

**А.А. Головки**

**ИЗБРАННЫЕ  
ТРУДЫ**



Национальный центр законодательства и правовых исследований  
Республики Беларусь

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь  
Общественное объединение «Белорусский республиканский союз юристов»  
Государственное учреждение «Национальная библиотека Беларуси»  
Общество с ограниченной ответственностью «ЮрСпектр»

НАСЛЕДИЕ ПРАВА

**А.А. Головки**

# **ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ**

Минск  
«ЮрСпектр»  
2018

УДК 34(476)  
ББК 67(4Бел)  
Г61

Серия основана в 2012 году

*Члены научного совета проекта «Наследие права»:*

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

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

**Головко, А. А.**

Г61 Избранные труды / А. А. Головко. – Минск : ЮрСпектр, 2018. – 496 с. – (Наследие права).

ISBN 978-985-90478-1-7.

В книге представлены изданные в 1968–2008 годах наиболее значимые книги и публикации белорусского ученого-правоведа Анатолия Александровича Головко (1925–2014), профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Республики Беларусь. Избранные произведения посвящены проблемам конституционного права, научным основам законодательства, суверенитету, государственному строительству, демократии, правому положению человека и гражданина.

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

УДК 34(476)  
ББК 67(4Бел)

ISBN 978-985-90478-1-7

© Головко Н.А., 2018  
© Оформление. ООО «ЮрСпектр», 2018

## Содержание

### **От организаторов проекта**

<i>В.В. МИЦКЕВИЧ.</i> Вступительное слово.....	8
<i>В.С. КАМЕНКОВ.</i> Вступительное слово .....	10
<i>В.Д. ИПАТОВ.</i> Вступительное слово .....	12
<i>Е.И. КОВАЛЕНКО.</i> Вступительное слово.....	14
<i>Р.С. МОТУЛЬСКИЙ.</i> Вступительное слово .....	17

### **Об авторе**

<i>С.А. БАЛАШЕНКО.</i> Человек. Учитель. Ученый .....	19
<i>Н.А. ГОЛОВКО.</i> Воспоминания об отце .....	26
<i>А.А. ГОЛОВКО.</i> Мне напомнили о войне.....	31

### **О ДЕМОКРАТИИ**

Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект) .....	35
Глава 1. Понятие и социально-правовая значимость демократии.....	35
Глава 2. Принципы демократии .....	79
Глава 3. Основные формы и система демократии.....	102
Глава 4. Основные гарантии демократии .....	144
Глава 5. Правовая ответственность за подрыв демократических устоев государства и общества.....	162
Глава 6. Демократическая концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь .....	190
Глава 7. Демократизация – основной путь сдерживания негативных глобальных общественных процессов.....	208
Воздействие права на демократизацию и гуманизацию глобальных общественных процессов .....	218
<b>О СУВЕРЕНИТЕТЕ</b>	
Государственный суверенитет Республики Беларусь: теория и практика .....	227

**О ЗАКОННОСТИ И УСМОТРЕНИИ**

Теоретические основы законности как универсального социально-правового явления .....	243
Введение.....	243
Основная часть .....	244
Понятие, признаки и уровни законности .....	244
Законность и законотворчество .....	248
Взаимосвязь законности и демократии .....	253
Принципы законности .....	255
Обеспечение законности .....	256
Заключение.....	258
Аннотация.....	259
Annotation .....	259

Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (некоторые проблемы теории и практики) .....	260
--	-----

Законность и время .....	273
Summary.....	280

**О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА**

Концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь .....	281
Теоретические основы взаимоотношений социального правового государства Беларуси с человеком и гражданином.....	295
Человек, личность, гражданин.....	302
Советский человек: личность, гражданин .....	304
Советское гражданство .....	316
Принципы советского гражданства .....	320
Приобретение советского гражданства .....	324
Утрата гражданства СССР .....	326
Советское государство и гражданин .....	334
Широта прав, свобод и их реальные гарантии в СССР.....	342
Равноправие и равенство граждан.....	359
Единство прав и обязанностей человека социалистического общества .....	367

**О РАЗДЕЛЕНИИ ВЛАСТЕЙ**

Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации.....	375
---	-----

**О МЕСТНЫХ СОВЕТАХ**

Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 годах .....	379
--	-----

Предисловие.....	379
Роль государственного бюджета и кредита в кооперировании крестьянских хозяйств .....	382
Самообложение населения .....	395
Проведение государственных займов .....	404
Помощь рабочего класса и армии крестьянству в создании экономической базы социалистического сельского хозяйства .....	408
Обязательное окладное страхование .....	418
Осуществление налоговой политики .....	425
Осуществление государственных заготовок сельскохозяйственных продуктов .....	449
Административные меры воздействия .....	459
Заключение.....	463
<b>О ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ</b>	
Научные основы законотвoрчества.....	467
<b>О МАЛЫХ ГОРОДАХ</b>	
О формировании правовой и социально-экономической модели малых городов в Республике Беларусь .....	477
<b>О СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ</b>	
Союзное государство и иные интеграционные объединения на постсоветском пространстве .....	485
<b>Библиографический список трудов А.А. Головки, опубликованных в настоящем издании.....</b>	<b>493</b>

## От организаторов проекта



*Валерий Вацлавович МИЦКЕВИЧ,  
Заместитель Главы Администрации  
Президента Республики Беларусь*

Жизнь и творчество Анатолия Александровича Головко – это яркий пример служения Родине, науке, праву. Будучи участником Великой Отечественной войны и хорошо представляя все беды, которые она несет, в послевоенное время Анатолий Александрович посвятил свою деятельность идеям торжества справедливости, суверенного государственного строительства и мирного взаимодействия стран.

Биография и творческий путь А.А. Головко описаны в многочисленных очерках и научно-популярных статьях. Имеются интересные автобиографические интервью, ознакомление с которыми может быть ценным для молодого поколения с позиции выбора профессии, отношения к жизни, саморазвития и оптимистичного взгляда в будущее.

В Беларуси трудовая деятельность А.А. Головко началась в 1954 году в Институте философии и права Академии наук БССР. За пять лет работы там Анатолий Александрович приобрел богатый опыт проведения фундаментальных исследований, выработал собственный стиль доступной подачи непростого материала, проявил творческую активность и хорошие организаторские способности. Его дальнейшая трудовая деятельность была связана с юридическим факультетом Белорусского государственного университета.



Помимо научной и преподавательской деятельности, А.А. Головкин известен как представитель БССР, а позднее – Республики Беларусь в различных международных организациях. Он был главой делегации БССР на Конференции ООН по территориальному убежищу в Женеве, членом Постоянной палаты третейского суда в Гааге.

Многолетний опыт, жизненная мудрость и профессионализм А.А. Головкина нашли отражение в его более чем 400 работах на многих языках мира. В предлагаемый вниманию читателя сборник включены избранные труды профессора на наиболее актуальные темы, содержащие многостороннюю юридическую аргументацию и авторские взгляды на решение проблем построения правового государства, укрепления суверенитета, правового положения человека и гражданина, развития института демократии.



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

## **Свой среди своих**

Надеюсь, слова, вынесенные в заголовок, у людей, знавших Анатолия Александровича Головко, вызовут теплую улыбку, а также добрые воспоминания. Анатолий Александрович использовал слова «о своих людях везде» не просто в качестве шутки, но и в качестве девиза, стремясь быть добросердечным и находить добрых людей повсюду.

И это не случайно. Анатолий Александрович уже в юном возрасте прошел проверку жизнью, когда после известия о гибели родного брата 16-летним добровольцем ушел на фронт, став активным участником боевых действий Великой Отечественной войны. Был четырежды ранен, дважды контужен, стал инвалидом войны. Освобождал от фашистов Россию, Украину, Беларусь и Европу. Награжден 3 боевыми орденами, в том числе орденом Красной

Звезды за освобождение Минска, медалью «За отвагу», 17 другими медалями, Почетной грамотой Верховного Совета БССР, Грамотой Верховного Совета БССР, 2 медалями ГДР. Участвовал в Параде Победы в Москве 24 июня 1945 года.

Воспоминания о страшной войне были для Анатолия Александровича всегда актуальными, он пронес их через всю жизнь. Нередко рассказывал о ней настолько ярко, что эти моменты лучше любого учебника показывали трагедии и надежды, поражения и, наконец, великую Победу – все, чем были наполнены 1941–1945 годы в истории нашей Родины и в его жизни. Фронтная закладка помогла А.А. Головко и в дальнейшем его жизненном пути.

Личный пример Анатолия Александровича Головко, его жизненная позиция, трудолюбие, умение строить отношения с коллегами, студентами, аспирантами и другими людьми, его научные труды являются достойным вкладом в отечественное наследие права, образцом для подражания не только молодежи.

Хотелось бы отметить педагогический талант Анатолия Александровича Головко. У него был особый стиль: глубокие знания он давал доступно, без наукообразия. Профессора отличали нестандартная манера подачи учебного материала, умение увлечь правом. В этом деле ему помогали большая эрудиция и душевные качества, что и притягивало к нему людей.

Анатолий Александрович всегда занимал активную гражданскую позицию: он часто выступал по радио, на телевидении, публиковался в СМИ, разъясняя сложные вопросы юридической науки и практики.

Научные труды А.А. Головко получили известность и признание на территории бывшего СССР и во многих других странах.

Лекторское мастерство Анатолия Александровича и знание тонкостей права восхищали не только граждан Советского Союза и суверенной Беларуси, но и США, Японии, Швеции, Финляндии, Дании, Австрии, Польши, Болгарии, ФРГ, Венгрии и т.д. А сфера научных интересов у него была широкая: проблемы конституционного права, научные основы законодательства, суверенитет, государственное строительство, демократия, правовое положение человека и гражданина.

Анатолия Александровича не только его ученики, но и многие-многие юристы, а также представители других наук по праву называют Учителем. Для многих он остается примером и сейчас.



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

Уважаемый читатель!

Человек-эпоха – так можно сказать об Анатолии Александровиче Головко. Пройденный им жизненный путь вызывает глубокое уважение: фронтовик, четырежды ранен, награжден боевыми орденами и медалями, правовед, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь. Широкий кругозор, активную гражданскую позицию и профессионализм Анатолия Александровича следует рассматривать как эталонные качества, которые должны быть присущи специалистам в области права. Его идеи и предложения, высказанные в научных публикациях, безусловно, заслуживают признания в качестве отечественного наследия права.

А.А. Головко посвятил научные исследования вопросам государственного строительства, суверенитета, демократии, правового положения человека и гражданина. Возможно, имея огромный жизненный опыт, в том числе трагичный, связанный со Второй мировой войной, этот выбор не был случайным. Но тем более ценными остаются высказанные им предложения.

А.А. Головко принимал участие в законопроектной деятельности, в частности, в работе над положениями Конституций СССР 1977 года и БССР 1978 года. Положительную оценку и широкое

признание профессор получил в зарубежных странах, где ему доводилось представлять республику на международном уровне (конференции ООН, Постоянная палата третейского суда в Гааге, членство в международных общественных объединениях) либо выступать с научными докладами.

Полагаем, в современных условиях труды А.А. Головки могут получить новое прочтение либо найти развитие в идеях его последователей. Издание адресуется специалистам в области права, а также всем, кто проявляет интерес к вопросам концептуально-теоретического и законодательного обеспечения государственного строительства.



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

Уважаемый читатель!

Имя Анатолия Александровича Головко – профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Республики Беларусь, заслуженного работника Белорусского государственного университета широко известно как в нашей республике, так и далеко за ее пределами. Анатолий Александрович был одним из основателей белорусской школы конституционного права, мудрым педагогом, блестящим ученым и практиком. Его работы «Человек, личность, гражданин», «Теоретические основы демократии: конституционно-правовой аспект» стали классикой конституционного права и, наряду с другими трудами, легли в основу отечественного учения о правовом государстве, теории правотворчества и теории демократии.

Будучи авторитетным государствоведом, А.А. Головко принимал непосредственное участие в разработке проектов Конституции СССР 1977 года, Конституции БССР 1978 года и Конституции Республики Беларусь 1994 года. Анатолий Александрович оказывал консультативную помощь в подготовке многих законопроектов, представлял национальные интересы на международной арене: в 1977 году возглавлял белорусскую делегацию

на Конференции ООН по территориальному убежищу в Женеве, являлся членом Постоянной палаты третейского суда в Гааге.

Научное наследие А.А. Головки составляет более 400 изданных на многих языках мира монографий, учебников и статей, посвященных государственному строительству, конституционным принципам и нормам, гарантиям государственного и народного суверенитета, разделению властей, местному управлению и самоуправлению, правовому статусу личности, правовому регулированию предпринимательской деятельности.

Прогрессивные взгляды ученого о функционировании представительной системы государства, правовом регулировании свободы совести, взаимоотношениях церкви и государства значительно опережали свое время. При этом многие из высказанных идей востребованы и сегодня, а обоснованные ученым принципы демократии имеют важное значение для формирования концепта электронной демократии в современных условиях глобальной информатизации общества.

Деятельность А.А. Головки не ограничивалась теоретическими исследованиями. В его трудовой биографии – практическая и преподавательская работа в различных организациях, в том числе почти 30-летнее руководство кафедрой государственного права и строительства юридического факультета Белорусского государственного университета. Великолепно проявил себя Анатолий Александрович в подготовке юридических кадров высшей квалификации. Под его руководством более 50 белорусских и зарубежных ученых-юристов получили степень кандидата юридических наук. Профессор Головки входил в состав 3 специализированных советов по защите диссертаций. При его научном консультировании защитились 8 докторов наук.

А.А. Головки был блестящим оратором. Он читал лекции не только в вузах Беларуси, но и в университетах ближнего и дальнего зарубежья, разъяснял актуальные вопросы правовой науки и практики по радио, телевидению и в печати. Изящный и образный слог его лекций, виртуозное владение и глубокое понимание освещаемых вопросов, умение доступно объяснить самые сложные правовые темы на всю жизнь запечатлелись в памяти студентов. Многие юристы и по сей день цитируют в своих выступлениях фразы А.А. Головки, произнесенные им в студенческой аудитории.

Анатолий Александрович стал настоящей легендой белорусского юридического сообщества. Несмотря на заслуженный авторитет и высокие заслуги, он оставался удивительно простым,

добрым и открытым человеком, с большим уважением относящимся к любому человеку. Анатолий Александрович считал, что «разум, демократизм и гуманизм, облеченные в нормы международного и национального права, преодолеют все глобальные невзгоды, конфликты и обеспечат людям высокий жизненный уровень и спокойную жизнь». Несомненно, эти слова будут актуальны во все времена.





Фото Юрия Иванова

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

Уважаемый читатель!

Настоящее издание в рамках проекта «Наследие права» содержит труды выдающегося белорусского ученого и педагога Анатолия Александровича Головки, профессора, доктора юридических наук, заслуженного юриста Республики Беларусь.

А.А. Головки – крупнейший специалист в области конституционного права, автор более 400 научных работ, опубликованных на многих языках мира. Его творческое наследие не утратило актуальности и представляет большую ценность для современной юридической науки.

