деле социального развития составляет руководство социально-культурной сферой — народным образованием, наукой и культурой: здравоохранением, физической культурой и спортом, использованием трудовых ресурсов и социальным обеспечением. Состоянием этих отраслей во многом определяется уровень жизни народа, а также потенциал советской экономики. В планах экономического и социального развития всех уровней содержатся конкретные показатели по социально-культурному строительству. Развитию его отраслей посвящены целевые комплексные программы различных уровней, такие, например, как «Здравоохранение», «Труд» и т. п. В руководстве социально-культурной сферой получают все большее распространение научно обоснованные нормативы. В «Основных положениях коренной перестройки управления экономикой» указывается на необходимость «обеспечить широкое применение в управлении научно обоснованных социальных нормативов, положив их в основу планирования развития социальной сферы»².

¹ См.: Материалы Пленума ЦК КПСС 25—26 июня 1987 г., с. 63.

² Материалы Пленума ЦК КПСС 25—26 июня 1987 г., с. 106.

Высшие органы государственной власти Союза ССР, союзных и автономных республик направляют и контролируют развитие систем народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, физического воспитания и спорта, обеспечивают планомерное развитие науки и культуры, рациональное использование трудовых ресурсов. К числу важнейших законодательных актов по вопросам социально-культурного строительства, принятых Верховным Советом СССР, относятся Основы законодательства о труде, о народном образовании, о здравоохранении, закон об охране и использовании памятников истории и культуры, соответствующие законы, принятые Верховными Советами союзных республик.

Верховные Советы и их Президиумы регулярно рассматривают состояние и перспективы развития отраслей социально-культурного строительства, вопросы исполнения законов и иных актов в этой области.

Ведущую роль в руководстве социально-культурным строительством на местах играют местные Советы. На осуществление мероприятий в этой области приходится около 65% расходов по местным бюджетам. В непосредственном подчинении местных Советов находится большинство социально-культурных учреждений. Руководя ими, Советы обеспечивают реализацию основных прав граждан в социально-культурной сфере, распределение общественных фондов потребления. Их деятельности способствует принятие государством мер по развитию материально-технической базы социально-культурной сферы¹.

Важнейшей задачей местных Советов в области народного образования является руководство школьным делом. Местные Советы обеспечивают выполнение конституционного требования о всеобщем обучении, руководят развитием сети школ, осуществляют учет детей школьного возраста и полный охват их обучением. Советы решают вопросы организации интернатов и

¹ См. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 апреля 1987 г. «О мерах по обеспечению выполнения утвержденных на двенадцатую пятилетку заданий по развитию материально-технической базы социально-культурной сферы» (СП СССР, 1987, № 28, с. 96).

групп продленного дня при школах, предоставления гражданам льгот по содержанию детей в школах-интернатах, интернатах при школах, принимают меры по обеспечению бесплатного проезда в школу и обратно, к месту жительства проживающих в сельской местности учащихся. Для оказания помощи учащимся за счет средств бюджета, привлечения средств колхозов, потребительских обществ и профсоюзов Советы создают фонд всеобуча, распределяют его между школами и осуществляют контроль за его правильным использованием. Местные Советы организуют капитальный и текущий ремонт школ и благоустройство школьных помещений. Они утверждают и освобождают от должности по согласованию с соответствующими органами народного образования руководителей школ, подчиненных Совету.

В современных условиях важной задачей местных Советов является завершение реформы общеобразовательной и профессиональной школы в соответствии с решениями февральского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС. Содействуя демократизации управления народным образованием, развитию самоуправленческих начал в руководстве делами школ, местные Советы должны провести организаторскую работу по формированию советов школ из представителей педагогических коллективов, партийных, комсомольских, профсоюзных и ученических организаций, базовых предприятий и родителей. На местные Советы возложена также работа по созданию на местах новых центров просвещения — советов по народному образованию, избираемых на местных конференциях по просвещению. Рабочими органами таких советов должны стать городские и районные отделы народного образования.

Местные Советы организуют перевод школ на обучение детей с шестилетнего возраста, обеспечивают усиление связи обучения с профориентацией и учебно-производственной практикой, создают с этой целью учебно-производственные комбинаты, привлекают к участию в укреплении учебной материально-технической базы школ средства предприятий и организаций, добиваются в организации воспитательной работы с детьми объединения усилий семьи, школы, общественных организаций, трудовых коллективов.

Местные Советы занимаются организацией учреждений внешкольного и дошкольного воспитания (твор-

цов и домов пионеров и др.), назначают и освобождают от должности их руководителей по согласованию с вышестоящими органами народного образования или здравоохранения, органами ВЛКСМ.

Местные Советы руководят работой подчиненных им детских домов, делом социально-правовой охраны несовершеннолетних, ведают решением вопросов усыновления (удочерения), опеки и попечительства, а также организуют работу по предупреждению детской беспризорности и безнадзорности.

Местные Советы руководят культурно-просветительной работой. Они осуществляют руководство подведомственными учреждениями культуры, местными музеями, домами культуры, клубами, библиотеками, кинотеатрами. Они координируют и контролируют работу ведомственных культурно-просветительных учреждений, содействуют развитию радиовещания, телевидения, кинофикации, музейного дела, народного творчества, художественной самодеятельности, организуют различные выставки, олимпиады, проводят массовые мероприятия, связанные с государственными праздниками, знаменательными датами, содействуют внедрению в быт новых гражданских обрядов.

