

МЕСТНЫЙ СОВЕТ: ВЛАСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Г. С. ТАРАЗЕВИЧ,

Председатель Президиума Верховного Совета Белорусской ССР

«В результате известных деформаций права и полномочия представительных органов оказались урезанными, сохраняется неоправданная опека над ними со стороны партийных комитетов. Министерства и ведомства во многих случаях решают вопросы хозяйственного и социального развития через их голову», — говорится в Тезисах ЦК КПСС.

И это действительно так! Истоки, конечно же, идут от чрезмерной и не сегодня сложившейся централизации управления социально-экономическими процессами. Во многом «повинно» несовершенство нашего законодательства, касающегося распределения управленческих функций между местными Советами народных депутатов и министерствами и ведомствами.

Разве нужно было бы, например, горкому партии заниматься организацией производства безалкогольных напитков или проводить планерки на строительстве больницы, если бы завод по разливу этих напитков или же строительное управление, возводящее больницу, были подчинены горисполкому? Конечно, нет. Сегодня партийные комитеты занимаются несвойственными им хозяйственными проблемами главным образом потому, что хорошо видят беспомощность Советов в их решении.

Там, где закон, как это ни странно, не дает органу власти применить власть, а проблему так или иначе решать надо, то его вынужден заниматься партийный комитет.

Не отсюда ли, то есть от несовершенства законодательства, берут свое начало и командные методы руководства, и подмена партийными органами всех и вся? Здесь, видимо, кроются основные причины и многочисленных нарушений хозяйственного права, а также низкого уровня авторитета права вообще.

Да, надо разграничить функции между партийными и советскими органами. Но для того чтобы установить полную «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 подчиненности», как сказано в Тезисах ЦК КПСС, нужно прежде всего передать ряд конкретных функций от министерств и ведомств (союзных, республиканских) на места, Советам народных депутатов.

Если, скажем, сейчас сельский, районный и даже областной Советы будут строго руководствоваться действующим законодательством (надо заметить, что оно во многом неконкретно, разночтимо), тем не менее экономика и большая часть социальной сферы окажутся вне влияния этих Советов и их исполкомов.

Ведь предприятия вышестояще-

го или так называемого двойного подчинения получают производственные и финансовые планы, ресурсы, различного рода директивы, указания об отгрузке или реализации продукции либо услуг от министерства и лишь в редких случаях — через соответствующее управление или отдел облисполкома (райисполкома).

В данной ситуации местные решения имеют нередко чисто формальный характер. Все показатели, на которые получено «добро» соответствующего министерства и ведомства, просто-напросто дублируются в местном Совете.

Если представить себе, что Советы и их исполкомов нет, а есть отраслевые управления или отделы (областные, районные), то все предприятия и организации, о которых идет речь, будут спокойно работать. Причем функции этих отделов и управлений, по сути дела, передаточные, производственно-распорядительные. Они не исполняют полномочий органа власти, а лишь только транслируют волю министерства в адрес первичного звена, а в обратном направлении передают различные просьбы, информацию и т. д.

Конечно, на деятельность рассматриваемых предприятий местные органы власти так или иначе влияют, но главным образом косвенно: через кадры, депутатов, трудовые коллективы, свой авторитет. Прямого же влияния, основанного на законе, практически нет. Даже по производству товаров для населения и услуг, где по закону Совет план согласовывает, а по услугам утверждает, влияние это второстепенное. Что согласует Совет с предприятием, с министерством на добрых началах, то и будет в плане. А если согласовать не удастся, если министерство будет против, то мнение Совета останется только мнением.

Или возьмем здравоохранение. Капитальные вложения распределяет министерство (область в лучшем случае предлагает), куда и сколько направить специалистов — тоже его компетенция, нормативы на питание, лекарства, какие строить больницы и поликлиники — это тоже не решает облсовет. Областной отдел здравоохранения да и облисполком работают в строго определенных рамках «от» и «до».

Даже если в бюджете есть какие-то резервы, без согласия центра их на улучшение местного здравоохранения исполком направить не может. То же можно сказать о народном образовании, культуре, жилищно-коммунальных делах. Выходит, можно спокойно жить без сессий Советов, решений исполкомов? Сегодня — вполне! А что бы действительно хозяином на своей территории стал местный Совет, необходима, на мой взгляд, в первую очередь коренная реформа законодательства о Советах, его тесная увязка с законами, регламентирующими хозяйствен-

ную деятельность, и прежде всего с Законом о государственном предприятии.