Национальная библиотека Беларуси (НББ) – главная библиотека страны – сохраняет богатства, созданные лучшими умами человечества, через культуру и образование связывает прошлое с настоящим. Приоритетным направлением деятельности НББ

является сохранение, изучение и обеспечение доступа к национальному документальному наследию.

Большое внимание библиотека уделяет восстановлению утраченных культурных ценностей. В последнее время успешно были осуществлены проекты по возвращению в страну памятников книжного наследия, виртуальной реконструкции утраченных книжных собраний, факсимальному воспроизведению ценных книжных памятников и др. Наибольший общественный резонанс получил международный научный и издательский проект по факсимальному воспроизведению книжного наследия Ф. Скорины, а само факсимиле стало визитной карточкой Беларуси, памятником славянской книжности.

Издание избранных трудов А.А. Головко – достойное продолжение просветительского проекта «Наследие права», благодаря которому оно попадет в библиотеки и другие учреждения нашей страны. Это даст возможность всем желающим ознакомиться с работами одного из самых известных и авторитетных ученых-юристов Беларуси.

Убежден, что данное издание вызовет несомненный интерес широкого круга читателей и будет способствовать дальнейшему развитию отечественной правовой науки.

## Человек. Учитель. Ученый

Белорусский ученый-юрист Анатолий Александрович Головки – профессор, доктор юридических наук, заслуженный юрист Республики Беларусь, действительный член (академик) Международной академии организационных и управленческих наук (г. Минск), академик Международной славянской академии наук, образования, искусств и культуры, широко известен не только в Республике Беларусь, но и далеко за ее пределами.

Как истинный патриот, уйдя 16-летним юношей добровольцем в Красную Армию в грозном 1942 году, он пронес сквозь горнило Великой Отечественной войны непоколебимую верность воинской присяге и священному долгу защитника Отечества.

Анатолий Александрович был четырежды ранен и дважды контужен. Его несгибаемое мужество отмечено двумя орденами Красной Звезды, орденом Отечественной войны I степени, медалью «За отвагу» и почти 20 другими медалями.

У профессора Головки было много учеников. Анатолий Александрович часто приглашал молодежь к себе домой. Невозможно забыть ту потрясающую атмосферу добра, мудрости, уважения, его рабочий кабинет, переполненный книгами. Его многие меткие фразы о жизни и праве стали юридическими афоризмами.

Анатолий Александрович часто говорил: «В юности хочется жить веселее, в зрелости – лучше, а в старости – дольше. Вот и я стараюсь



А.А. Головки. Фронтовые годы

по мере возможности творить, чтобы продлить долголетие. С удовольствием играю на аккордеоне».

Он родился в Алексеевке, городе бывшей Воронежской, ныне Белгородской области, который раскинулся на пологих берегах живописной реки Тихая Сосна, впадающей в Дон. Город славился шумными торговыми ярмарками и комбинатом, поставлявшим отменное подсолнечное масло.

Родители Анатолия были образованными людьми. Мать Анастасия Авраамовна работала в детском саду, отец Александр Иванович – в Госбанке, получала достойную зарплату, мечтал заняться коммерцией. Прошел Первую мировую войну, и его как офицера запаса каждый год с апреля по ноябрь призывали на военные сборы для совершенствования боевой выучки. Отец к армейским стажировкам относился со всей ответственностью. В нем разглядели перспективного командира и присвоили звание полковника.

Как-то после очередного возвращения отца со сборов в дом заглянул живший по соседству двоюродный брат и спросил:

- Скажи ты мне, Сашенька, будет или не будет война?
- Будет, Петенька, и только с немцами, – последовал ответ.

Анатолий этот разговор запомнил на всю жизнь.

Зловещее зарево войны вскоре полыхнуло на огромных просторах страны. Отец в это время находился в армейских лагерях на Дону, сестра Нина училась в Харькове, мать и Анатолий оставались в Алексеевке. Спустя несколько дней пришла тяжелая весть: при обороне Таллина без вести пропал старший брат Анатолия 20-летний Виктор, служивший на Балтийском военно-морском флоте. У родных и близких сердце сжималось от горя. Мать слегла, как-то сразу постарела.

Оставив матери записку, Анатолий на попутных машинах добрался до полка, которым командовал отец. Увидев сына, Александр Иванович приказал ему немедленно убираться. Тот не смог согласиться.

Анатолия уважали за меткую стрельбу, высокие спортивные достижения. Всему этому он научился в школе и с гордостью носил значок «Готов к труду и обороне», который обычно давали только взрослым.

Со временем закаленного в сражениях Анатолия Головка назначили командиром взвода разведки. Нашим войскам предстояло незаметно осуществить перегруппировку, совершая разведывательные вылазки в тыл врага, предусмотреть все меры для дезинформации противника. Часто выбор падал на Головка и его товарищей по оружию. Им удавалось добывать многое из того, что требовалось для принятия конкретного плана оперативных действий, от которого зависела жизнь советских солдат и офицеров.

Полк, в котором воевал Анатолий Головкин, освобождал Дубровно. Серьезной преградой на пути наступления оказалась река Мерея с глинистым дном и заболоченной поймой. К тому же левый берег, где закрепились фашисты, был выше правого и усеян множеством дотов и дзотов. Кипели жестокие, кровопролитные бои. На рассвете 26 июня 1944 года А. Головкин со своим взводом в числе первых ворвался в город, почетным гражданином которого он впоследствии стал.

Дальше была Кенигсбергская операция, в которой Анатолий Головкин принимал самое непосредственное участие. Разведчикам, действовавшим на переднем крае в полосе штурмовых групп и отрядов, было нелегко. Приходилось маневрировать, атаковать там, где во вражеских позициях обозначались уязвимые места. Кенигсберг пал 9 апреля 1945 года. А старший лейтенант Головкин за проявленный героизм удостоился очередной боевой награды. Войну Анатолий Головкин закончил в Вене. Получил три медали «За отвагу», правда, две во время боев потерял.

Проявляя пылающими улицами городов Европы, тогда еще совсем молодой парень даже представить не мог, что спустя годы приедет сюда с лекциями по праву государственного строительства.

Своими ратными подвигами Анатолий Головкин заслужил право быть участником Парада Победы в Москве. Тот день, 24 июня 1945 года, выдался пасмурным, но теплым. Маршал Жуков выехал на белом коне на Красную площадь. Оркестр грянул «Славься!» Глинки, разнеслось дружное «ура». От возбуждения мороз по коже пробегал. А затем был торжественный прием в Кремле. Разведчик впервые увидел Сталина.

После капитуляции Германии служба в армии продолжалась на территории Венгрии.

Последствия ранения, контузии, нервное истощение не заставили себя долго ждать. По состоянию здоровья А.А. Головкин был демобилизован. Более полугода он лежал и не мог самостоятельно передвигаться.

Немного поправившись, вчерашний командир разведвзвода поступил в Харьковский юридический институт, который окончил в 1950 году. Работал прокурором в Кривом Роге, бесстрашно боролся с преступностью и беспризорностью. Через полгода поступил в аспирантуру, учебу в которой он успешно завершил, досрочно защитив кандидатскую диссертацию в сентябре 1953 года на тему «Действие исковой давности в советском гражданском праве». В этот же период работает ученым секретарем Харьковского юридического института.

В конце мая 1954 года наступил качественно новый этап в жизни Анатолия Александровича. По просьбе Академии наук БССР он дает согласие о переводе на работу в Институт философии и права Академии наук БССР старшим научным сотрудником и переезжает в Минск, который становится его вторым родным городом.

С 1959 года Анатолий Александрович работает на юридическом факультете Белорусского государственного университета вначале доцентом. В марте 1965 года он возглавил кафедру государственного права и советского строительства этого факультета (с 1991 года – кафедра конституционного права), которой беспрерывно руководил на протяжении 27 лет.

Закономерным результатом воплощения накопленного потенциала стала защита в 1972 году докторской диссертации на тему «Организационно-правовые проблемы в деятельности Советов по руководству колхозным строительством».

Анатолий Александрович всегда активно участвовал в общественно-политической деятельности: возглавлял профсоюзную организацию Белорусского государственного университета, был заместителем председателя правления Общества дружбы «СССР – Ливия», членом правления Белорусского отделения Общества дружбы «СССР – Франция», членом Белорусского республиканского комитета защиты мира, председателем секции юридического наук Министерства высшего и среднего специального образования БССР, членом президиума правления общества «Знание».

Обладая огромным педагогическим и лекторским мастерством, он постоянно выступает со сложными конституционно-правовыми темами на телевидении, по радио, в печати, перед трудовыми коллективами. Профессору Головки довелось выступать с лекциями и вести дискуссии с гражданами США, ФРГ, Дании, Японии, Швеции, Австрии, Польши, Финляндии, Литвы и других стран. Он постоянно участвовал в многочисленных международных и республиканских научных и научно-практических конференциях.



Кафедра государственного права и советского строительства БГУ им. В.И. Ленина. 1987

Как патриот, известный ученый и гражданин своей Родины, Анатолий Александрович привлекался к дипломатической работе. В 1977 году он возглавил делегацию БССР на Конференции ООН по территориальному убежищу в Женеве. В течение пяти лет был членом Постоянной палаты третейского суда в Гааге от Белорусской ССР.



А.А. Головко на конференции ООН.  
Женева. 1977

А.А. Головко принимал участие в каждой рабочей группе, разрабатывавшей в последние десятилетия проекты конституций белорусского государства. Оказывал консультативную помощь в подготовке многих других законопроектов.

В порядке межвузовского обмена профессор А.А. Головко читал лекции по конституционному праву студентам Киевского университета, Харьковского юридического института, Томского, Вильнюсского, Алтайского, Таджикского, Туркменского, Гродненского университетов, а также в дальнем зарубежье – в Чикагском университете (США), Йенском и Рурском (Германия), Копенгагенском (Дания), Софийском (Болгария), Люблинском и Варшавском (Польша).

Почти 50 лет научной и общественной деятельности принесли Анатолию Александровичу заслуженное признание. Путь от аспиранта до крупного ученого-правоведа, педагога требовал и таланта, и трудолюбия, и высокой самоорганизации.

В своих трудах профессор А.А. Головко давал научные рекомендации по совершенствованию законодательства и функционированию представительной системы государства; обосновывал идею о сути и необходимости научных экспериментов в государственном строительстве, о целесообразности юридической службы в сельском хозяйстве, разработал новую концепцию правового регулирования взаимоотношений местных Советов с колхозами и иными организациями. В 1961–1963 годах исследовал в правовом аспекте мелиоративно-водные отношения, дал рекомендации по упорядочению их правового регулирования.

В последние годы, когда молодое белорусское государство встало на суверенный путь развития, Анатолий Александрович посвятил свои труды одному из основных конституционных признаков современного государства – демократии. Он разрабатывал теоретические основы демократии, проблемы практики

ее реализации, предложил новое определение понятия «демократия», впервые обстоятельно сформулировал ее гарантии и принципы, разработал вопросы системы демократических особенностей государства, ее эффективности и взаимосвязи с суверенитетом.

В период становления независимой Беларуси научные интересы А.А. Головки были востребованы и теоретиками, и практиками. Анатолий Александрович занимался разработкой проблем суверенитета Республики Беларусь, формами его проявления и гарантиями, а также вопросами правового статуса граждан. Ученый активно исследовал сущность и характерные особенности Конституции. Многие выдвинутые им идеи нашли отражение в законодательстве Республики Беларусь.

Вся научная и педагогическая деятельность А.А. Головки была тесно связана с вузами и научными центрами Беларуси и бывших союзных республик. Анатолий Александрович был инициатором тесного сотрудничества юридического факультета Белорусского государственного университета и юридического факультета Йенского университета ГДР. Результатом этого сотрудничества стали совместные конференции и сборники научных работ.

Профессор Головки регулярно выступал оппонентом при обсуждении докторских и кандидатских диссертаций, обменивался литературой с правоведами зарубежных стран, публиковался в журналах и сборниках научных трудов вузов. Свободное владение русским, украинским, белорусским, немецким, польским и болгарским языком помогало поддерживать тесные контакты с многими учеными зарубежных стран.

Плодотворной оказалась деятельность Анатолия Александровича в сфере подготовки юридических кадров. Более 10 лет он являлся членом специализированного совета по защите диссертаций Национальной юридической академии Украины (Харьков). Подготовил более 50 кандидатов юридических наук (в том числе 9 иностранцев), был консультантом при подготовке 8 докторов юридических наук.

Библиография научных трудов Анатолия Александровича Головки насчитывает более 400 изданий (монографии, брошюры и статьи) на восьми языках.

Среди работ этого выдающегося ученого в первую очередь можно назвать «Местные Советы – организаторы колхозного производства» (1957, в соавторстве), «Местные Советы Белоруссии в борьбе за социалистическое переустройство сельского хозяйства (1929–1935)» (1962), «Советское строительство» (1979, в соавторстве), «Конституция подлинного народовластия» (1979), «Человек,



личность, гражданин» (1982), «БССР – суверенное социалистическое государство» (1986), «Декларации и реальность» (1987, в соавторстве), «Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект)» (2004). По прошествии многих лет мы понимаем востребованность идей, которые не потеряли актуальности и сегодня.

В последние годы Анатолий Александрович Головки работал профессором кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, был членом двух советов по защите кандидатских и докторских диссертаций в Белорусском государственном университете и Национальной академии наук Беларуси, возглавлял Научно-консультативный совет при Конституционном Суде Республики Беларусь.

Это был уважаемый студентами и преподавателями педагог, опытный ученый-правовед – внимательный, отзывчивый, доброжелательный и пользующимся огромным авторитетом. Не одно поколение юристов выросло на трудах ученого. За большой вклад в организацию и обеспечение учебно-воспитательного процесса ему присвоено почетное звание «Заслуженный работник БГУ».

Талантливых ученых принято называть цветом отечественной науки. В этом ярком созвездии достойное место занимает А.А. Головки. Являясь цельной натурой, настоящим ученым, он навсегда останется в золотом фонде отечественной науки. Своим богатым жизненным опытом, разносторонними знаниями он оказывал и оказывает благотворное влияние на повышение качества образовательного процесса, воспитание высококлассных специалистов и достойных граждан страны.

**Список использованных источников:**

1. Величко, В. По дорогам шинельного цвета / В. Величко // Профессора, наденьте ордена! : очерки о ветеранах Великой Отечеств. войны юрид. фак. Белорус. гос. ун-та. – Минск : БГУ, 2011. – С. 6–12.
2. Балашенко, С.А. Анатолий Александрович Головки / С.А. Балашенко, О.И. Чуприс // Вестн. БДУ. – Сер. 3. – 2010. – № 3. – С. 95–96.
3. Юрыдычны факультэт. Гісторыя. Сучаснасць. Імёны / рэдакцыйны савет: С.А. Балашанка (старш.) [і інш.] ; рэдактары: С.А. Балашанка (адк. рэд.), А.В. Шыдлоўскі (нам. адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск : БДУ, 2015. – С. 133–134.