Местные Советы обеспечивают учет, использование, охрану памятников истории и культуры, расположенных на их территории. Они контролируют соблюдение требований законодательства о памятниках истории и культуры всеми предприятиями и организациями, независимо от их подчиненности. Исполкомы краевых, областных, городских и городов республиканского подчинения Советов вправе объявлять историко-культурными заповедными территориями различные участки населенных пунктов, места нахождения археологических, архитектурных памятников и иные памятные места, природные и искусственные ландшафты, устанавливать режим их содержания и контролировать его соблюдение.

В современных условиях важной задачей местных Советов является развитие связей с наукой, системой высшего образования. Советы привлекают научных учреждений и ученых вузов к разработке научных рекомендаций по вопросам социально-экономического развития, перестройки работы предприятий и организаций, находящихся в ведении Советов. Они содействуют улучшению культурно-бытового обслуживания уче-

ных, преподавателей и студентов вузов. Исполкомы краевых, областных Советов вправе включать в планы научно-исследовательских, проектных, конструкторских организаций, расположенных на их территориях, задания по проведению изысканий для решения местных проблем в размерах до одного процента годового объема работ этих организаций.

Один из ключевых вопросов социальной политики Коммунистической партии и Советского государства — охрана и укрепление здоровья советских людей, удовлетворение их потребностей в высококвалифицированной медицинской помощи. Обширная программа коренной перестройки здравоохранения, обеспечения эффективного использования имеющегося здесь потенциала, резкого повышения качества медицинской помощи намечена в «Основных направлениях развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в двенадцатой пятилетке и на период до 2000 года»¹, разработанных ЦК КПСС и Советом Министров СССР.

Организацию дела здравоохранения на своих территориях обеспечивают местные Советы. Они организуют обслуживание населения бесплатной медицинской помощью в больницах, амбулаториях, на предприятиях и на дому; руководят проведением санитарно-профилактических и противоэпидемических мероприятий, диспансеризацией населения, осуществляют контроль за санитарным состоянием населенных пунктов, источников водоснабжения, предприятий торговли и общественного питания, жилищ, школ и т. п. Местные органы власти принимают меры к строительству и рациональному размещению на своей территории больниц, амбулаторий, родильных домов, пунктов скорой помощи, аптек, фельдшерско-акушерских пунктов и других медицинских учреждений.

Местные Советы координируют и контролируют деятельность медицинских учреждений вышестоящего подчинения и работу всех предприятий, учреждений и организаций по проведению мер в области охраны здоровья, обеспечения санитарной безопасности. Советы организуют охрану материнства и детства, проводят оздоровительные мероприятия среди детей и подрост-

¹ См.: Правда, 1987, 15 авг.

ков, контролируют организацию им медицинской помощи. Они руководят делом опеки и попечительства над совершеннолетними лицами, признанными судом недееспособными или ограниченно дееспособными.

«Основные направления развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в двенадцатой пятилетке и на период до 2000 года» предусматривают совершенствование управления здравоохранением, в частности, осуществление специальных отраслевых и региональных программ «Здоровье», направленных на ускорение медико-социального развития как трудовых коллективов, так и отдельных регионов страны, переход к планированию и оценке деятельности органов и учреждений здравоохранения по показателям, отражающим состояние здоровья населения. Повышается роль краевых, областных, городских отделов здравоохранения, расширяются их права в решении финансовых, организационных, штатных вопросов. Эти органы укрепляются за счет ликвидации районных отделов здравоохранения в городах с численностью населения до 500 тыс. жителей.

Учреждения здравоохранения могут заключать договоры с предприятиями, объединениями, организациями и колхозами о предоставлении дополнительной медицинской помощи их работникам и членам семей с оплатой работы врачей сверх установленной для них нормы.

Советы руководят делом физической культуры и спорта: принимают меры к массовому развитию физической культуры и спорта среди населения, обеспечивают развитие сети спортивных сооружений и их размещение на своей территории, независимо от ведомственной подчиненности. Они объединяют средства предприятий и организаций для создания физкультурно-спортивных комплексов и руководят их работой. Советы создают зоны массового отдыха трудящихся, содействуют развитию туризма. Одна из задач городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов — развитие физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан: создание спортплощадок, спортивно-физкультурных секций для подростков и пр. Как было отмечено на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, целесообразно применение средств населения на заемной основе для создания баз отдыха и

туризма, строительства платных спортивных сооружений по месту жительства.

В последние годы существенно расширилась деятельность местных Советов в области труда, использования трудовых ресурсов и подготовки кадров. Совет обеспечивает учет и регулирует распределение трудовых ресурсов на подведомственных территориях, принимает меры по их рациональному использованию, а также по развитию системы трудоустройства; организует контроль за соблюдением законодательства о труде, правил охраны труда и техники безопасности, производственной санитарии на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от подчиненности. Советы осуществляют руководство подготовкой и повышением квалификации рабочих и служащих на предприятиях, в учреждениях и организациях местного подчинения, контролируют эту работу на предприятиях, в учреждениях и организациях вышестоящего подчинения.