А теперь о двойном подчинении. Никто толком не знает, что это такое. Закон об этом тоже ничего определенного не говорит. Нужно ли оно вообще? Сначала ответим на вторую часть вопроса. По-моему, в производственной сфере двойного подчинения надо избегать. Производственный коллектив (в том числе и в сфере обслуживания) должен иметь один вышестоящий орган. Но если по тем или иным причинам возникает необходимость в двойном подчинении, тогда между двумя вышестоящими органами по отношению к трудовому коллективу надо строго разграничивать функции.

Возьмем бытовое обслуживание населения. Как здесь можно было бы разграничить функции министерства и местных органов власти? Подходов может быть много. Вот один из них. Министерству: стратегия развития отрасли (прогнозы, спрос, пропорции), научно-технический прогресс, новые виды услуг, их внедрение, изучение передового опыта (в том числе зарубежного), зарубежные связи, развитие технологии, техника, механизмы, инструменты, приборы, новые материалы, подготовка кадров. Все остальное, включая планирование, развитие материальной базы, производственно-распорядительные функции, — дело местных Советов, их органов и, несомненно, трудовых коллективов. Распределение обязанностей должно быть зафиксировано законодательно.

В то же время если внимательно посмотреть на предлагаемое распределение функций, то можно сделать вывод, что вообще-то без Минбыта как органа управления можно обойтись: все его функции с успехом может выполнять, скажем, институт, работающий на хозрасчетной основе по договорам с соответствующими отделами или управлениями исполкомов местных Советов либо непосредственно с предприятиями и организациями сферы обслуживания, кооперативами.

Двойное подчинение может быть оправдано в социальной сфере: здравоохранение, народное образование, культура и др. Но и здесь тоже очень важно правильно распределить сферы влияния между органами управления — министерством, ведомством и местным Советом. Но, видимо, управленческо-организационные, распорядительные, контрольные функции, развитие материально-технической базы должны быть в ведении местных Советов и их органов.

У нас сегодня, увы, практически нет предприятий местного (областного, районного) подчинения. Этому способствовала и ликвидация райпромкомбинатов (промкооперации). Предприятия местной промышленности подчиняются или непосредственно рес-

публиканскому министерству, или же являются двойного — республиканско-областного подчинения. Чаще все же республиканского, ибо, как уже отмечалось, областные управления местной промышленности фактически (с точки зрения управленческо-распорядительных функций) являются обыкновенными трансляторами воли республиканских министерств. Контрольные цифры планов, госзаказ, снабжение — и первое, и последнее слово здесь за министерством. То же можно сказать и о небольших предприятиях, расположенных в сельской местности, в районных центрах, которые входят в систему Центрсоюза, агропрома.

Все централизовано. А облисполкомы, райисполкомы, сельисполкомы практически устранены от управления производством товаров и услуг, даже из местного сырья, за счет местных возможностей. Это является главной причиной того, что все эти резервы и возможности для удовлетворения потребностей населения используются исключительно плохо. Не потому ли у нас так медленно развиваются небольшие предприятия и производства, подсобные промыслы и кооперативы?

Во многих документах декларирована ответственность местных Советов за производство товаров и услуг. Но реальных прав (кроме права устанавливать дополнительные задания, которые для предприятия вышестоящего подчинения не являются обязательными) у Советов нет. Поэтому на местах со стороны Совета больше идет разговор или уговор, чем дела. Приходится подключаться партийным органам, применять партийную власть, партийную директиву. Это, конечно, не выход из положения. Надо Советам включить в работу на полную силу как организаторов, дать им соответствующие рычаги, соответствующие права.

Что же необходимо сделать? Нужно большинство предприятий (прежде всего небольших) местной промышленности, перерабатывающих отраслей, главным образом пищевой, вывести из республиканского и союзно-республиканского подчинения и передать их непосредственно областным, районным, сельским Советам.

Именно депутаты, Советы должны непосредственно заниматься регионом, организовывать изучение и удовлетворение спроса. А значит, отвечать за производство товаров и услуг, за максимальное использование тех возможностей, которые есть на местах. Это сегодня важнейший резерв, который пока не работает на благо общества и который можно задействовать достаточно легко, быстро и при минимальных капитальных вложениях.

«Вдумчивого подхода требует и вопрос рационального сочетания крупных, средних и мелких предприятий. Как показывает

опыт, небольшие... предприятия во многих случаях имеют свои преимущества», — подчеркивалось на XXVII съезде КПСС. Они могут быстрее и гибче учитывать технологические новшества, изменения спроса, оперативнее удовлетворять нужды в мелкосерийной и штучной продукции, лучше использовать свободные трудовые ресурсы, особенно в малых городах».