*Сергей Александрович БАЛАШЕНКО,  
профессор, доктор юридических наук,  
декан юридического факультета БГУ,  
профессор кафедры экологического и аграрного права  
юридического факультета БГУ*

## Воспоминания об отце

Я благодарен организаторам проекта «Наследие права» за публикацию сборника избранных научных работ моего отца, Анатолия Александровича Головки, а также за предоставленную мне возможность поделиться с читателями своими мыслями об этом выдающемся человеке.

Мой отец прожил долгую жизнь, в которую вместились целая эпоха проведенного под руководством коммунистов эксперимента строительства социализма и коммунизма в территориально самой большой на планете стране – СССР.

Родился Анатолий Александрович в дружной и патриотично настроенной семье. Отец – военнослужащий, мать – воспитательница детского сада. Он был младшим ребенком в семье, у него были старшие сестра и брат. Все дети отлично учились в школе. Брат Виктор (погиб в 1941 году при обороне Таллина) был атлетического сложения, увлекался спортом. Сестра Нина проявляла способности к музыке и танцам. Анатолий Александрович мне неоднократно рассказывал, что у его отца было убеждение о неизбежности кровопролитной войны с Германией. Дедушка воевал с немцами еще в Первую мировую, был неоднократно ранен и отравлен хлором. Он понимал важность подготовки сыновей к суровым военным испытаниям. Подростками брал их на воинские сборы.

Анатолий Александрович, учась в старших классах средней школы, освоил стрельбу из пулемета, винтовки и пистолета, умел водить автомобиль. После начала войны, осенью 1941 года, вступил в истребительный батальон, который вел борьбу со шпионами и диверсантами, постоянно забрасываемыми с немецкой стороны фронта. Здесь прошла его первая боевая закалка, которая очень пригодилась на войне. С приближением фронта сбежал

в действующую армию, хотя по возрасту призыву еще не подлежал. Отступал до Сталинграда. Потом были все этапы победоносного наступления. Однажды с однополчанами они договорились встретиться после победы в Берлине, чтобы отметить это событие в ресторане «Москва». Отец рассказывал мне, как, придя в Берлин с советскими войсками, нашел ресторан «Москва». Здание было разрушено. Они с товарищами постояли некоторое время, выкурили по самокрутке и разошлись. Среди обломков здания отец нашел десертную ложку, которую положил за голенище сапога. Этой ложкой он потом кормил меня, когда я был маленьким.

Война, на которую Анатолий Александрович ушел юношей, сыграла большую роль в формировании его как личности. Отец не любил рассказывать о войне. Но были события, о которых он все же вспоминал. Среди них – длительная оборона на линии Дубровно – Орша перед операцией по освобождению Белоруссии. Позиции части, в которой служил отец, находились в болоте. Зимой при постоянных обстрелах немецко-фашистских войск и перебоях со снабжением продовольствием несколько месяцев позиционной войны были очень тяжелым испытанием. За проявленные в это время мужество и героизм Анатолий Александрович был удостоен звания почетного гражданина г. Дубровно. Вспоминал отец и своих однополчан, чаще всего рассказывал о Павле Чубе, с которым вместе ходил в разведку. Война была лучшей проверкой на патриотизм и порядочность. Она помогла отцу безошибочно разбираться в людях, отличать добро от зла, правду от лжи, притворство от искренности.

После войны была служба в армии на территории Венгрии. Комсостав части был расквартирован у местного населения. Отец жил в доме богатого землевладельца, и высокий уровень культуры и быта в европейских странах произвел на него большое впечатление. Хозяин дома пробовал сватать за отца свою дочь, но сердце солдата стремилось домой, в родную Алексеевку, к родной крытой камышом мазанке, к маме и сестре, которые вернулись домой из эвакуации в Казахстане. «Как мне надоело быть за границей, переезжать из одного государства в другое. Как хочется, хочется в Россию, ближе к дому», – писал отец маме из Венгрии 6 сентября 1945 года.

Письма отца с войны, которые сохранила его мама, являются свидетельством патриотизма и несгибаемой воли. При всех тяготах службы и постоянной смертельной опасности в письмах нет уныния. У солдата все нормально, он бьет врага и просит маму не волноваться за него, интересуется семейными делами, огородом, ценами на продукты. В Венгрии по состоянию здоровья



А.А. Головки с супругой Ниной Викторовной.  
1952

А.А. Головки был демобилизован и смог вернуться домой.

Потом была упорная борьба с недугом, причиной которого была война, учеба в Харьковском юридическом институте, который в ту пору носил имя Лазаря Моисеевича Кагановича, оперативная работа в Кривом Роге, защита кандидатской диссертации в Харькове.

Основной этап жизни отца, когда он наиболее полно реализовал свой потенциал, связан с работой в БССР, куда его с женой пригласили для укрепления республики кадрами после Великой Отечественной войны. Сначала

работал в Институте философии и права АН БССР, затем в БГУ им. В.И. Ленина. Это было удивительное время, когда вернувшиеся с войны поколение возрождало великую страну. Из коллег отца мне запомнились Вадим Андреевич Круталевич, Иосиф Александрович Юхо и Евгений Николаевич Тагунов. Они ходили друг к другу в гости, выезжали вместе на природу и на экскурсии. С Иосифом Александровичем ездили в Налибокскую пушу, обследовали руины Кревского замка, ездили в Ясную Поляну поклониться памяти Л.Н. Толстого, ценителем творчества и философии которого Юхо оставался всю свою жизнь. Вадим Андреевич Круталевич принял участие в моем становлении как научного работника, помогая при написании кандидатской диссертации советом и консультируя. Я бесконечно благодарен за это.

Отец выбирал друзей по себе. Сам он был скромен в быту, не злоблив, не завистлив и не злопамятен. Старался не поддаваться унынию даже в самых сложных жизненных обстоятельствах. Всегда бескорыстно помогал людям в профессиональной сфере и в быту, охотно принимал на себя руководство подготовкой диссертаций молодыми учеными-юристами. Любил пристойную уместную шутку, хорошую компанию и свой немецкий трофейный аккордеон, на котором неплохо играл. Мне как сыну он уделял много внимания. Внимание это было разносторонним: помощь в учебном процессе, обучение игре на музыкальных инструментах, поощрение изучения иностранного языка. Я всегда, на всех этапах жизни

чувствовал с его стороны живую заинтересованность в моей судьбе.

Возможно, отец считал, что его занятость основной работой и выполнение общественных обязанностей не позволяли уделять достаточно внимания мне как сыну. Чем, как не этим, можно объяснить его большую заинтересованность воспитанием внуков. Он каждое лето, пока Женя и Лиза были маленькими, минимум один месяц жил с ними на своей даче в Крыжовке. Благодаря ему дети все летние каникулы проводили на свежем воздухе. Дедушка всегда был в курсе их детских проблем, старался привить им любовь к природе и земле, на которой мы живем. Я и мои дети никогда не забудем душевные вечера на даче, неторопливые дедушкины рассказы о прошлой жизни, о необычных людях и, конечно, о войне.

Будучи частью великой эпохи, Анатолий Александрович Головкин очень любил свою Родину, которой всегда считал именно СССР. Иначе и быть не могло. За советскую власть он проливал кровь во время Великой Отечественной войны, об укреплении и повышении ее эффективности были все его мысли и научные работы вплоть до распада Советского Союза. Исчезновение с политической карты мира этой страны и социалистического лагеря было для него, как и для многих его единомышленников, личной трагедией, в которой, как в зеркале, нашли отражение трагедии многих народов, переживших или до сих пор переживающих острейшие кризисные явления, охватившие все области общественной жизни.

Плохие новости в 1990-х годах приходили из ГДР, где профессура часто лишалась работы под надуманным предлогом, а то и обвинялась в сотрудничестве со «Штази». Покончил с собой друг отца профессор Риге,



А.А. Головкин с внуком Евгением



А.А. Головкин с внучкой Елизаветой

которого затравила новая власть. Анатолий Александрович был инициатором тесного сотрудничества юридического факультета БГУ и юридического факультета Йенского университета ГДР. Проводились совместные конференции, издавались совместные сборники научных работ. Юристы БГУ часто встречались с коллегами из ГДР. Поэтому происходящее в этой стране в период ее поглощения ФРГ воспринималось с большой тревогой и болью.

Изменились отношения с некоторыми коллегами из прибалтийских республик, которым отец оказывал содействие в научной работе и написании диссертаций. Прекратились взаимные визиты, сократились до минимума или вовсе оборвались переписка, общение по телефону. Но и в этих непростых условиях отец выстоял, став одним из первых правоведов Республики Беларусь, разрабатывающих новую область государственного права теперь уже независимой Республики Беларусь. Он принял участие в написании первой Конституции нашей страны, исследовал такие сложные понятия, как демократия, суверенитет, личность в качестве субъекта правоотношений, усмотрение в условиях правовой неурегулированности общественных отношений.

Приоритетным следует считать изучение понятия времени в системе правовых категорий. Проблема оказалась не только теоретической, но и прикладной: на изломе эпохи время особенно неумолимо приводит к устареванию действующих законов. Отец хотел, чтобы наша страна заняла достойное место в мире, чтобы у нас была своя, а не слепо заимствованная система государственного устройства и государственного права.

Когда читаешь труды отца, написанные после 2000 года, осознаешь взятую им на себя ответственность, начинаешь понимать востребованность его идей, ряд которых не потеряли актуальности и сегодня. Профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, он, как и в Отечественную, всегда оставался стойким бойцом стратегически сложного фронта, имя которому – государственное право.

*Николай Анатольевич ГОЛОВКО, сын*

## Мне напомнили о войне

Как-то в один из прекрасных весенних дней я торопился на дачу. В вагоне электрички мне удалось найти свободное местечко у окна. Не теряя времени, я стал просматривать газету «Вечерний Минск», слушал, о чем говорят дачники, и любовался красивыми видами пробуждающейся весенней природы. Вышел на станции Крыжовка, вдохнул свежего лесного воздуха с приятным сосновым ароматом, услышал знакомые с детства трели прилетевших жаворонков, и так приятно, радостно стало на душе.



А.А. Головко. Фронтовые годы

Подобное радостное весеннее возбуждение отражалось и на лицах идущих рядом со мной людей, проявляясь в их разговорах, в лае и прыжках собачек. Вдруг кто-то окликнул меня: «Головко, не торопись, я давно тебя приметил, узнал и так хочу с тобой поговорить!» Я посмотрел на этого мужчину, но, несмотря на свою хорошую зрительную память, не мог вспомнить, где я с ним встречался. Сделал намек, чтобы он представился. Он улыбнулся, немного прищурил глаза, и сказал: «А помнишь, как во время войны, под Оршей, ночью в твою землянку зашел немецкий офицер?» Я невольно вздрогнул, мгновенно вспомнив давно забытый эпизод военных лет. Но и после этого я не смог определить, при каких обстоятельствах мы с ним встречались и кем он был в нашей воинской части. Радостно смотря друг на друга, мы вспоминали тяжелую долговременную оборону Западного, а затем 3-го Белорусского фронтов, многие

моменты и боевые эпизоды из нашей болотной фронтовой жизни. Ведь мы в то время были такими молодыми и преданными Отечеству гражданами. Он быстро и легко называл фамилии, воинские звания людей, которых я прекрасно знал и вместе с ними тянул тяжелую фронтовую жизнь. «Так кем же ты был в то время?» – спросил я в упор. «Военным журналистом», – ответил он и обнял меня. – «Давиденок моя фамилия, а зовут Василием». Вот тогда-то я и признал его «за своего». Он работал в редакции газеты «На врага» нашей 331-й стрелковой дивизии. И об этом необыкновенном случае, произошедшем со мной, опубликовал в своей газете, но не совсем точно его изложил.

А произошло это в середине марта 1944 года, когда наша дивизия после тяжелых и ожесточенных десятидневных боев при выполнении приказа Верховного Главнокомандующего Союза ССР тов. И.В. Сталина о прорыве обороны противника под Дубровно – Оршей и выходе к реке Березина не смогла решить непосильную в то время задачу, понесла огромные потери в живой силе и технике. Измученные бойцы 331-й дивизии были оттянуты от переднего края обороны во второй эшелон (примерно на 5 км) на отдых и реформирование части.

Почувствовав себя в полной безопасности, мы разместились в удобных блиндажах и как могли приводили себя в порядок, отдыхали. Со мной вместе в блиндаже разместился сержант Павел Федорович Чуб, командир отделения разведвзвода, которым я командовал. В один из вечеров произошел потрясающий случай. Стемнело. Я растопил буржуйку, зажег коптилку, сделанную из гильзы снаряда, разделся по пояс, растер тело, которое все время «чесалось», так как мы долгое время не могли искупаться. Стало приятно и тепло. Занялся дезинфекцией нижней рубахи, по которой ползали вши, а затем спокойно стал протирать свое тело чистой влажной тряпкой, напевая любимые песенки. Внезапно дверь землянки отворилась и по трем ступенькам вниз ко мне «влетел» немецкий офицер. Я поднялся и скомандовал жестким тоном: «Хальт! Хенде хох! (Стой! Руки вверх!)». Немец сделал мягкую гримасу лица, улыбнулся и поднял слегка руки вверх. Мгновенно дотянувшись до своего ПППШ (автомата), я потребовал, чтобы он положил свой пистолет на столик. Это он спокойно сделал и заявил, что сдается в плен. Поскольку я неплохо владел немецким языком, который активно изучал в воздушно-десантных войсках, завел с ним разговор. «Кто Вы? И как могли пробраться в расположение наших войск, где просто негде спрятаться? Да еще и в форме немецкого офицера. Кто Вы по званию?» – «Хауптман (капитан)», – ответил он.



– Фамилия?

– Фриц Каннахер.

– Я не хочу Вас пугать, но предупреждаю: если Вы посмеете сделать без моего разрешения хотя бы один шаг в мою сторону, я Вас расстреляю.

Он опустил голову и сказал: «Я пришел к Вам не для того, чтобы убивать русских, а для того, чтобы покончить с этой коварной и ненужной для всех нас войной». – «Вам сколько лет? – спросил он у меня». – Я ему ответил: «Восемнадцать». – «А мне тридцать», – сказал он. И бегло рассказал, что за свою короткую жизнь он успел получить высшее образование, но не воспользовался им, так как его принудили участвовать в захвате Австрии, Франции, Польши, СССР. Он страшно устал от такой гадкой, зверской «работы» и хочет быть просто человеком.