Советы принимают необходимые меры к укреплению государственной и трудовой дисциплины на предприятиях, в учреждениях и организациях, воспитывают рабочих и служащих в духе сознательного отношения к труду, содействуют внедрению на предприятиях новых прогрессивных форм организации и оплаты труда¹.

В условиях перестройки экономического механизма, перевода предприятий на полный хозрасчет, самофинансирование и самоокупаемость резко возрастает роль местных Советов в обеспечении рационального использования трудовых ресурсов. Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. предусмотрено, что в целях улучшения сбалансированности между потребностями в рабочей силе и ее наличием исполкомы краевых и областных Советов разрабатывают в составе планов экономического и социального развития сводные балансы рабочих мест с учетом их аттестации и рационализации и трудовых ресурсов. Предприятия обязаны соответствовать с исполкомами

¹ См. подробнее: М. Н. Тарасенко. Правовое регулирование деятельности местных Советов по использованию ресурсов производства. М., 1985.

краевых, областных, районных и городских Советов численность работников, предусматриваемую в проектах их планов, мероприятий по использованию трудовых ресурсов. Исполкомы местных Советов совместно с общественными организациями, трудовыми коллективами и органами общественной самодеятельности населения должны создавать необходимые условия для активного участия пенсионеров, женщин, имеющих малолетних детей, учащихся в посильной трудовой деятельности с установлением по их желанию скользящего графика работы, неполного рабочего дня, применением домашнего труда.

Закон о государственном предприятии (объединении) запрещает безвозмездное отвлечение работников одних предприятий для выполнения работ на других предприятиях (колхозах, совхозах, строительных организациях, овощных базах и т. п.). Местные Советы в виде исключения могут принимать решения о проведении таких работ, однако при обязательном оформлении заказов на них хозяйственными договорами и полном возмещении затрат теми предприятиями и организациями, для которых они выполнены.

Местные Советы призваны принять активное участие в формировании системы эффективной занятости населения, обеспечении трудоустройства, подготовки и профориентации работников, высвобождаемых предприятиями, незанятого трудоспособного населения, удовлетворении потребностей предприятий в кадрах. В этих целях создается сеть хозрасчетных центров (бюро) по трудоустройству и профориентации населения¹. Участие местных Советов в разработке и реализации программ улучшения использования трудовых ресурсов служит обеспечению учета региональных особенностей и, в частности, привлечению к общественно полезному труду незанятого трудоспособного населения местностей, располагающих избытком рабочей силы. В связи с тем что рациональное использование трудовых ресурсов неразрывно связано с другими направлениями осуществления социальной политики, социального

¹ См.: постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «Об обеспечении эффективной занятости населения, совершенствовании системы трудоустройства и усилении социальных гарантий для трудящихся». — СЗ СССР, 1988, № 5, ст. 13.

развития, отделы по труду исполкомов местных Советов преобразованы в отделы по труду и социальным вопросам.

Организация местными Советами рационального использования трудовых ресурсов и трудоустройства включает также утверждение исполкомами районных и городских Советов планов трудоустройства молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, стимулирование и контроль индивидуальной трудовой деятельности.

К ведению местных Советов отнесено осуществление важных задач в области социального обеспечения, руководство этой работой на местах. На местные Советы возложено руководство учреждениями и организациями социального обеспечения местного подчинения, контроль за работой учреждений и организаций социального обеспечения вышестоящего подчинения. Местные Советы и их органы организуют работу по своевременному назначению и выплате пенсий и пособий, предоставлению гражданам предусмотренных законодательством льгот. Исполкомы районных и городских Советов образуют комиссии по назначению пенсий, рассматривают жалобы на их решения. Исполкомы краевых, областных Советов вправе устанавливать персональные пенсии местного значения. Они, а также исполкомы районных Советов образуют соответствующие Советы социального обеспечения колхозников и контролируют их деятельность. К ведению местных Советов относится оказание помощи гражданам (пострадавшим от стихийных бедствий и в других необходимых случаях), содействие трудовому устройству и материально-бытовому обслуживанию инвалидов и пенсионеров.

Местные Советы решают вопросы устройства граждан в дома престарелых и другие учреждения социального обеспечения, руководят развитием сети этих учреждений. Краевые, областные Советы руководят работой органов врачебно-трудовой экспертизы, а районные и городские Советы контролируют деятельность ВТЭК. Постановление от 25 июля 1986 г. обязывает исполкомы местных Советов совместно с общественными организациями и трудовыми коллективами разрабатывать комплексы мер по коренному улучшению медицинского, бытового, торгового и культурного обслуживания ветеранов войны и труда, семей погибших вои-

нов, инвалидов, граждан преклонного возраста, а также развивать обслуживание одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан на дому.