Эта мысль неоднократно высказывалась и на последующих Пленумах ЦК КПСС, в выступлениях руководителей партии и государства. Во время пребывания в Узбекистане М. С. Горбачев, в частности, говорил: «...чтобы побыстрее задействовать природные и особенно трудовые ресурсы, надо пойти по пути создания средних и мелких предприятий, филиалов заводов».

Хотя Конституции СССР и БССР и Законы о местных Советах народных депутатов предусматривают, что такие предприятия могут быть, однако в нашем законодательстве нет четкого определения, что следует понимать под понятием «предприятия местного подчинения». Некоторые юристы, разъясняя это понятие, говорят, что, мол, если предприятие местной промышленности подчинено областному управлению местной промышленности, стало быть, оно и находится в местном подчинении. Да, в местном, но ведь только частично!

Бытует, и довольно широко, и такая формула: все предприятия, расположенные на территории Совета, должны быть ему подчинены, он ими и должен управлять. Даже в некоторых постановлениях солидных государственных органов даются поручения местному Совету по отношению к предприятиям вышестоящего подчинения осуществлять управленческие функции (давать рекомендации и даже указания, осуществлять контроль) практически во всех сферах деятельности, вплоть до технологии, внедрения новой техники, научно-технического прогресса. И если, скажем, Минский тракторный завод не дал в каком-то месяце или квартале несколько тракторов, то любой руководитель вышестоящего органа может пригласить председателя Минского горисполкома и спросить серьезно и требовательно, почему допустили невыполнение плана, где были, почему не проследили, не помогли, не подсказали, не проинформировали. Председатель же, не раз бывая в таком положении, чаще всего отвечает: «Винovat, исправимся, учтем, больше не допустим...». Ситуация вполне реальная, сам не однажды бывал в ней.

Что же все-таки следует понимать под предприятиями местного подчинения? Главное условие, которое, на наш взгляд, должно здесь соблюдаться, — это неподчиненность их никакому министерству или ведомству. Предприятия или никому не подчинены по во-

просам производственной деятельности (типа кооперативов), или же подчинены только соответствующему Совету. Совет, его исполком или другой орган Совета руководит такими предприятиями, подчеркиваю, экономическими методами. Администрирование здесь неприемлемо.

Спрос на товары, заказы, ценообразование, помощь в снабжении, сбыте продукции, социальное развитие трудового коллектива — вот те направления, по которым видится развитие равноправного и взаимовыгодного сотрудничества между органом власти и непосредственно подотчетным ему предприятием. Предприятия эти, конечно же, являются хозрасчетными, работают на принципах самоокупаемости и самофинансирования. Они небольшие, размещаются в селах, поселках, городах. По формам собственности это могут быть кооперативы, подсобные промыслы колхозов или совхозов, мастерские, небольшие производства, фабрики, заводы местного подчинения. Работают они главным образом на внутренний (региональный) рынок, исходя из спроса, возможностей закупки необходимого сырья и материалов планируют свою работу сами. Местные Советы учитывают их планы при составлении и утверждении сводных планов по соответствующей территории.

В настоящее время такого понимания предприятий местного подчинения пока мало. Если говорить о Белоруссии, то к ним, пожалуй, можно только отнести кооперативы по производству товаров и услуг, подсобные промыслы колхозов и совхозов. Все они находятся пока в начальной стадии своего развития. За 4 месяца нынешнего года этими коллективами произведено товаров и оказано услуг на сумму, которая составляет немногим более одного процента в общем их объеме по республике.

Предприятия местного подчинения надо развивать, надо наращивать объемы выпускаемых ими товаров и услуг, предоставлять им различного рода льготы, преимуществ, делать все для того, чтобы они в буквальном смысле этого слова самым широким образом распространялись во всех уголках страны, во всех регионах, и прежде всего в сельской местности, в поселках, небольших городах.

Конечно, мы далеки от мысли, что можно раз и навсегда выдать какие-то беспроигрышные рецепты. Жизнь, как и экономика, — всегда в движении. Но то, что необходимость перемен во взаимоотношениях Советов и предприятий, местных органов Советской власти и министерств давно назрела, что это нужно закрепить в законодательстве о местных Советах, убеждать думаешь, никого не надо. Не случайно эти вопросы включены в Тезисы ЦК КПСС, не случайно их предполагается вынести на трибуну XIX партийной конференции.