С автоматом в руках слушая его рассуждения, проклиная войну, разглядывая внимательно лицо и умные глаза, мимику, офицерскую форму, я как-то расслабился и невольно стал проникаться уважением к врагу. В это время отворилась дверь и в землянку вошел слегка выпивший сержант Чуб. Он оторопел, не мог ничего понять, не знал, что делать. Наконец он спросил: «Откуда взялся немец? И о чем ты с ним можешь говорить? Его надо немедленно показать начальству и расстрелять». – «Благодарю за совет, – ответил я и стал потихоньку одеваться, так как я был оголен по пояс и даже забыл об этом, беседуя с немцем. – Ты бы лучше поинтересовался, почему он к нам пришел, и не спешил его расстреливать. Мы с тобой перебили предостаточно фашистов, которые стремились нас уничтожить, и поступали правильно. Так будем действовать и дальше, до самой Победы. Но если он пришел к нам как друг, мы убивать его не будем. Хорошо, если бы он помог нам приблизить победу». Я приказал сержанту, чтобы он его обыскал, потребовал от немца документы, удостоверяющие его личность. Вместе с документами были фотографии жены с ребенком и несколько его фотографий. Он сказал, что родился в небольшом городке Ландсберге, в Восточной Пруссии, отец занимался изготовлением сыра, имеет младших брата и сестру, показал их фотографии. Я заметил, что ему стало трудно говорить пересохшими губами. Предложил ему вместе поужинать, выпить чаю, что он воспринял с восторгом. Сержант быстро принес нам солдатскую кашу с американской тушенкой и полкотелка чаю. Напряженность между нами спала, и мы спокойно продолжили разговор. На мой повторный вопрос, как он все же смог пробраться в наш глубокий тыл без выброски с самолета, он спокойно рассказал: «Я давно

к этому готовился, приобрел вашу военную одежду, изучил все проходы в минных полях. Несколько раз допрашивал ваших пленных солдат, узнав от них то, что больше всего интересовало – сохраняют ли жизнь немецким военнопленным, которые добровольно сдаются в плен Красной Армии. Они меня в этом убедили, и психологически я был готов. Нужно было только выбрать момент. И такой момент наступил. После тяжелых кровопролитных наступательных боев ваша армия вынуждена была отступить на свои прежние позиции. Наступило затишье. Ночью я переоделся в вашу военную форму, легко переполз линию фронта и пошел молча по дороге с вашими солдатами. А когда стало светать, я ушел от дороги в лес, переоделся в свою форму, которую нес в рюкзаке, весь день прятался в лесу и наблюдал, как вы устраиваетесь на отдых. Выбрав момент, когда никого в этом месте не было, я прямо пошел на блиндаж, в окне которого был свет. Не знаю, чем все это закончится для меня, но я рад, что так поступил. В рядах нашей армии паника, никто уже не мечтает о победе. Знаю, что ваша армия уже вошла в Румынию, скоро она придет и в Германию».

– Ну что ж, собирайся, пойдём в штаб нашего полка.

Он поблагодарил нас за понимание и ужин. Через полчаса мы его доставили к командиру 1106-го стрелкового полка майору Смоляру Василию Нестеровичу. Оттуда, как по лестнице вверх, его доставили в штаб 331-й стрелковой дивизии, а затем в штаб 71-го стрелкового корпуса. Он дал очень ценные показания, был еще некоторое время у наших высших военных чинов. О его дальнейшей судьбе я ничего не знаю.

И все же это был потрясающий эпизод испытания силы воли и духа как для меня, так и для немецкого офицера. На войне, как на войне, все может быть. Но главной фигурой в ней является человек: он может выдержать любые испытания и победить, а может бесцельно и незаметно для истории погибнуть, не оставив следа.

*Анатолий Александрович ГОЛОВКО,  
профессор, доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Республики Беларусь*

# О демократии

## Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект)

*Публикуется по книге: Головки, А.А.  
Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект) /  
А.А. Головки. – Минск : Право и экономика, 2004. – 164 с. –  
(Серия «Юридическая литература»).*

### Глава 1

#### **Понятие и социально-правовая значимость демократии**

Многие века человечество осмысленно употребляет понятие «демократия» при определении сущности власти, политических режимов управления, обустроенности общества и государства, статуса своих граждан, их взаимоотношений между собой, между государством, обществом, с одной стороны, и гражданами, с другой, и во многих иных жизненно важных процессах, связанных с властью. При этом закономерен следующий процесс: чем выше наука и культура общества, чем быстрее и всестороннее человек осознает самого себя, чем теснее и доверчивее устанавливаются постоянные связи между народами и государствами мира, тем больше и чаще человечество обращается к народовластию, демократии с надеждой найти в таком режиме, способе управления обществом и государством гуманность, честность, доброту и справедливость. Делается попытка объяснить, что же собой представляет демократия, какова ее суть, что ее порождает. Проводятся

поиски идеального демократического общества и государства во всем мире с тем, чтобы испить из этого родника живительного эликсира мудрости, добра и блага людского, научиться жить по-новому, распространить подобный уклад правления обществом по миру. К сожалению, при всем желании нам негде научиться идеальной демократии.

Весьма важно знать хотя бы с приблизительной точностью, что является демократией – добро или зло. Значение этого понятия, если оно станет общеизвестным, на уровне общества может стать основной нормой, руководящей нитью человеческого поведения и действия. Демократия может стать сутью общественной среды, в которой мы живем. Ее эффективность безмерно возрастет без всяких директив и нажимов.

Без знания сущности демократии нельзя объяснить и раскрыть такие важные общественно-политические понятия и явления, как общественный строй, государство, право, формы политической власти, эффективность управления обществом и государством, взаимодействие власти народа с государственной и общественно-политической властями, взаимоотношения государства с человеком и гражданином, суверенитет народа, нации, государства и др.

Чувствуя острую потребность в осмыслении сущности демократии и выработке определенных «рецептов» (обоснованных научных суждений) для конкретных государств и руководителей, ученые различных стран стали активно заниматься исследовательской работой в данном направлении. Интерес к демократии в США и западных буржуазных государствах особенно возрос после Второй мировой войны, что было вызвано рядом причин, о которых в литературе не упоминается. Полагаю, что такими причинами являлись: 1. Опасность возрождения фашизма, несовместимого ни с каким строем, известным человечеству. 2. Накаленность международной обстановки между военными союзами западных буржуазных государств и новыми социалистическими странами во главе с союзом СССР. 3. Боязнь и постоянное запугивание социализмом их народов. 4. Победа Советского Союза – государства трудящихся – во Второй мировой войне и возрастание его авторитета во всем мире, т.е. победа реальной демократии.

В такой ситуации идеологам буржуазных государств надо было осмыслить и объяснить своим народам истинные причины победы Красной Армии во Второй мировой войне и глубоко задуматься о гуманизации своих государств, смягчении острых противоречий между трудовым народом и концернами капитала, определяющими политику, о постоянном вовлечении простых тружеников

в управление общественными делами. Нужны были ярко выраженные публичные теории о демократии, интригующие простых людей и как бы обосновывающие заботу об их участии в самоуправлении. Это была своего рода задумка политологов «примирить» антагонизм социальных групп в буржуазных государствах, а также между этими государствами и их колониями. Подобные и иные соображения политологов быстро сработали, обрушив на свои народы множество новых концепций о демократии.

Следует заметить, что в это же время во многих государствах мира (особенно европейских) впервые сформировалась политическая наука как самостоятельная дисциплина. Это наука о формировании в обществе власти и ее целях. Каждое общество основано на определенном порядке, установленном и регулируемом элементами политической системы, т.е. государством, общественными объединениями, политическими партиями и другими элементами. Все они обладают властью и занимаются ее реализацией, т.е. политикой. В демократическом обществе народу принадлежит самая высокая власть. Фактически он должен осуществлять свою власть прямо, непосредственно и через элементы и субъекты политической системы.

Рассмотрим сущность некоторых теорий о демократии, разработанных политологами, философами и юристами в послевоенные годы.

Среди многочисленных теорий демократии получила известность концепция И. Шумпетера, изложенная в работе «Капитализм, социализм и демократия» (см.: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern. 1946). И. Шумпетер стремится показать, что демократия является лишь формальным политическим организационным принципом. «Демократия не основывается на определенных общественных ценностях, она представляет собой строй институтов, предназначенных для реализации политических решений, при котором они принимаются в конкурентной борьбе за голоса народа» (Там же. S. 428). Эта теория демократии противоположна так называемой классической теории демократии, которую автор определяет как «институционный строй, предназначенный для реализации политических решений, характеризующийся тем, что народ сам решает спорные вопросы. А именно путем выбора лиц, которые должны исполнить его волю» (Там же. S. 397). И. Шумпетер скептивен в своем отношении к основной массе избирателей, которая, как он пишет, «не способна к какому-либо действию, кроме паники» (Там же. S. 450).

Единственным средством восстановить социальную дисциплину, оказывается, по Шумпетеру, является социализм, правда, казенно-казарменного образца.

Считаю, такой подход к понятию «демократия» является весьма узким, легковесным и надуманным. В нашей демократии Конституция Республики Беларусь заложила огромные человеческие ценности. Человек является высшей ценностью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2 Конституции Республики Беларусь). Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ (ст. 3 Конституции Республики Беларусь). Что же касается социализма, то он показал свой приоритет перед буржуазным миром, спас его от фашизма во время Второй мировой войны.

Второй представитель немецкой политической науки Н. Лухман определяет демократию как «поддержание сложной структурности (Komplexität), несмотря на необходимость оперативного принятия решения, поддержание возможно широкой сферы, в рамках которой вырабатываются новые и другие решения. В этом рациональность демократии и ее человечность, ее разум» (Zuhmann Komplexität und Demokratie. Politische Vierteljahresschrift. 1969. 2/3. S. 319). Конкретное участие всех индивидов в процессе принятия политического решения является, по Н. Лухману, не только утопией, но и ложной идеей. В «классической теории демократии» никогда не ставился вопрос о повседневном решении «народом» всех текущих вопросов. Конструкция реализации власти народа определена в конституциях демократических государств. Участие индивидов в процессе политического волеобразования является не только средством, но и целью самореализации человека в социальном мире. Н. Лухман же превращает демократию в чисто техническую функцию, обеспечивающую возможность существования политической системы. Человек в такой концепции просто исчезает.

В наиболее законченном виде проблемы «активного общества» отражены в концепциях Ю. Хабермаса и Р. Дарендорфа. В своей работе «Изменение в структуре общественности» Ю. Хабермас показал, что в настоящее время политический процесс протекает в основном в союзах, политических партиях, оставляя при этом общественности роль почти безучастного зрителя. «На смену общественности, представляющей собой частных лиц, пришла общественность лиц, объединившихся в организации. Только такие организации способны в нынешних условиях действительно участво-

вать в процессе общественной коммуникации, используя внутрипартийные и внутрисоюзные каналы, и на их основе в практической коммуникации между государством и обществом (Habermas N. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied. Berlin. 1969. S. 252). Таким образом, наметились две тенденции развития политической общественности: 1 – объединенной в организации (манипулятивной) и действующей «через головы публики»; 2 – общественность, включающаяся в критический процесс коммуникации, на которую традиционно опирается социальное государство. По Ю. Хабермасу, в конституционной действительности социального государства «критическая» и «манипулятивная» публичность находятся в резком противоречии. А компетенция высококвалифицированных специалистов бюрократического управления государством и обществом не должна быть объектом общественного обсуждения (Там же. S. 253).

Эта же мысль высказывается и консерваторм Э. Форстхоффом: «По мере усложнения функций государства демократический контроль над их выполнением становится все более проблематичным», гражданин же предстает перед лицом сегодняшнего государства «в роли дилетанта, не способного вникать в суть государственных дел и всецело полагающегося, таким образом, на специалиста» (Forsthoff E. *Rechtsstaatim Wwandel*. München. 1976. S. 102, 103).

Именно поэтому активизация граждан возможна лишь в очень ограниченном аспекте и чревата опасностями для существующей политической системы. Фактически эти политологи сами доказывают отсутствие демократии в Германии, что их очень волнует.

Залог демократии Ю. Хабермас видит не в укреплении государственности, т.е. не в усилении государственного вмешательства в жизнь общества, а в усилении роли сознательной, «просвященной» общественности, вырабатывающей цели и идеалы социально-политической жизни, активно участвующей в политическом процессе, являющейся «живым духом» демократии, гарантом ее сохранения. Демократия, как считают либеральные политологи ФРГ, существует лишь до тех пор, пока «критическая общественность» оказывается способной эффективно вырабатывать политическую инициативу, осуществлять контроль за деятельностью бюрократии. Это обстоятельство вынуждает либеральных теоретиков пересматривать существующие концепции демократии, вводя в них такие элементы, как ликвидация господства и всякого насилия одной группы людей над другой, что в какой-то степени сближает их с марксизмом. Американские буржуазные политологи и юристы разработали четыре концепции теории демократии:

1) плюралистическую; 2) демократического элитизма; 3) неолитизма; 4) леворадикальную концепцию «правлящего класса» (см. подробнее в книге: Современная буржуазная политическая наука: проблемы государства и демократия. Под ред. Г.Х. Шахназарова. М. Изд-во «Наука». 1982. С. 95–104).

Плюралистическая теория демократии сводится к множественности форм государственных и добровольных ассоциаций и допущению их к публичным функциям реализации власти. Это органы законодательной, исполнительной и судебной власти, различные общественные формирования. А некоторые ученые, в частности американский социолог В. Корихаузер, вкладывает в понятие плюрализма пять «измерений» власти, по которым враждующие стороны имеют разные позиции: 1) структура; 2) изменения; 3) действие; 4) основания и 5) результаты (последствия) реализации власти (Там же. С. 95).

Его коллега Д. Баскин сводит представления плюралистов США к трем моментам: 1) множественность инструментальных форм добровольных ассоциаций и допущение их публичных функций; 2) институциональная и территориальная фрагментация формальной публичной власти и децентрализация неформальных видов политической активности; 3) развитие и реинтеграция плюрализированных моделей различными частями структуры ассоциации (Baskin D. American Pluralist Democracy: A-Critique. № V. 1971. P. 26).

Таким образом, структура политической власти отождествляется со структурой групповой активности.

В приведенных здесь весьма запутанных критериях довольно сложно разобраться не только простому человеку, но и специалисту. Наверное, говоря о демократическом плюрализме, надо иметь в виду многочисленные формы проявления демократии в функционировании общества и государства.

Теория «демократического элитизма» предполагает возможность открытой конкуренции элит, т.е. представителей экономически господствующих групп в буржуазном обществе, что никакого отношения не имеет к понятию «демократия». Исследование проблемы отбора политической элиты в США показало, что 20 % населения страны, выделенных по признакам «богатства», составляют 90 % политической элиты (Современная буржуазная политическая наука: проблемы государства и демократии. Под ред. Г.Х. Шахназарова. М. Изд-во «Наука». 1982. С. 98).

Настоящие данные подтверждают неопровержимый принцип: «кто господствует экономически, тот и господствует политически».



По мнению же представителей теории «демократического элитизма», демократия не означает уничтожения элит, она заменяет принцип биологического воспроизводства политического руководства принципами таланта, образования и достижения. Главное назначение элит буржуазные идеологи видят в обеспечении стабильности социально-политической системы США.

Неоэлитическая теория демократии исходит из понятия «правлящей элиты» США, в которой идеологи видят более последовательное, рациональное и активное осуществление идеалов демократии, чем широкие массы общества. «Неолитизм» в их понимании делает ставку на «мудрость элиты» и открыто защищает необходимость ее контроля над социально-политической системой американского общества. А где же воля народа, без которой не может быть демократии?