**§ 3. Деятельность Советов в области
государственного строительства,
обеспечения социалистической
законности, охраны
государственного порядка
и прав граждан**

Основными направлениями деятельности Верховных Советов и местных Советов народных депутатов в области государственного строительства являются: 1) решение вопросов национально-государственного строительства и административно-территориального деления; 2) формирование и развитие государственного аппарата, обеспечение в его деятельности демократических начал; 3) обеспечение социалистической законности, охрана государственного и общественного порядка, прав граждан; 4) укрепление обороноспособности страны. Специфической функцией высших органов государственной власти СССР и союзных республик является также руководство в области международных отношений. Осуществление этих, как и всех других функций Советов, строится на основе разграничения их полномочий и предметов ведения. При этом нижестоящие Советы участвуют в обсуждении вопросов, решаемых вышестоящими органами государственной власти.

1. Деятельность Советов в области национально-государственного строительства. Вопросы национально-государственного устройства, связанные с его структурой, решаются высшими органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик в соответствии с принципами социалистического интернационализма, равноправия наций и народностей, укрепления их дружбы и сотрудничества¹. Эта работа ведется Советами с учетом того, что в процессе развития

¹ Компетенция Советов в области национально-государственного устройства подробно рассматривается в курсе и учебниках советского государственного права.

социализма ~~возникают новые задачи~~ по совершенствованию национальных отношений¹. В конечном счете речь идет о том, чтобы в руководстве национально-государственным строительством, как и в других сферах жизни общества, обеспечить учет всего комплекса интересов — личности, трудовых коллективов, классов, наций, народностей, сложной диалектики их взаимоотношений для обеспечения динамичного развития общества². С учетом этого на первый план в деятельности Советов в области национально-государственного строительства выдвигаются следующие направления:

а) ускорение социально-экономического развития советских республик, автономных областей и округов, усиление единства республиканских, областных и окружных хозяйственных комплексов, максимальное использование их потенциала для подъема благосостояния населения и удовлетворения национально-специфических потребностей, увеличения вклада в развитие всего народнохозяйственного комплекса страны. В соответствии с постановлением от 25 июля 1986 г. существенно расширены координационные и контрольные полномочия органов власти и управления союзных и автономных республик, автономных областей и округов в отношениях с предприятиями и организациями вышестоящего подчинения. Обеспечена возможность создания на их уровне различных межотраслевых и межтерриториальных хозяйственных объединений, включающих также предприятия союзного подчинения. Фонды на материально-технические ресурсы, лимиты капитальных вложений и строительно-монтажные работы (кроме агропрома) выделяются каждой республике в целом, без разбивки по отраслям и направлениям. Согласно решению июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС должна быть усилена зависимость между объемом ресурсов, направляемых на социальное развитие союзных республик, и результатами экономической деятельности предприятий, расположенных на территории союзных республик. Таким обра-

¹ См.: Материалы XXVII съезда КПСС, с. 156—157, а также постановление ЦК КПСС «О работе Казахской республиканской партийной организации по интернациональному и патриотическому воспитанию молодежи».

² См.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25—26 июня 1987 г., с. 11.

зом, Советы призваны проводить курс на ликвидацию тенденций «социального изживенчества» в социально-экономической жизни республик, на усиление самообеспечения республик на основе максимального использования местных ресурсов и возможностей при обеспечении интересов всего народа;

б) с учетом роста национального самосознания наций и народностей, демографических процессов, усиливающих многонациональный состав населения республик, автономных областей и округов, Советы призваны всемерно улучшать работу по интернациональному воспитанию населения, расширять и совершенствовать подготовку квалифицированных работников из граждан всех проживающих в республиках наций и народностей, развивать межреспубликанский обмен кадрами, добиваться того, чтобы в государственных и хозяйственных органах были представлены все нации и народности страны, чтобы состав руководящих кадров наиболее полно отражал ее национальную структуру;

в) в задачу Советов входит гибкое использование всех конституционных институтов национально-государственного устройства для выявления, выражения, учета и согласования национальных интересов с интересами всего советского народа. С этой точки зрения важно, чтобы в выражении и согласовании национальных интересов, специфических потребностей советских республик, автономных областей и округов повышалась роль Совета Национальностей Верховного Совета СССР, других форм представительства наций и народностей в высших и центральных органах Союза ССР, союзных и автономных республик с тем, чтобы своевременно реагировать на назревшие вопросы развития национальных отношений, возникающие в этой области проблемы¹. Важным направлением согласования

¹ Нужно отметить, что высокая стабильность форм советского национально-государственного устройства не означает закоснения их системы. Так, в условиях перестройки требования гибкого решения вопросов развития национальных отношений могут повлечь в этой сфере появление различных новых форм, например, с учетом исторического опыта 20-х годов таких, как национальные районы, сочетающие качества административно-территориальных единиц с некоторыми элементами национального территориального самоуправления в области культуры и кадровой политики.

национальных интересов являются также связи между союзными республиками, например создание межреспубликанских координационных центров по развитию и размещению производства товаров народного потребления.

В области административно-территориального устройства¹ основное содержание деятельности Советов в этой сфере на современном этапе определяется значением административно-территориального устройства для совершенствования руководства комплексным социально-экономическим развитием территории, развития территориальных начал самоуправления, коренного улучшения работы аппарата управления. В этой сфере Советы решают следующие задачи:

а) своевременное и обоснованное решение вопросов о внесении назревших изменений в административно-территориальное деление — образование поселков, городов, других административно-территориальных единиц, изменение их границ (в особенности городской черты и районного деления в городах), реорганизация сельсоветов в целях укрепления материально-финансовой базы территориального управления, хозяйственной целостности территориально-хозяйственных комплексов, лучшей управляемости территории, улучшения и рационализации системы социально-культурного обслуживания населения, укрепления связей государственного аппарата с населением.

Представляется необходимым установление в перспективе научно обоснованных нормативов образования административно-территориальных единиц, установления критериев подчиненности городов в союзном законодательном акте², а также создание в республиках, в аппарате Президиумов Верховных Советов специальных коллегиальных органов по разработке перспектив изменений и реформ административно-терри-

¹ Компетенция Советов в области административно-территориального устройства подробно рассматривается в учебниках по советскому государственному праву.

² В настоящее время, например, критерии отнесения городов к городам республиканского подчинения без достаточных оснований чрезмерно различаются по законодательству союзных республик. В результате, если в РСФСР, УССР имеется по два города республиканского подчинения, то в некоторых республиках их насчитывается до двух и более десятков.

ториального устройства. Особой проблемой является неуклонная реализация в практике требований законодательства об учете мнения населения и нижестоящих Советов при принятии решений об изменении статуса и границ административно-территориальных единиц (например, при установлении центров сельсоветов, районов, городских районов и т. п.), по этим вопросам целесообразно проводить массовые обсуждения, а в перспективе и местные референдумы;

б) учет и использование существующей системы административно-территориального деления для решения проблем управления социально-экономическим развитием городских агломераций, территориально-производственных комплексов, укрепления связей городов и прилегающих сельских территорий. Уже к концу 70-х годов на территории СССР выделялось 74 крупных городских агломерации, в состав которых входило 475 городов и 850 поселков с общей численностью населения около 74,5 млн. человек, причем в городах-центрах агломераций проживало 53,9 млн. человек¹.

Городские агломерации представляют собой высокоурбанизированные территории, сростки городов, городских поселков с прилегающими сельскими территориями, тяготеющие к одному или нескольким крупным городским центрам. Проблемы управленческой координации в крупных агломерациях решаются главным образом путем сотрудничества соответствующих городских и областных Советов, а также городских Советов — центров агломераций и Советов прилегающих районов и городов. К числу таких форм относятся совместные решения этих Советов и мероприятия по координации использования природных и трудовых ресурсов, создание единых транспортных систем, совместных предприятий и организаций сферы услуг, наличие различных координационных органов. В перспективе целесообразно более широкое использование договорных связей между этими Советами и их органами и целевых комплексных программ сотрудничества.

Существенные особенности имеет деятельность Советов, связанная с участием в формировании и развитии территориально-производственных комплексов (ТПК).

¹ См.: Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. М., 1978, с. 30—32.

В состав ТПК входят предприятия различных министерств, промышленности узлы. ТПК могут иметь областной, межобластной и даже республиканский и межреспубликанский характер. По каждому ТПК разрабатываются целевые комплексные программы, схемы развития и размещения производительных сил, основные показатели социально-экономического развития, сводные планы капитального строительства. Местные Советы, в первую очередь областные, краевые, привлекаются к участию в разработке региональных и иных программ формирования и развития ТПК (см. например, п. 6 ст. 13 Закона СССР о краевом, областном Совете). Проекты планов по ТПК рассматриваются в Госплане СССР с участием представителей заинтересованных местных Советов и с учетом их мнений¹.

2. Руководство формированием и развитием государственного аппарата, обеспечение в его деятельности демократических начал осуществляется Советами на всех уровнях государственной организации. Верховный Совет СССР и его Президиум устанавливают общие начала организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления; вышние органы государственной власти союзных, автономных республик определяют порядок организации и деятельности республиканских и местных органов власти и управления в этих республиках. Верховные Совет

★

ы и их Президиумы издают акты, которыми определяется правовой статус центральных органов управления, местных Советов и их органов, органов суда и прокуратуры, народного контроля. Президиумы Верховных Советов назначают выборы в Верховные и местные Советы народных депутатов.

Важной функцией всех Советов является образование подотчетных им государственных органов. Совет

ы народных депутатов осуществляют руководство деятельностью образуемых ими органов управления, народного контроля, нижестоящих Советов.

Советы народных депутатов призваны практически

¹ О роли Советов в развитии ТПК см.: Кореневская Е. И. Совет

ы народных депутатов и комплексное развитие регионов. М., 1983; П е р т ц и к В. А. Краевые, областные Совет

ы народных депутатов и территориально-производственные комплексы в РСФСР. М., 1986.

реализовывать указания Программы КПСС о повышении компетентности и оперативности в работе советского аппарата, его упрощении и удешевлении, искоренении бюрократизма и формализма, ведомственности и местничества, демократизации процессов выработки и принятия управленческих решений. С учетом этих указаний партии, а также решений июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС о коренной перестройке управления экономикой Советы решают следующие узловые проблемы развития и совершенствования государственного-управленческого аппарата:

а) осуществление и направление мероприятий по совершенствованию организационных структур управления. В этих целях Верховные Советы и их Президиумы призваны осуществлять руководство перестройкой деятельности министерств, превращением их в подлинно научно-технические и плано-экономические штабы отраслей, направлять и контролировать соответствующую деятельность Советов Министров. Необходимо усиление контроля за работой постоянно действующих органов Советов Министров, занимающихся межотраслевыми проблемами (например, Бюро по машиностроению, Бюро по социальному развитию Совета Министров СССР и др.), а также центральных экономических органов — госпланов, министерств финансов.