Представители леворадикальной концепции «правлящего класса» (Р. Миллс, У. Домхофф, Р. Янг, А. Волф и др.) негативно оценивают роль высших слоев социально-политической иерархии США (Современная буржуазная политическая наука: проблемы государства и демократия. Под ред. Г.Х. Шахназарова. М. Изд-во «Наука». 1982. С. 100).

Они также ошибочно полагают, что марксистская концепция власти не может быть применена к современному «массовому обществу» с его сложной системой стратификации и новыми формами «социальной апатии». Но что же означает «правлящий класс» в их понимании? Домхофф под «правлящим классом» подразумевает «высший социальный класс», владеющий основной частью национального богатства и получающий непропорционально большую часть национального дохода. В его состав входят активные члены высшего класса и их наемники, занимающие руководящие посты в политических институтах, контролируемых высшим классом. Властвующая элита имеет корни в этом классе и служит его интересам (Domhoff C.W. Who Rules America? Princeton. 1967. P. 5).

По существу концепция «правлящего класса» ничем не отличается от двух предыдущих элитических теорий. Это игра в политику на высоком общественном «научном» уровне.

Ярко и непосредственно, как бы изнутри раскрывает сущность элиты и власти американский писатель Гор Видал, выходец из господствующего слоя, прошедший учебу в привилегированных школах США, где выращивают лидеров. Когда он оказался на распутье: литература или политика, он выбрал писательское ремесло и с помощью своих книг вмешался в политику, решил писать правду о США или, по крайней мере, приблизиться к правде.

Вот некоторые факты, приведенные им в интервью. «Кто такой, в сущности, президент? Рупор концернов, только и всего. Никсон когда-то сказал, что для руководства внешней политикой никакие президенты вообще не нужны, концерны справились бы сами. Поэтому все президенты проявляют интерес к внешней политике, здесь они могут оставить след: сбросить бомбы на аспириновую фабрику в Судане, развязать маленькую войну тут, войну побольше там. Это и есть их работа. С декабря 1941 года мы ни разу не объявляли войну, но воевали с тех пор 150 раз, и всегда с недобрыми помыслами, ради собственной выгоды. Мы уже не демократия. Мы отказались от своей конституции.

Наша полиция неподконтрольна, два миллиона наших граждан находятся под слежкой, их разговоры прослушиваются. Мы готовимся к приходу Гитлера. Живем в нацистском государстве. Современная диктатура не приходит в черной или коричневой униформе. Мы вынашиваем ее с помощью телевидения, развлечений, увеселений. И воспитания, оглуляющего народ... Белый дом – это нечто особенное. Он изменяет любого человека, он пробуждает в нем властное начало. «Вы участвовали в выборах? – спросили у него. – Да. Забавно смотреть, как люди голосуют во вред собственным интересам. Мне это нравится. Черный юмор. Я голосую за Ала. На радость клану. – При нем всем будет лучше? – Отчего? Это же не настоящие выборы. Люди знают, что их обманывают. Многие ли участвуют в голосовании? Система мертва. Оба кандидата – представители одной партии с двумя правыми флангами. Оба происходят из старых династий. Оба станут давать больше денег на военные нужды. Буш непереносим: его штат – чемпион мира по числу смертных казней и американский рекордсмен по загрязнению окружающей среды. А Ал Гор? – А мальш Гор!.. Я не знаю, чего он хочет. В политическом плане он не совершит ничего. – Обернемся назад: вы довольны тем, чего достигли?

Да. Но хотел бы быть Цезарем, чтобы спасти республику. Зная, что доживу до такого возраста (74 года), я не стал бы так много работать, когда был молодым... Сегодня я уже стар, но я пользуюсь и пользуюсь большим влиянием на общество, чем президенты – за исключением тех, что правили страной в военные времена» (Гор Видал об элите и власти: «Я пользуюсь большим влиянием, чем президенты...» – Литературная газета. № 49 (5814). 6–12 декабря 2000 г. С. 14).

В такую откровенность столь авторитетного и порядочного человека, любящего свою страну, нельзя не поверить. Но его главным желанием является спасение республики от диктатуры.

Поскольку наука и техника стали превращаться в движущую силу социально-экономического и политического развития общества, западные идеологи Г. Саймон и другие, ухватившись за эту идею, пытаются повернуть ее к демократии, назвав ее «научной демократией». Обосновали это просто. По их мнению, процесс принятия решений, базирующийся на опытных данных, наблюдениях и экспериментах, способен якобы придать буржуазной демократии научную рациональность, эффективность и другие положительные качества.

Никто не может отрицать роль науки в развитии и реализации настоящей демократии. Но наука беспомощна давать советы в организации демократических процессов, если социально-экономические устои общества покоятся на непримиримых частных-собственнических противоречиях, которые нельзя сгладить или погасить путем убеждения и рекомендаций. В подобном неуправляемом мире действуют другие строгие обычаи и закономерности постоянной конкурентной борьбы, в которой одни побеждают, всплывают, а другие разоряются и гибнут. Основным лозунгом, движущей силой такого общества является «Доллар – Бог!». Наука же, которая разрабатывает правила борьбы за доллар, не имеет к демократии никакого отношения, т.к. воля народа здесь не принимается во внимание. Осознавая эту истину и пытаясь найти выход из безысходного кризиса демократии, ряд ученых США стремятся смело заглянуть в будущее. В 1979 году ими был издан сборник статей под названием «Антиципаторная демократия» (*Anticipatory Democracy: People in the Politics of the Future* (Ed. C. Bezeld. № N. 1979), т.е. «демократия предвидения». Изобретатель данного термина американский социолог А. Тоффлер толкует его как особый тип демократии с более значительным осмыслением альтернатив будущего социального и политического развития со стороны участников политической жизни, тех, кто принимает решения.

Р. Теобальд связывает становление антиципаторной демократии с «властью, основанной на компетенции» и выступающей на практике в лице элитных групп, «наиболее компетентных» в различных областях жизни общества. Г. Беккер, напротив, – с перераспределением власти в пользу большинства, опирающегося на строгий анализ и учет мнения граждан по важнейшим проблемам политической и социальной жизни. В предисловии к этому сборнику А. Тоффлер подчеркивает, что «сущность антиципаторной демократии заключается не в целях, а в процессе, с помощью которого мы их достигаем» (Там же. Р. XIX).

Творчески выступает с концепцией «научно управляемого государства» Х. Одегард в своей работе «Политика истины». Он считает, что научная революция привела к резкому разрыву с прошлым историческим опытом человечества, с кризисом демократии (Odegard H. *The politics of Truth: Toward Reconstruction of Democracy*. Montgomery. (Ala). 1971), со спазмами политики с позиции силы и т.д. Только демократическая политическая наука может расчистить Авгиевы конюшни. Как только демократия разовьется в экспериментальный метод по внедрению соответствующего мышления, поступков, чувств и целевой ориентации, – пишет Одегард, – политическая наука обретет надлежащую ей роль в качестве области сосредоточения самого широкого, наиболее обобщающего и всеобъемлющего анализа (включая даже экологические науки как составную часть) и займет таким образом место королевы социальных наук (Там же. Р. 142). Данные рассуждения увлекательны и заманчивы, но автор уходит от основного вопроса, какими путями и методами будет обновляться буржуазное общество по его рецепту: соглашением и примирением между различными социальными группами; революционным приходом к власти определенной социальной группы (или групп); упорным убеждением всего народа в необходимости создания демократического уклада в обществе; конституционным (или законодательным) закреплением новых демократических общественных отношений; достижением такого состояния путем всенародного голосования (референдума) или другими путями? Разрешение социальных трений и конфликтов в обществе являются самой трудной и сложной проблемой. Марксисты обстоятельно разработали теорию неизбежной пролетарской революции в буржуазных обществах с целью захвата власти народом и управления его самим собой, т.е. формирования самоуправления как высшей формы демократии.

Некоторые авторы пытаются моделировать реалии западной демократии, придавая им прикладной характер, – проводить «экспансию» западных моделей демократии в остальном мире. Но, как выясняется, такие модели по содержанию неоднозначны, а порою и противоречивы, что также сдерживает их распространение. Различна методика, подходы к исследованию демократии. Одни ученые видят в ней этическую категорию, другие – политическую, связанную с характером власти.

В конце 50-х годов американскими политологами Г. Алмондом и С. Вербой было предпринято фундаментальное эмпирическое исследование политико-культурных основ демократических

режимов в ряде западных стран. В основу их исследования была положена «гражданская культура», в которую они включили набор качеств «образцового» гражданина демократического общества.

Восстанавливая эту концепцию, Р. Инглехарт в статье «Ренессанс политической культуры» (Jnglehart R. The renaissance of political culture. Amer. polit. science rev. Wash. 1988. Vol. 82. № 4. P. 1203–1230) дает свою трактовку синдрома «гражданской культуры», включая в нее два элемента: 1) склонность доверять другим; 2) удовлетворенность жизнью (в целом – работой, домашними условиями, семейной жизнью и досугом). По его мнению, «склонность доверять» – необходимая предпосылка объединения граждан в общественные ассоциации, без чего невозможно их реальное участие в политической деятельности. Кроме того, отсутствие доверия подрывает возможность следовать демократическим «правилам игры». В «удовлетворенности жизнью» Р. Инглехарт видит общее ощущение благополучия человека, что налагает свой отпечаток на его отношение к политике. Приверженность граждан демократии должна иметь «большой запас прочности». В противном случае стабильность демократического режима невозможна. Он считает, что верность демократии формируется и «цементируется» опытом собственной жизни в демократическом обществе. Им приводятся интересные данные о «межкультурных» различиях девяти западноевропейских стран – членов ЕЭС за период с середины 1970-х по середину 1980-х годов (своего рода «Евробарометр»). В заключение анализа Инглехарт ввел еще один негативный элемент «гражданской культуры», измеряемый распространенностью в обществе «революционаристских» настроений. Он автор широко известной концепции «бесшумной революции», связывающей социально-политические перемены в западном обществе с приходом к социальной активности поколений, выросших в «сытых» условиях послевоенного экономического процветания при опоре на средний класс общества. В своих рассуждениях он переметнулся и к К. Марксу, связывая развитие и устойчивость демократии с величиной сектора экономики.

Голландский политолог А. Лиипьярт (Lijphart A. Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries. Neu Haven. 1984. XV. 229 p.) – специалист по типологии политических режимов парламентской демократии – проводит классификацию действующих демократических режимов в двух измерениях: 1) по степени многопартийности правительственной власти (минимальное число партий, обычно составляющих коалицию

парламентского большинства); 2) определению уровня централизации власти в государстве. Оценка демократических режимов по уровню централизации власти позволяет разграничивать режимы федеральные и унитарные. При этом он учитывает и такие элементы, как численность населения, степень плюрализма общества, совпадение курса правительственной политики с устремлениями большинства граждан.

Предметом спора на западе остается принципиальный вопрос о «родстве» демократического режима правления и капиталистической социально-экономической системы, т.е. как увязать демократию с частной собственностью. Далеко не всеми современными учеными указанное «родство» признается аксиомой. Примером тому служит статья шведского политолога А. Хадениуса – «Демократия и капитализм: теория коллективного действия и структурный анализ» (Hadenins A. Democracy and capitalism: Collective action theory a structural analysis – Scand polit. Studies. Oslo. 1988. Vol. 11. № 1. P. 21–43). Он считает, что сама концепция «органической» взаимосвязи капитализма и демократии разработана весьма поверхностно; как правило, ее сторонники не идут далее констатации исторического параллелизма процессов капиталистического развития и становления демократии. В жизнеобеспечении процессов демократии шведский политолог отводит вспомогательную роль факторам «окружающей среды» и «внешних обстоятельств», придавая особое значение экономической и социальной системе.

Другой позиции придерживались ранее Ф. Хайек (Hayek F. Von the road to serfdot. Chicago, 1944. XI. 250 p.) и Дж. Шумпетер (Schumpeter I. Capinalism. Socialism and democraci. № V. 1942. 381 p.), утверждая: «Капитализм демократичен тем, что своей ставкой на концентрацию и автономию индивида содействует рассредоточению власти в обществе»; этим же аргументом оперируют и некоторые современные исследователи – К. Линдблум, Б. Моор и И. Терборн. Они находят демократию в массовом предпринимательстве и бизнесе.

Марксистская теория демократии исходит из иных предпосылок. Марксизм обосновывает социалистическую демократию наличием общественной собственности на средства производства и реальной принадлежностью власти народу. При такой форме политического строя власть осуществляется народом и для народа. Демократия является социальным, политическим понятием. Ф. Энгельс предсказывал, что демократия «есть принцип социализма» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 642). Не отрицая исто-

рического прогресса буржуазной демократии по сравнению со Средневековьем, В.И. Ленин отмечал, что она «всегда остается – и при капитализме не может не оставаться – узкой, урезанной, фальшивой, лицемерной, раем для богатых, ловушкой и обманом для эксплуатируемых, для бедных» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 252). Хотя следует заметить тенденцию «полевения» буржуазной демократии с 70–80-х годов XX столетия.

Социалистический демократизм, как подчеркивал К. Маркс, превращает «государство из органа, стоящего над обществом, в орган, этому обществу всецело подчиненный» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 26), осуществляет «управление народа посредством самого народа» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 17. С. 350). То есть развитие социалистической демократии ведет к поглощению государства обществом. Она пронизывает все сферы жизни общества и проявляется в трех основных формах – представительной, прямой (непосредственной) и профессиональной (служебной) демократии. Человек поднимается до уровня личности, обретая способность управлять самим собой. С ликвидацией частной собственности, эксплуатации и угнетения создается единство общественных и личных интересов.

Исследованием подобных глобальных, жизненно важных проблем занимаются представители таких наук, как философия, политология, социология, правоведение и др.

Примером социального и политического содержания понятия «демократия» может служить ярко и убедительно изложенный материал в книге Жака Дюкло «Будущее демократии» (Жак Дюкло. Будущее демократии. Перевод с французского. «Иностранная литература». М. 1963). На огромном историческом фактическом материале Франции автор показывает, как под лозунгами демократии восстанавливалась одна диктатура за другой. Это неопровержимая действительность спекуляции понятиями «народовластия».

Глубоко и ярко раскрыта мошенническая деятельность диктаторов Луи Бонапарта и де Гюля, подавлявших общественное сознание народа во имя укрепления своей диктатуры.

После разгрома фашистской Германии в 1945 году активизировала свою деятельность Французская коммунистическая партия, проводившая политику в интересах трудящихся города и деревни, интеллигенции, всех немонополистических слоев населения, политику социального прогресса, свободы и мира. На XVI съезде Французской коммунистической партии (1962 г.) была принята Программа восстановления и обновления демократии, тесно связанная с осуществлением мероприятий экономического

и социального характера, а также демократизации всех политических, административных и культурных учреждений и органов. Программа предусматривала замену власти одного человека, действующего в интересах крупных капиталистических монополий, властью народа, который должен решительно взять в свои руки свою собственную судьбу, судьбу демократии и мира, судьбу Франции. Для этого надо было сплотить широкие слои общества: рабочих, крестьян, интеллигенцию, средние слои, мелкую и среднюю буржуазию и их организации в единое мощное демократическое движение. По данному поводу Морис Торез в своей речи на XVI съезде Французской коммунистической партии говорил: «Республику спасают не путем призыва трудящихся, поднявшихся на ее защиту, к отказу от своих самых законных требований, а удовлетворяя их экономические, политические и культурные потребности» (XVI съезд Французской коммунистической партии. М. «Госполитиздат». 1962. С. 124).