Что касается местных Советов, то в числе предстоящих мер по реорганизации местного управленческого аппарата — создание различных межотраслевых и межхозяйственных территориально-производственных объединений, производственно-экономических управлений и иных органов для координации всей экономической деятельности на подведомственных территориях, развитие различных общественных координационных и методических центров — комиссий, советов и т. д., широкое использование своих новых полномочий по самостоятельному решению вопросов утверждения структуры и штатов управленческого аппарата. Последняя задача, в частности, включает создание в местных Советах юридических служб, комплектование аппарата квалифицированными специалистами, введение в штаты сельских Советов делопроизводителей;

б) внедрение в деятельность аппарата управления экономических методов и хозрасчета, отработка системы аттестации кадров, борьба с бюрократизмом и формализмом в работе аппарата путем усиления контроля

со стороны Совета и населения, сокращение переписки, рационализация процесса принятия решений и углубление демократических начал в этом деле, внедрение в работу аппарата современных методов обучения и переподготовки кадров, использование современной оргтехники;

! в) углубление демократизма в руководстве работой аппарата управления, во всей его деятельности. Это означает прежде всего ликвидацию формализма в работе сессий Советов, постоянных комиссий, в их контроле за органами управления, развертывание депутатской критики работы исполнительного аппарата, принятие мер ответственности против бюрократов и волокитчиков, развертывание всех форм демократического контроля снизу, участие населения, трудовых коллективов, общественных организаций в выработке управленческих решений, развитие института выборности руководителей подразделений советского аппарата.

3. Обеспечение социалистической законности, охрана государственного и общественного порядка, прав граждан — важное направление деятельности всех Советов народных депутатов. Верховный контроль за соблюдением конституций, законов осуществляют Верховные Советы и их Президиумы. Высшие органы государственной власти рассматривают вопросы о состоянии и укреплении законности, государственного и общественного порядка, вопросы охраны социалистической собственности, прав и законных интересов граждан и организаций, предписывают меры по совершенствованию правовой работы, улучшению деятельности правоохранительных органов, предотвращению и пресечению нарушений социалистической законности и правопорядка.

Деятельность местных Советов народных депутатов по обеспечению социалистической законности, охране государственного и общественного порядка и прав граждан выражается прежде всего в осуществлении контроля за соблюдением законов и других актов вышестоящих органов государственной власти и управления. Он полностью распространяется на подчиненные государственные органы, предприятия, организации и учреждения. Их акты в необходимых случаях могут отменяться местными Советами.

Местные Советы контролируют соблюдение законности и неподчиненными им предприятиями, организа-

циями и учреждениями, находящимися на их территории. Советы обеспечивают в соответствии с действующим законодательством точное исполнение предприятий и организациями законов, актов вышестоящих органов власти и управления, а также своих решений.

Местные Советы осуществляют контроль за исполнением всеми предприятиями и организациями решений, предусматривающих административную ответственность, особенно по вопросам охраны окружающей среды, благоустройства, санитарной очистки территории, ограждения строительных площадок и т. п. На руководителей, ответственных за неисполнение таких решений, органы местных Советов налагают административные взыскания.

Исполнение распоряжений руководителей неподчиненных предприятий, учреждений и организаций по широкому кругу вопросов может быть приостановлено местными Советами в случае, если эти акты противоречат действующему законодательству. Они также могут отменять противоречащие законодательству акты кооперативных организаций (например, общих собраний членов колхозов, правлений колхозов, собраний членов потребительских обществ и т. п.).

Местные Советы осуществляют руководство органами внутренних дел, юстиции, арбитража, органами записи актов гражданского состояния, государственного нотариата, деятельностью добровольных дружин по охране общественного порядка и товарищеских судов. Большое значение для выполнения Советами задач по обеспечению законности и охране прав граждан имеет их руководство комитетами народного контроля. Советы на своих сессиях формируют эти комитеты, заслушивают их отчеты, направляют их деятельность.

Местные Советы принимают в случаях и в порядке, определяемых законодательством, решения, устанавливающие административную ответственность за их нарушения. Они руководят делом противопожарной охраны, принимают меры по предупреждению стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Советы организуют разъяснение законодательства и оказание юридической помощи населению. Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О работе органов юстиции по

для правовому обслуживанию населения» обращает внимание местных Советов и исполнительных комитетов на необходимость усилить влияние на работу органов юстиции по оказанию правовой помощи гражданам. Предусмотрено систематическое заслушивание докладов руководителей этих органов, улучшение условий работы судов, юридических консультаций, нотариальных контор, органов загс, расширение контактов органов юстиции со средствами массовой информации, координация их деятельности по правовому обслуживанию населения и взаимодействию с другими правоохранительными органами, профсоюзными организациями и правовыми инспекциями. Президиумам Верховных Советов и Советам Министров союзных и автономных республик предложено поднимать роль и ответственность юридической службы предприятий, учреждений и организаций в деле защиты прав и законных интересов рабочих и служащих.