А несколько ранее, на X съезде Французской коммунистической партии в июне 1945 года, сразу же после разгрома гитлеровской Германии, ее лидер Морис Торез уточнил понимание демократии следующим образом: «По-видимому, не все одинаково понимают само слово "демократия". Некоторые мечтают о демократии афинского или даже спартанского типа – демократии для привилегированных, для рабовладельцев. Наше же понимание демократии соответствует определению Кондорсе. Это демократия, в которой все общественные учреждения должны преследовать одну цель: социальное, моральное, интеллектуальное и физическое совершенствование самого многочисленного и самого бедного класса» (Морис Торез. Избранные произведения. М. «Госполитиздат». 1959. Т. II. С. 60). Но настоящим прогрессивным идеям не удалось свершиться, им преградил дорогу крупный капитал.

В противоположность изложенным идеям, поискам сущности демократии и использованию демократических форм правления для блага народа еще немало идеологов ставили и ставят под сомнение или отрицают самую возможность и целесообразность участия народных масс в управлении государством и обществом, «доказывая» никчемность, «противоестественность» всеобщего участия народа в выборах.

В начале XIX века выдающийся немецкий философ Гегель критически относился к демократическому государственному устройству, при котором частные лица и народ в целом участвовали бы в делах государства. Он разделял формы государственного устройства на демократию, аристократию и монархию, причем демокра-



тию как участие частных лиц в государственных делах он отвергал. «Вопрос, который больше всего подвергался обсуждению, – писал он – это в каком смысле следует понимать участие частных лиц в государственных делах. Ибо члены сословных собраний должны быть прежде всего рассматриваемы как частные лица, – все равно, будут ли они иметь значение как индивидуумы сами по себе или выступать в качестве представителей многих или всего народа. Дело в том, что агрегат частных лиц часто называют народом; но в качестве такого агрегата он есть, однако, *vulqus*, а не *ropulus* (толпа, а не народ); и в этом отношении единственной целью государства является то, что народ не получал существования, не достигал власти и не совершал действий в качестве такого агрегата. Такое состояние народа есть состояние несправности, безнравственности и неразумия вообще; в таком состоянии народ представлял бы собой аморфную, беспорядочную, слепую силу, подобную силе взбаламученного стихийного моря, которая, однако, не разрушает себя, как это произошло бы с народом как духовной стихией» (Гегель Георг Вильгельм Фридрих. Энциклопедия философских наук. Т. 3. Философия духа. М. «Мысль». С. 360, 361). По его мнению, власть не может проявляться и действовать в бесформенном неорганическом виде, т.е. по принципу множества и массы (по демократическому способу избрания), как нечто ничтожное. Субстанцией власти должны быть особого рода сословия (Там же. С. 362, 364).

В наше время В. Огборн, К. Росситер, Г. Голлоуэй и другие заявляют об устарелости демократических форм правления, представительных учреждений в век современной техники, призывая к усилению исполнительной власти, установлению авторитарных режимов, диктатуры «элиты», «сильной личности», «новых фюреров» (Епископов Г.Л. Техника и социология. М. «Высшая школа». 1967. С. 148).

К такому же выводу пришли авторы книги «Американская демократия в теории и на практике» – Р. Карр, М. Бернштейн, Д. Моррисов, Дж. Маклин (Харламов В. В тупике буржуазного техницизма М. «Мысль». 1967).

Французский ученый Пьер Лягиль в книге «Искусственная мысль» и другие авторы утверждают, что век кибернетики и атомной энергии приведет к ликвидации демократии (Научно-техническая революция и общественный прогресс. М. «Мысль». 1966).

Отрицательно относятся к демократии американские юристы С. Сибири, Л. Уиндольф, Г. Файнер – автор книги «Теория и практика современного государственного управления», английский ученый А. Тойнби в книге «Демократия в атомный век» и др.

Особенно в этом усердствуют представители технократической теории демократии, высказывая многие идеи (см.: Современная буржуазная политическая наука: проблемы государства и демократии. Под общей ред. Г.Х. Шахназарова. М. «Наука». 1982. С. 104–116).

Они считают, что наука и техника якобы превращаются в основную движущую силу социального и политического развития. Возникающий при этом режим власти и управления стали именовать технократией, обществом менеджеров, научно-управляемым государством. Один из представителей когорты технократов Б. Беквит пытается предсказать на будущее, включая социализм, замену демократии правлением экспертократии, экспертов, избираемых не гражданами, а самими же экспертами, точнее, их организациями.

Эксперты, по мнению Беквита, более талантливы, лучше образованы и более опытни в специальных вопросах по сравнению с политиками. Он выделяет следующие факторы в пользу правления специалистов: возрастание сложности и многочисленности социальных проблем, упадок интереса к ним со стороны рядовых граждан, высокая цена избирательных кампаний, неисправимое своекорыстие политиков. Избиратели настолько некомпетентны, – утверждает Беквит, – что не состоянии отличить эксперта от шарлатана и дельный совет от какой-нибудь пропаганды. Он прямо говорит: «Моя критика не является ни консервативной, ни революционной, а эволюционной» (Beckwitt V. Governments by Experts. № V. 1972. P. 38, 39, 7, 8). Поддерживая данные идеи, американские кибернетики Дж. Мартин и А. Норман разработали кибернетические устройства для голосования избирателей из дома во время выборов, проведения референдумов, а также для осуществления государственного управления. Внедрение этой техники, по их мнению, явится логическим расширением западной демократии и вполне может стать ее конечным продуктом. Здесь же они дают рецепт: необходимо, чтобы компьютеризированное общество направлялось по узкому пути между автоматизацией демократии и автоматизированной тиранией (Martin I., Norman A. The Computerized Society. № V. 1970. P. 298, 299). Никакая техника никогда не сможет заменить человека и социальные процессы общества, она лишь может облегчить человеку и обществу решение многих жизненных проблем.

Представители технократического мировоззрения выдвигают и отстаивают мысль о преобладании политики над экономикой. Они считают, что с помощью политического участия в этом про-

цессе можно замедлить или двигать вперед экономическое развитие в направлении социально-экономического равенства граждан. Темп движения к равенству может быть увеличен и средствами авторитарного политического механизма, что, в свою очередь, может привести к появлению новых, «неравных» социальных групп и классов, которые, в свою очередь, могут потребовать использования политического участия для защиты своего социально-экономического положения. Из этого они делают вывод о том, что сама правящая элита должна определить выбор приоритета факторов в решении сложных задач – экономических, социально-экономических и политического участия (см.: Huntington S., Nelson I. *Easy Choice: Political Participation in Developing Societies*. Harvard. 1976. P. 65). Некоторые представители этой школы (С. Липсет и Д. Лернер), наоборот, рассматривают зависимость политики от экономики. Такой неубедительный подход не позволяет им разумно объяснить идеологическую и институционную роль политического участия масс, их единства и политической активности (т.е. демократии) в процессе политического развития общества на различных стадиях, и в частности, на этапе освободительной борьбы за свою национальную независимость.

Подразумеваемая под современным обществом буржуазное общество, они продолжают оставаться пока на позициях «западных демократий», но в век развитой компьютеризации вытесняют демократию вообще.

\*\*\*

Для раскрытия сущностных характеристик демократии весьма важно ознакомиться с работами советских ученых юристов, философов, их последователей в бывших социалистических странах, крупных политических деятелей и журналистов. Хочется как можно шире осветить и проанализировать собранный мною за многие годы материал о демократии, чтобы более ярко и точнее очертить уровень представления о понятии «демократия», ее реальном значении для жизни людей и функционирования политических систем различных обществ.

Академик Е.М. Чехарин в своей лекции определял «социалистическую демократию как форму организации и режима функционирования политической системы социализма» (Чехарин Е.М. Развитие политической системы советского общества на современном этапе. Лекция. М. 1977. С. 8).

Такое определение не раскрывает самой сущности демократии (народовластия). В демократии надо видеть прежде всего не форму организации, а саму ее суть.

По мнению венгерского профессора Имре Сабо, бывшего директора института государства и права венгерской Академии наук, «демократия представляет собой не только государственное понятие, которое содержит форму государства, способ его организации и построения, но является также существенным элементом в системе прав и обязанностей граждан» (*Acta Yuridica Academiae Scientiarum Hungaricae*. 1966. Tomus 8. P. 201). Полагаю, что в данном определении отсутствует самый важный элемент демократии – реальное проявление единства воли и интересов народа в самоуправлении, а также в проведении внутренней и внешней политики государством. Не упоминается реальная реализация власти народа и его многочисленных общественных формирований.

В докторской диссертации «Проблемы теории социалистической демократии» М.В. Цвик определяет демократию как основанную на реальном народовластии форму государства, обеспечивающую действительное равноправие граждан и их растущую общественно-политическую активность в управлении на коллективистских началах государственными и общественными делами путем использования предоставленных им прав и свобод и выполнения соответствующих обязанностей в целях совершенствования социализма и постепенного перехода к коммунизму» (Цвик М.В. Проблемы социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). Автореферат докт. диссертации. Харьков. 1988. С. 17).

Нельзя согласиться с М.В. Цвиком, что демократия – это прежде всего форма государства, которая якобы является основой для иных видов и форм демократии. Автор механически использовал эту идею, высказанную в работе В.И. Ленина «Государство и революция», но В.И. Ленин никогда не ставил вопрос о том, что эта форма демократии является основной. Он просто излагал теорию нового пролетарского государства в случае победы пролетариата в революции. Говоря о форме, он заострял внимание на глубочайшем и реальном демократизме нового государственного аппарата.

Демократия – это прежде всего власть, причем власть суверенного народа, который формирует все элементы политической системы общества, в том числе государства. В основе такой власти лежат новые производственные отношения. Сама же власть народа – это не форма государства, а определенные властные общественные отношения, в которых имеются две стороны.

Ю.В. Шабанов в автореферате диссертации «Проблемы советской социалистической демократии в условиях строительства

коммунизма», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук (Минск, 1971 г.), дает следующее определение демократии: «Советская демократия представляет особую социальную ценность, связанную с активной творческой деятельностью советских людей по строительству коммунизма и выступающую орудием общественного прогресса» (Шабанов Ю.В. Проблемы советской социалистической демократии в условиях строительства коммунизма. Автореферат докт. диссертации. Минск. 1971. С. 5).

Считаю, что настоящая дефиниция не раскрывает сущность понятия «демократия». Это обычная бездоказательная демагогия, присущая определенному времени.

Следует также обратить внимание на полное отсутствие анализа правовых проблем в настоящей диссертации, которая выполнена в чисто политологическом плане. Демократия же проявляется в многочисленных общественных отношениях, регулируемых нормами права, о чем следовало бы автору вести речь. Фактически автор не исследует теорию демократии.

Большинство ученых в области общественных наук при исследовании различных общественных явлений говорят о демократии как о само собой разумеющемся понятии, даже не задумываясь о ее теоретическом осмыслении, а тем более дальнейшей разработке, раскрытии общих и особенных ее проявлений в различных обществах и государствах. А если ставились вопросы о решении крупных экономических, политических и социальных задач, то все авторы требовали широкого вовлечения масс в эти процессы, называя их демократическими. Например, в кандидатской диссертации С.С. Толкачевой «Совершенствование народного контроля – важное направление развития демократии в условиях зрелого социализма (на материалах БССР)» (Толкачева С.С. Совершенствование народного контроля – важное направление развития демократии в условиях зрелого социализма (на материалах БССР). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. Минск. 1984) раскрывается идея влияния подлинного народного контроля на развитие социалистической демократии, причем это умело подтверждается фактическим материалом. Теоретическая же основа демократии и ее эффективность не освещаются.

К.Н. Рагимов в своей диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук раскрывает многогранную деятельность коммунистической партии Азербайджана в области осуществления ленинских принципов советской демократии за многие годы.

Он определяет демократию как одну из форм государственного устройства. По его мнению, сущность развития демократии заключается в активности масс, в привлечении их к управлению государством, в ее интенсивности и действенности (Рагимов К.Н. Деятельность коммунистической партии Азербайджана по осуществлению ленинских принципов советской демократии. Автореферат на соискание ученой степени доктора исторических наук. Баку. 1967. С. 4).

То же самое можно сказать о докторской диссертации В.В. Копейчикова «Вопросы теории механизма Советского социалистического государства» (Харьковский юридический институт. 1969) и А.Г. Лашина «Возникновение и развитие форм социалистического государства» (МГУ. 1965), о книгах А.Е. Лунева «Демократизм советского государственного управления» (М. 1964); Н.П. Фарберова «Государство и демократия в период строительства коммунизма» (М. 1968); Г.Н. Крутько «Демократизм Советского государства в период строительства коммунизма» (Минск. 1966).

Авторов названных работ нельзя уличить в недобросовестности. Для того времени их книги и диссертации олицетворяли советскую юридическую, философскую и историческую науки. Но беда состояла в том, что они не могли развивать марксистско-ленинскую науку о государстве, праве и демократии, ограничиваясь лишь пропагандированием ее.

А вот как определяют демократию американские президенты.

Президент США Р. Рейган в интервью газете «Известия» от 5 декабря 1987 года сказал: «Западный мир и, во все большей мере, другие страны имеют хорошо сформулированное и проверенное представление о демократии. Демократия означает власть закона, систему взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти, которая ограничивает власть государства и защищает права каждого гражданина. Демократия означает регулярное проведение выборов, в которых соревнуются различные партии, представляющие различные политические платформы и пытающиеся завоевать доверие и получить мандат избирателей. Демократия требует существования независимой судебной власти, которая эффективно защищает законность и неотъемлемое право граждан на свободу слова, совести, печати, собраний и вероисповедания».

Другой Президент США Бил Клинтон на встрече с молодежью в Москве, в телецентре Останкино 15 января 1994 года высказался по этому вопросу так: «Демократия – правление большинства без ущемления прав меньшинства. Истоками демократии являются

три фактора: 1) президент; 2) избранный народом парламент; 3) Конституция». Когда ему задали вопрос, в чем он видит отличие США от России, он ответил – в зрелости демократии: у них возраст демократии более 200 лет, а в России намного меньше.

Великий магистр геополитики президент Франции Франсуа Миттеран незадолго до своей кончины в интервью газете «Известия» озабочено высказал глубокую идею о демократии: «Потребовалось немало времени, чтобы великие идеи Французской революции – суверенность народа, равноправие граждан, свобода, гарантируемая законом, – сформировались и утвердились. Они и по сей день требуют постоянного бдительного внимания, ибо на них зиждется демократия. Но битва за раскрепощение человека далеко не завершена» (Рудольф Любберс. Демократия может все. Аргументы и факты. 1992. № 7. С. 3).

То есть речь идет о постоянном совершенствовании и поддержке основных принципов демократии и самого демократического процесса.

Высоко эрудированный человек, дальновидный политик, возглавлявший многие годы правительство Нидерландов, Рудольф Любберс говорил: «Ценность демократии заключается в том, что она дает возможность находить выход из любой ситуации и достигать компромисса по любому вопросу. Но иногда ценность демократии заключается и в возможности сказать решительное "нет" (Рудольф Любберс. Демократия может все. «Аргументы и факты». 1992. № 7. С. 3).

Интересную мысль по этому поводу высказал кинорежиссер А.С. Кончаловский в телепередаче 28 ноября 1999 года: «Смысл демократии в том, чтобы человек мог сам себя ограничить. Где лучше демократия – в Китае или в Индии? В Китае родившихся детей вакцинизируют, сохраняют им жизнь, а в Индии, где демократии уже тысяча лет, дети умирают в большом количестве. Для чего нужно демократическое государство? Государство должно: 1) ограничить жадность граждан; 2) обеспечить человеку безопасность жизни; 3) взять что-то у богатого человека и передать изъятое нуждающимся лицам». В этом высказывании выделяется чрезмерная практичность демократии без соответствующего научного обоснования.

В редакционной статье газеты «Известия» – «Последняя вершина Шеварнадзе» (Известия. 1992. 12 марта) высказываются некоторые идеи о демократии: «Демократия – это не способ назначать хороших людей на важные посты. И при демократии к власти могут прийти прохвосты, и диктатура может выдвинуть в лидеры

блестящую личность. Демократия – это процедура. Это права человека, защищенные броней закона. Никто из бывших партocrats не опроверг до конца аксиому польского правозащитника Адама Михника, согласно которой национализм есть обязательная последняя стадия коммунизма. Надо идти вослед за ценностями демократии, прав отдельного человека».

М.И. Калинин, возглавлявший в течение двадцати семи лет высший орган Советского государства, внедрил важные демократические правила в работу органов Советской власти. По его мнению, самый лучший способ воспитания граждан – это привлечение их к участию в управлении государством, родиной, областью, уездом, волостью, ибо никогда и нигде один человек без помощи миллионов масс не мог сделать ничего великого. Великое человек может сделать только тогда, когда ему помогают миллионы масс... когда работа человека, его желания и стремления совпадают с желаниями и стремлениями миллионов масс и органов советской власти (см.: М.И. Калинин о советской демократии. «Известия». 1960. 19 ноября).

Один из ведущих московской телепередачи «Взгляд» Дмитрий Захаров так выразил свое отношение к демократии: «Мы не пророки, но по мере сил и возможностей пытаемся учиться вместе с телезрителями демократии. Почему сейчас мы все так взбудоражены? Потому что одни боятся возврата к старому, а другие – хаоса. А что такое демократия? Это, как нам кажется, вечный баланс между хаосом и диктатурой. Проругать между этими Сциллой и Харибдой очень трудно, но нужно. А если люди будут тянуть одеяло каждый на себя, рвать его на части, все будет погублено: любой экстремизм – левый или правый – приведет к разрушению демократических структур и ударит по этим же самым людям (Новиков. «Взгляд» без розовых очков. «Комсомольская правда». 1989. 7 мая).

То есть автор вкладывает в понятие «демократия» две черты – терпение и достижение единства интересов граждан.

А вот одно из выступлений польского гражданина по московскому телевидению в программе «Время» 2 сентября 1990 года: «Демократия – это желание граждан взять власть и нести ответственность за ее осуществление. Это, прежде всего, высокая сознательность граждан в осуществлении власти».

Считаю, что такая позиция заслуживает внимания при определении сущности демократии.

Близким к такому понятию демократии является выступление Михайло Михайлова по радио «Свобода» 10 января 1991 года:



«Демократия – это согласие народа со структурой власти. Надо добиваться взаимодействия представительства и управляемости».

«Кто-то сказал, что демократия – это форма правления, основанная на чувстве собственной вины» (Соломонов Ю. Интеллигентность и перестройка. «Советская культура. 1989. 28 января»).

Прекрасная мысль. Ведь для развития демократии сегодня явно недостает самокритики.

В средствах массовой информации высказывается и такая презумпция: «Демократия – это отсутствие монополии на политическую власть». Считаю, что такая «монополия» может принадлежать только народу, если он реально обладает всей полнотой власти.

Особо хочется заострить внимание на отношении к демократии духовных, религиозных мыслителей и церковных служителей.

Они считают демократию несовместимой с религиозными верованиями. Почти все религии признают Бога и загробную жизнь. Причем без Бога, Христа и святых угодников якобы не может проходить самосовершенствование человека в его взаимоотношениях с другими людьми при самостоятельном решении своей жизненной судьбы. Их девизом является: «Надо идти за Христом, а не самостоятельно. Идти можно только тогда, когда Спаситель подает руку спасающемуся». Таким образом, участие верующих граждан в принятии коллективных решений по многим жизненно важным вопросам, в том числе политическим, что допускается законодательными актами, фактически не одобряется церковью.

Трансмировые радиостанция в Монте-Карло, регулярно передающая религиозные духовные учения, без всяких оговорок называет демократию «бунтом против Бога».

Как же совместить развитие демократических процессов и обеспечение законности в большинстве стран мира с религиозными антидемократическими канонами независимой церкви, объединяющей миллионы верующих граждан? Если эта масса людей не будет соблюдать конституцию и законодательство своих государств, то возникнет постоянная конфликтная ситуация между государствами, проводящими свою политику, и их верующими гражданами.

Фактически же современный уклад жизни людей большинства стран мира таков, что они, будучи религиозными, активно участвуют в политической жизни общества: в выборах представительных органов, референдумах, в общественных акциях борьбы за мир, в сборе средств для оказания помощи гражданам других государств, в политических митингах и др.

В свое время эта проблема глубоко и тонко разрабатывалась выдающимся российским религиозным философом Николаем Александровичем Бердяевым (1874–1948 гг.) в книге «Судьба России» (Николай Бердяев. Судьба России (опыты по психологии войны и национальности). Издание Г.А. Лемона и С.И. Сахарова. М. 1918).

В специальном разделе книги «Демократия и личность» (Николай Бердяев. Судьба России. М. 1918. С. 226–232) автор блестяще раскрывает сущность демократии и доказывает необходимость ее одухотворения и связи с духовными ценностями и целями. Он считает, что идея демократии в той прямолинейной и упрощенной форме, в которой она была принята, породила целый ряд нравственных последствий. Отвлеченно-демократическая общественная идеология, в том числе социальная демократия Маркса, по его мнению, сняла ответственность с личности, с духа человеческого, а потому и лишила личность автономии и неотъемлемых прав. Только ответственный – свободен и только свободный – ответственен. В наших же демократических социальных идеологиях и вся ответственность, и вся свобода переложены на количественную механику масс... На этой почве вырабатывалась мораль притязаний, обращенных к общественной сфере, мораль ожиданий, что всякое богатство жизни придет извне. Вся жизнь оказывалась ориентированной внешне, а не внутренне. Такого рода демократическая метафизика придает большее значение взвинчиванию масс, агитации, внешним выступлениям без внутреннего, существенного изменения человеческого материала общности. Он называл такой путь моральным вырождением демократии.

По его мнению, социальное творчество невозможно без творческого субъекта. Главное в демократии играет личность. Через внутреннюю работу личности и нации, через выработку качеств характера утверждается духовная социальность. Речь идет все время не только о душе человека, личности, но также о душе общества и о душе нации, с которыми демократическая механика так мало считается. Отвлеченный демократизм всегда есть формализм. Дух нации глубже демократии и должен направлять ее. Власть не может принадлежать всем, не может быть механически равной. Власть должна принадлежать лучшим, избранным личностям, на которые возлагается великая ответственность и которые возлагают на себя великие обязанности. Эта власть лучших должна быть порождена из самых недр народной жизни, должна быть имманентна народу, его собственной потенцией, а не чем-то навязан-

ным ему извне, поставленных над ним. Сила демократии не может быть абсолютной, неограниченной властью, она ограничивается ею самой выдвинутыми качествами, т.е. правами бесконечной духовной природы человеческой личности и нации.

Следовательно, он ставит духовную (религиозную) власть выше демократии, не отрицая самой демократии. И, как видим, обосновывает совместимость демократии с религиозными духовными канонами.

Находясь в эмиграции, Н.А. Бердяев вновь обратился к этой теме, критически обрушившись на демократию: «Народы должны пройти через опыт демократии, должны были испытать демократическую самостоятельность. Не для того, чтобы на веки веков демократически устроиться, а для того, чтобы познать тщету и пустоту притязаний демократии. Демократия – переходное состояние. В самом зарождении демократии допускается ложь. Демократии рождаются через демагогию, через низкую лесть интересам и инстинктам масс. Из этого нечистого источника не может родиться никакая общественная правда...

Высшее начало нужно искать в глубине духа... Демократия должна быть, прежде всего, ограничена духовной жизнью и подчинена духовной жизни. Это ставит задачу внутреннего воспитания демократии... Опыт человека в демократии должен обратиться его к Богу. В этом значении демократии (Русское зарубежье в год тысячелетия крещения Руси. М. 1991).

Таким образом, он критикует демократическую форму правления обществом, но полностью ее не отвергает, т.к. сам был ранее ее теоретическим разработчиком и идейным вдохновителем. И все-таки, как понимать его высказывание «Демократия – переходное состояние»? В.И. Ленин в работе «Государство и революция» также считал, что демократия отомрет через свой расцвет вместе с государством и на смену ей придет общественное коммунистическое самоуправление. Но с точки зрения теории самоуправления – это и есть высшая форма демократии. Наверное, эти высказывания надо понимать в том смысле, что демократия в такой ситуации утрачивает свой политический смысл, но не отмирает. Она будет пронизывать весь уклад жизни гражданского общества.

Представляет интерес позиция царского самодержавия в России в отношении религии и демократии. В сохранившемся завещании российской царицы Екатерины II отвергается любая возможность народа и его представителей проявлять самостоятельность в управлении и даже высказывать свои мысли об этом.

«...Народ, хорошо управляемый, не должен иметь иных мыслей кроме мыслей своего Царя. Нельзя владеть народом по воле своей рассуждающем... Я могла бы назвать вам книги, причинившие Правительству более вреда, нежели потерянное сражение. Овладейте общим мнением, содержите его, так сказать, на своем кошете... Подчините его Религии... И чтобы мысль всегда находилась между цензорами и попами!

...Перо, дерзающее все писать, нанесло более вреда в свете (и более всего правительствам), нежели пушки.

...Сибирь – для всех мечтателей, всех Производителей Платонических Республик...

...Царь должен повелевать своему веку, чтобы не было переломов ужасных...» (Из архивов времен. Завещание Екатерины II. Книжное обозрение. 1988. № 9. 26 февраля).

Полагаю, что в наше время религия вполне может уживаться и совмещаться с демократической формой правления, которая не отрицает Бога и церкви, сила религии и демократии в укреплении единства народа, единомышленников и веры в человека.

Вера в Бога не мешает верующим гражданам заниматься политикой, закрепленной в Конституции, наоборот, она способствует разумному, свободному объединению людей для решения общих жизненно важных задач с божьей помощью.

Продолжая исследование понятия демократии, нельзя не обратить также внимания на весьма упрощенное, поверхностное отношение к нему (многих ученых, политиков, журналистов и граждан как на что-то само собой разумеющееся, чем наносится вред науке и общественному прогрессу).

Разъяренная толпа, одержимая корыстными и злыми инстинктами, не способна управлять ни собой, ни другими. Толпа, масса – это не демократия.

В печати стран СНГ демократия рассматривается как форма государства, форма политической власти; как равноправие граждан; как участие народа в управлении государством и обществом; как сознательная дисциплина; как самоконтроль в обществе, как свойство, состояние общества; как власть большинства и как баланс власти и оппозиции, а некоторые говорят лишь о формах демократии, не раскрывая глубоко ее сути.

Наверное, такой различный подход не случаен, т.к. понятие демократии многогранно и носит универсальный характер. Да и формы проявления демократии безграничны.

Поэтому поверхностный подход к исследованию этого сложного социального, политического понятия приводит либо к опи-

санию его отдельных черт, либо к смешиванию его характерных черт с формами проявления демократии. Что в данном случае важнее: аргумент силы или сила аргумента? В науке важнее сила аргумента, т.е. обоснованное решающее доказательство сущности демократии и других понятий.

Разночтения и множественность подходов к исследованию столь важного социально-политического и юридического явления не могут не вызвать удивления и понимания необходимости концентрации совместных усилий ученых всего мира на объективном объяснении полезности демократического развития общества, его пропаганде и повсеместном внедрении. Ученые-социологи, политологи, философы и юристы, занимающиеся исследованием проблем демократии, не должны замыкаться лишь в рамках своего государства и общества, они должны служить объективной науке и всему человечеству.

Не может быть понятия демократии белорусской, немецкой, американской, французской и т.п., как и не могут быть национальными науками физика и математика. Демократия – понятие внациональное.

Науки являются общечеловеческим достижением и достоянием, поэтому теория демократии должна быть единой во всем мире. Другое дело, что демократия может по-разному проявляться в различных обществах, находиться на разных уровнях развития. Это требует объединения ученых всего мира для разработки общей теории демократии, ее задач и целей, активного обмена информацией, отхода их от идеологической, групповой замкнутости. Главным должны быть общечеловеческие ценности, взаимный обмен теорией и обобщенным опытом проявления и эффективности демократии. Признавая демократию благом, надо сделать так, чтобы ее достижениями пользовалось все человечество. В этом должны проявить заинтересованность и активность Организация Объединенных Наций, ее органы и иные международные организации, способные объединить ученых данного профиля, помочь им в организации конференций, симпозиумов, в публикации их совместных научных трудов. Лично я готов к такому сотрудничеству.

В последнее время – в 80-е – 90-е годы – в Соединенных Штатах Америки возрос интерес населения к проблемам демократии. Многие гражданские и просветительские организации страны стали проводить циклы общественных собраний, известные как форумы по общенациональным проблемам. Причем в форумах принимают участие не только «политикоманы», но и представители

разнообразных социальных групп. Каждая организация использует форумы для достижения своих целей по-своему. В этом смысле форум не один, их много, и все они находятся под местным контролем и финансируются на местном уровне. Форумы – прямые потомки американских городских собраний, этих старейших политических учреждений США. Их попытка создать новую, более совершенную модель политических действий, с помощью которой общественность сможет научиться самостоятельно вести свои дела.

Подобная заинтересованность широкого круга лиц в выборе лучшей модели демократической формы правления выдвинула идею издания книги, в которой бы обобщались самые важные положения о демократии с древнейших времен до наших дней. Дэвид Мэтьюз подготовил и издал такую книгу под названием «Перспективы демократии», которая была переведена с английского языка на русский язык и издана в Москве в 1993 году (Дэвид Мэтьюз. Перспективы демократии. Перевод с английского. М. «Сыновья и дочери». 1993. 136 с).