Важным участком деятельности всех Советов народных депутатов является рассмотрение и разрешение предложений, заявлений и жалоб граждан. Общий порядок ведения этой работы устанавливается Президиумом Верховного Совета СССР. Президиумы Верховных Советов, местные Советы народных депутатов регулярно рассматривают вопросы о состоянии этой работы в органах управления, нижестоящих Советах, а также на предприятиях, в организациях и в учреждениях, заслушивают по этим вопросам отчеты и доклады соответствующих руководителей.

В случае обжалования гражданами действий должностных лиц в народные суды представители советских органов могут участвовать при их рассмотрении в судебном заседании¹. Советы и их органы рассматривают адресованные им частные определения судов и в месячный срок сообщают им о мерах по устранению нарушений.

Особые отношения складываются у местных Советов с органами суда и прокуратуры, действующими на

¹ См. постановление Верховного Совета СССР, 1987, № 30, ст. 474.
² См. Закон о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан (Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, № 26, ст. 388).

их территории. Они определяются главным образом двумя факторами:

во-первых, все эти органы имеют общую задачу — обеспечивать соблюдение законности, охрану правопорядка, прав и законных интересов граждан;

во-вторых, суд и прокуратура, руководствуясь требованиями единой социалистической законности, не подчинены в этой своей деятельности никаким местным органам. Ни один местный Совет не вправе давать каких-либо указаний на рассмотрение уголовных и гражданских дел.

Если первое обстоятельство обуславливает тесное взаимодействие местных Советов с органами суда и прокуратуры, то второе — специфику его содержания, форм и методов.

Отношения местных Советов с местными судебными органами строятся с учетом видов судов и порядка их образования. Районные (городские) народные суды непосредственно избираются населением, а председатели этих судов утверждаются на сессиях районных и городских Советов. Задача соответствующих местных Советов состоит в организации выборов судей и народных заседателей, содействии проведению их отчетов перед избирателями, а также голосования в случае отзыва. Областные, краевые и некоторые городские Советы в городах с районным делением непосредственно на своих сессиях избирают областные, краевые и соответствующие городские суды, принимают решения о составе их коллегий и президиумов, устанавливают количество народных заседателей районных (городских) судов. Эти Советы осуществляют также и отзыв избранных ими судей. Отделы (управления) юстиции областных, краевых, крупнейших городских Советов контролируют соблюдение судами организационных правил, связанных с приемом населения и сроками прохождения дел, содействуют правильному планированию работы районных, городских народных судов, а также выполняют некоторые другие функции по обеспечению работы судебного аппарата.

Связь местных Советов с судами осуществляется и по линии профилактики правонарушений, пропаганды советского права, правового воспитания граждан. Местные Советы организуют выступления народных судей перед населением, коллективами трудящихся, привлекают их к работе

с активом товарищеских судов и народных дружин, используют материалы судебной практики при подготовке вопросов об укреплении общественного порядка, улучшении работы административных, наблюдательных комиссий, соблюдении трудового законодательства, охраны прав несовершеннолетних и борьбы с детской безнадзорностью. Содействуя повышению воспитательной роли суда, Советы помогают в организации выездных судебных заседаний, встреч судей с населением. Большое значение во всей этой работе имеет установление прочных связей между судами и постоянными комиссиями Советов по социалистической законности.

Взаимоотношения местных Советов с областными, краевыми, районными и городскими органами прокуратуры складываются при проведении мероприятий по укреплению законности и правопорядка, борьбе с правонарушениями, в процессе осуществления Советами и органами прокуратуры возложенных на них функций и полномочий по контролю за соблюдением законодательства предприятиями, учреждениями и организациями, всеми гражданами на территории местных Советов. Связи прокуратуры и местных Советов имеют и некоторые особенности, вытекающие из функций прокурорских органов, их строгой централизации¹.

Советы как представительные органы государственной власти не входят в круг поднадзорных прокураторе органов. Надзор за законностью деятельности каждого Совета осуществляет вышестоящий Совет, его исполком или непосредственно Президиум Верховного Совета союзной, автономной республики. Вместе с тем прокуратура оказывает непосредственное воздействие на работу исполнительных органов Советов по изданию и применению правовых актов в силу возложенных на нее функций общего надзора за законностью. Соответствующие прокуроры, согласно закону о прокуратуре СССР, систематически информируют Президиумы Верховных Советов и Советов Министров союзных и автономных республик, местные Советы о состоянии законности и правопорядка, выступают на сессиях Советов с

¹ См.: Закон СССР о прокуратуре СССР (с изменениями и дополнениями от 16 июня 1987 г.). — Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, № 49, ст. 843; 1982, № 49, ст. 935; 1987, № 25, ст. 349.

сообщениями по этим вопросам и о мерах по укреплению законности и правопорядка.

Прокуроры вправе опротестовать незаконные решения, распоряжения, приказы и инструкции органов Советов¹. Принесение прокурором протеста на противоречащий закону акт приостанавливает действие акта до рассмотрения протеста. Если протест рассматривается исполкомом или иным коллегиальным органом, последний сообщает о дне заседания прокурору, который вправе поддержать протест лично. Прокуроры могут знакомиться со всеми актами исполкомов, отделов, управлений и комиссий Советов. Генеральный прокурор СССР может участвовать в заседаниях Президиума Верховного Совета СССР, прокуроры союзных, автономных республик — соответственно в заседаниях Президиумов Верховных Советов этих республик, а прокуроры краев, областей, городов и районов — в заседаниях исполкомов соответствующих и нижестоящих местных Советов.

Большое значение для надзора за законностью в деятельности органов местных Советов имеют жалобы и заявления граждан, общественных организаций, печати, материалы органов народного контроля, направленные в прокуратуру. Обобщая факты нарушения законности в работе тех или иных советских органов, прокуроры вносят представления в исполкомы и вышестоящие Советы. В представлениях содержится анализ причин нарушения законов, даются конкретные рекомендации по укреплению правопорядка на территории Совета, улучшению юридической службы в подведомственных ему организациях. Требования прокуроров об устранении выявленных ими нарушений законов, предъявленные в установленном порядке, обязательны для исполнения.

¹ Протест направляется прокурором прежде всего органу, издавшему незаконный акт, а в случае отклонения протеста или необходимости вмешательства вышестоящего органа — и последнему (например, при опротестовании акта отдела — исполкому или вышестоящему отделу, управлению), причем протест рассматривается в десятидневный срок. На решение Совета прокурор не вправе принести протест. Однако в интересах строгого соблюдения законности он может представить свои возражения против решения непосредственно на сессии Совета или довести свои замечания до сведения вышестоящего исполкома.

Обращения прокурора в местный Совет и его органы имеют целью побудить их к принятию мер для предотвращения и пресечения нарушений законности на предприятиях и в учреждениях, подчиненных Совету. Прокуроры дают предписания об устранении данных нарушений закона. Они выносятся в случаях, когда такое явное нарушение может причинить существенный вред правам и законным интересам государства, предприятия, учреждения или гражданина. Предписание подлежит немедленному исполнению, о чем сообщается прокурору. Письменное предписание направляется органу или должностному лицу, допустившему нарушение либо вышестоящей инстанции, правомочной устранить допущенное нарушение.

Тесная связь исполкомов и постоянных комиссий по социалистической законности с прокуратурой способствует совершенствованию всей деятельности местных Советов по укреплению общественного порядка и охране прав граждан, неуклонному соблюдению местными Советами и их органами требований единой социалистической законности.

Определенные функции контроля и содействия местные Советы осуществляют в отношении органов и учреждений внутренних дел вышестоящего подчинения. Районные и городские Советы наблюдают на своей территории за работой исправительно-трудовых учреждений, сельские, поселковые Советы контролируют деятельность участковых инспекторов милиции.

В практической работе местные Советы нередко выступают инициаторами объединения усилий суда, прокуратуры, органов юстиции, внутренних дел, общественности по проведению на территории Советов определенных мероприятий. Так, получают распространение разрабатываемые местными Советами при участии судебно-прокурорских органов и органов юстиции комплексные планы мероприятий по профилактике правонарушений (например, на территории Совета в целом, на транспорте, в трудовых коллективах) по борьбе с алкоголизмом, наркоманией, хулиганством, безнадзорностью подростков, с получением нетрудовых доходов, а также по правовой пропаганде.

4. Укрепление обороноспособности страны является одним из общих направлений деятельности всех Советов.

тов при ведущей роли в решении этих задач Верховного Совета СССР и его Президиума¹.

Высшие органы власти союзных, автономных республик, местные Советы народных депутатов содействуют обеспечению безопасности страны и обороноспособности, укреплению Вооруженных Сил СССР. Так, местные Советы обеспечивают исполнение закона СССР о всеобщей воинской обязанности, руководят гражданской обороной на своей территории, оказывают содействие проведению призыва граждан на военную службу, подготовке резерва для Вооруженных Сил, организуют военно-патриотическое воспитание населения. Они контролируют соблюдение законодательства о льготах и преимуществах ветеранам войны, гражданам, уволенным в запас и демобилизованным из рядов Вооруженных Сил, а также семьям граждан, призванных на военную службу, погибших воинов и партизан.

На территории местных Советов имеются государственные организации, деятельность которых не подконтрольна местным Советам: военные комиссариаты, командование воинских частей и подразделений, органы государственной безопасности. Местные Советы сотрудничают с ними по многим вопросам: наблюдают за исполнением своих решений, заботятся об обеспечении их работников и военнослужащих жилым фондом, следят за эксплуатацией занимаемых ими жилых зданий, коммунально-бытовых предприятий, привлекают к участию в работах по благоустройству.

Деятельность в области внешних сношений осуществляется Верховным Советом СССР и Президиумом Верховного Совета СССР, а также в пределах компетенции союзных республик — Верховными Советами союзных республик и их Президиумами.

Местные Советы, содействуя поддержанию мира, укреплению дружбы и сотрудничества между народами, участвуют в движении породненных городов, в деятельности Ассоциации по связям советских и зарубежных городов; многие советские города являются членами Всемирной федерации породненных городов.

¹ Компетенция этих органов в области обороны рассматривается в учебниках по советскому государственному праву.