Глубинный смысл, цель форумов состоит в том, чтобы осветить в людях понимание принципов демократии и помочь им занять более активную гражданскую позицию. Автор считает, что демократия в идеале – созидательна, ее характер постоянно эволюционирует. В то же время он правильно подчеркивает: «Ни одна концепция, как бы хороша она ни была взятая из другого времени и обстоятельств, не может полностью отвечать требованиям современности. Нам необходимо разработать свое собственное понимание демократии». Я полностью согласен с таким подходом к исследованию общественных явлений. Нельзя мерить историю рамками сегодняшнего дня. Это наносит огромный вред воссозданию правдивой жизни. И далее автор пишет: «Если вам хочется поделиться собственным опытом использования этой книги, рассказать о вашей собственной реакции на те или иные положения... пожалуйста, посылайте свои комментарии в Фонд Кеттеринга (указывается адрес). Люди, которые поместили дорогие их сердцу цитаты и мысль в это издание, будут рады узнать ваше мнение» (с. 7–8). Очень разумный подход к разработке теории демократии без политической трескотни.

Заслуживает также внимания книга современного американского политолога, профессора Роберта Даля «Введение в теорию демократии», изданная в США, переведенная на русский язык и опубликованная в Москве в 1992 году. Во введении к книге автор откровенно пишет: «Кажется неестественным, что после

стольких веков раздумий о политике теория демократии продолжает оставаться – если мое основное предположение верно – довольно неубедительной, независимо от того, рассматривать ли ее как этическую теорию или как попытку описать реальный мир». Трудность состоит в том, что до сих пор человечество не выработало единой теории демократии. Существуют десятки определений понятия «демократия», в которых объединяются разные по содержанию составные элементы. В такой ситуации энтузиасты-исследователи теории демократии наталкиваются на огромные препятствия и порою не могут себе представить в целом ее сущности. Поэтому Роберт Даль в своей книге призывает исследовать хотя бы отдельные стороны, элементы демократии и ограничивается лишь постановкой актуальных теоретических вопросов, связанных с соотношением понятий свободы, равенства и демократии. Подобные рассуждения и призывы к раскрытию сущности демократии побуждают исследователя к поиску определения этого «загадочного» понятия.

Определение научно обоснованной дефиниции демократии является как бы заключительной стадией выделения и обобщения ее опорных, сущностных элементов – фактически принципов, на которых она зиждется. Научное определение такого важного социально-политического понятия, наверно, еще в большей мере нужно практике, где требуется обеспечить демократический режим в управлении обществом и государством. Теория и практика позволяют различать истинные проявления демократии от фальши и обмана (бюрократии, анархии, демагогии, тирании и др.), доказывать идею о том, является ли демократия добром, благом или злом. К сожалению, этот принципиальный вопрос до сего времени не нашел надлежащей научной разработки в странах СНГ и в мире. Теоретическая же разработка понятия демократии позволит взглянуть на ее реальное содержание и определить конкретное социальное назначение.

В моем понимании, реальная демократия – это такое состояние общественных отношений, т.е. определенный общественный порядок, уклад, при котором создается возможность достичь единства воли интересов народа как суверена власти, его отдельных групп, каждого члена общества, наделенного политическими правами, свободами и несущего обязанности, в активизации их участия при реализации власти большинства с учетом интересов меньшинства осуществлении управления (самоуправления) обществом и государством, поддержке и защите демократических устоев, а также нести ответственность за их осуществление. Определение

демократии через общественные отношения обосновывается двумя моментами: 1) теоретическим. Демократия – это власть, а власть выражается в общественных отношениях, в которых один субъект воздействует на другого; 2) практическим. Создается возможность совершенствовать демократические формы воздействия при обнаружении ошибок и недостатков во взаимоотношениях сторон. То есть демократией можно управлять в определенном смысле, стремясь придать ей более эффективный характер воздействия на социально-экономические и иные отношения.

Автор рассматривает реальную демократию как режим наибольшего гуманного благоприятствования для большинства граждан любого общества как концентрацию политической воли и силы людей-единомышленников, способных решить любую экономическую, социальную и политическую задачу, найти выход из любого положения.

Демократия предполагает не хаотическое количество народа, а его самодисциплинированно, управляемое качество, в котором человек (и народ) становится господином самого себя.

Добиться такого положения искусственным путем довольно сложно. Требуется определенное время и соответствующие условия жизни людей для их реального воспитания в новых условиях народного самоуправления, в которых человек сам несет ответственность за свою судьбу и судьбу других индивидов. «Но этот переход зависит от качества человеческого материала от способности к самоуправлению всех нас. Это требует исключительного уважения к человеку, к личности, к ее правам, к ее духовно самоуправляющейся природе», – говорил Н.А. Бердяев (Бердяев Н.А. Судьба России. М. 1918. С. 231).

В свою очередь, и личность должна нести ответственность за судьбу общестственности. Она должна постоянно развиваться, трансформироваться, обучаться активным действиям в различных демократических процессах.

Хотя слово «демократия» в буквальном смысле означает власть народа, но оно далеко не всегда выражается в проявлении власти большинства.

Демократическая власть проявляется прежде всего в процессе управления: а) самого народа, т.е. управление народа может осуществляться посредством самого народа; б) многочисленных общественных формирований, в том числе политических партий; в) трудовых коллективов предприятий, учреждений, высших и средних специальных учебных заведений; государственных органов



всех уровней, за исключением, пожалуй, военного управления, основанного на безоговорочном приказе, служебной тайне и исключаяющего широкую гласность.

Если в первых трех видах управления ярко проявляются прямые формы общественно-политической власти народа и его отдельных групп, то четвертый вид власти осуществляется многочисленными органами государства всех уровней – от президента до сельского Совета депутатов. Причем объем властного ресурса у государственных органов различен. По подсчетам отдельных исследователей, около 85–90 % властного ресурса сосредоточено в руках исполнительной власти, представленной многочисленными государственными органами в центре и на местах, и только 10–15 % приходится на органы законодательной и судебной власти. Так что реально страной правит бюрократия (Рыжков В. При демократии народ ищет умного руководителя, при диктатуре – героя. Аргументы и факты. 1998. 19 мая).

Представительные органы государственной власти избираются народом и ответственны перед ним, а государственные органы исполнительной, судебной, прокурорской, контрольной власти образуются путем предписания. Но это не исключает их ответственности перед народом и обязанности выполнять его волю.

Все органы государственной власти обязаны внедрять в служебную деятельность демократический стиль: учитывать волю народа при проведении экономической и социальной политики, добросовестно и четко относиться к просьбам и жалобам граждан, вовлекать граждан-профессионалов в проверки служебной деятельности государственных органов, отчитываться перед населением, при решении сложных вопросов обращаться за советом к гражданам, использовать силу общественных объединений, требовать от государственных служащих честного служения народу, выявлять и внедрять в практику работы государственного аппарата иные демократические формы. В таком положении демократия, бесспорно, повышает эффективность государственного управления. В ряде случаев государственные органы могут инициировать прямые формы демократии для окончательного решения важного вопроса. Сегодня это зависит от уровня знания государственными служащими науки управления и умения ее реализовать в повседневных делах.

Представляет интерес и такой вопрос. Возможна ли в демократическом обществе в какой-то мере отчужденность государства или его отдельных органов от народа? На этот вопрос мы всегда даем однозначный ответ: невозможна, т.к. широкий демократизм

общества и государства устанавливает гармонию их единых интересов. Демократическое государство служит не чиновникам, а народу и подконтрольно только ему. Но при этом мы зачастую упускаем из вида профессиональные (не классовые) особенности служащих государственного аппарата. Государство – это отдельный многоструктурный аппарат управления с разделением функций и труда его служащих, которые отделены от производства, имеют свои особые задачи и интерес, образование, характер, властные полномочия, предоставляющие им возможность применения насилия к тем, кто не соблюдает норм права или нарушает их в обществе, государстве и на производстве. В такой ситуации создается как бы своеобразная возможность для определенного отчуждения государства от граждан, тем более если служащие превращаются в бюрократических чиновников, своеобразную касту. Но поскольку большинство граждан и государственных служащих в демократическом обществе поддерживает деятельность государства, его политику, то подобное «отчуждение» от государства будет касаться лишь тех из них, которые подрывают его политику, заложенную в нормах права.

Демократия выражается и в результатах реализации воли, энергии народа его политической системы, т.е. достижении нового состояния в жизни людей, создания общественного и государственного строя, отвечающего воле и интересам граждан, в котором нет антагонизма и господствующих социальных групп, достигнуто господство общности интересов, признание приоритета личности перед государством. Все важнейшие вопросы решаются с учетом воли и интересов членов общества. Реализуется равноправие и равенство всех перед законом и судом, равенство прав и равенство обязанностей, равная ответственность за однозначные правонарушения, равная оплата за равный труд, равные гарантии прав и свобод, равная защита прав и свобод; не допускается подавление разума общества (т.е. народа). Демократии должны быть присущи высокая сознательность, воспитанность людей, их общая, политическая, правовая культура и правопослушность, господство права, недопустимость правонарушений, преступлений и крупных общественных конфликтов, социальная обеспеченность и благосостояние народа, создающие ему удобства в жизни. При этом следует иметь в виду, что улучшение условий жизни человека при демократическом строе должно основываться на его возрастающем вкладе в общее дело. Там, где допускается отклонение от этого принципа, неизбежно нарушается социальная справедливость, представляющая собой важнейший фактор стабильности демократического общества.

Необходимо также достичь стабильности мирной жизни, обшей доброты и взаимного уважения друг к другу, оказания бескорыстной помощи людям, т.е. господства справедливости в обществе и государстве.

Демократия касается не только власти, она пронизывает все поры общества и жизни людей: социальные группы людей – классы, нации, ассоциации, партии, трудовые коллективы, семья; уклад жизни людей, формы использования ими объектов собственности; взаимоотношения между социальными группами, между гражданами, между государством, социальными группами и гражданами.

Достижение подобных отношений (состояния) является доказательством наличия в обществе и государстве демократии, основанной как бы на внутренней культуре народа, его традициях, морали, нравственности, этике, а не на волевом воздействии управления. Поэтому при ответе на вопрос, демократия добро или зло, мы должны четко сказать: демократия – это добро, возвышение человека-творца, благо для народа, порядочность, справедливость в отношениях между государством, обществом, человеком и гражданином.

Великий философ и фантаст Джордж Оруэлл сделал в свое время правильный вывод: «Невозможно построить цивилизацию на страхе, ненависти и жестокости. Она не устоит».

Убежден, что только расцвет демократии спасет мир от гибели.

Следовательно, демократия – это широкое, универсальное понятие, проявляющееся не только в управлении и самоуправлении, но и в стабильных жизненных ситуациях (состояниях), обеспечивающих блага человеку и уважение к нему. Обеспечение демократического состояния в обществе возможно лишь при объединении воли многих людей-единомышленников, а также активно влияющих объективных и субъективных факторов (гарантий).

Сила демократии не только в объединении людей, но и в каждом человеке.

Особенностью становления и развития демократии в Беларуси и странах СНГ (бывших союзных республиках СССР) является завоевание ее их народами во время Октябрьской революции 1917 года и защите от фашизма в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.

Патриотизм и массовый героизм народов СССР были ярким проявлением истинной демократии при защите своего Отечества.

Демократию, как и любое иное реальное позитивное общественное явление, необходимо уметь поддерживать, развивать

и разумно извлекать из нее пользу каждому, всему обществу и государству, т.к. без этого она может образовываться, вырождаться в свою противоположность – массовость, толпу, вульгаризацию, вседозволенность, бюрократию и в иные негативные состояния общества.

Демократия нередко испытывается групповым эгоизмом оппозиции. В отличие от диктатуры, опирающейся на силу вождя и оружия, демократия должна опираться на свою индивидуальную и общественную силу единомышленников, лиц, объединенных единым общественным интересом. В развитии демократических процессов должна постоянно сохраняться преемственность от одного поколения людей к другому. Настоящая идея весьма образно была выражена французским просветителем XVIII века Жаном де Лабрюйером: «Три главных события переживает человек. Он рождается, живет и умирает. Но он не чувствует, когда рождается, страдает умирая и не успевает осмыслить свою жизнь, пока живет.

Человеческая жизнь, отдельная человеческая жизнь – это лишь маленькая искорка из гигантского костра мироздания. Она загорается и гаснет. Но как? Забирая тепло себе или отдавая тепло другим?» Опыт демократического развития Белорусской ССР и других союзных республик, входивших в состав СССР, ясно дает ответ на этот животрепещущий вопрос. Их каждое поколение людей как бы по эстафете бескорыстно и щедро передавало тепло своего труда и разума последующим поколениям. Тем самым обеспечивая преемственность демократических процессов («Неделя». 1976. 15–21 октября. С. 12).

К развитию демократии следует подходить диалектически, как и к иному общественному процессу или явлению, – учитывать закон единства борьбы противоположностей. Процесс развития демократии – это постоянное разрешение противоречий. С одной стороны, идет развитие, расширение, углубление демократических процессов на основе повышения общей и правовой культуры, внедрения науки управления, а с другой – недопущение, устранение препятствий, тормозящих развитие этих процессов, – бюрократизма, демагогии, тоталитаризма, централизма, эгоизма, пессимизма, лести, подхалимства, нарушения законности и дисциплины. Опасностью для демократии являются также кучки магнатов и финансовые олигархи, контролирующие значительную часть денежных потоков в стране. Это умело могут учитывать лишь высоко подготовленные кадры государственного аппарата, предприятий и общественных формирований, которые умеют применять разнообразные эффективные противодействующие

организационно-правовые формы и методы работы, а в необходимых случаях и власть.

Но следует помнить, что сила без мудрости и демократии большей частью приносит людям зло. Мы не всегда ясно представляем, как разумно и правильно распорядиться демократией и социальной свободой как одной из форм демократии. Допущение оплошности в этом деле так же опасно, как и неправильное распоряжение атомной энергией. Нужны колоссальные знания, иначе будет взрыв. Свободным может быть лишь тот человек, который знает ее меру и обладает чувством личной ответственности. Свобода требует повседневного труда, умения делать свое дело и уважать дело другого человека. Когда мы понимаем свои ограничения, тогда мы лучше понимаем себя и других, интересы общества, больше ценим право, мораль, сознательность, дисциплину и воспитанность. Первичным источником политической власти в нашем обществе является суверенный народ, представляющий собой исторически сложившуюся единую социальную общность (классы, нации, народности, различные социальные группы). Поскольку в нашем обществе отсутствует диктатура господствующего класса, постольку народом никто не управляет, он управляет сам собой – самоуправляется. Свою власть наш народ реализует двумя путями: 1) прямо, через многочисленные формы непосредственной демократии (собрания, конференции, широкое обсуждение проектов законов, решений и принятие их путем референдума, выборы в советы и общественные объединения, функционирование многочисленных общественных формирований, трудовых коллективов и др.; и 2) через такой элемент политической системы общества, как социальное гуманное демократическое государство. Эти основные направления реализации власти народа проявляются в многочисленных формах его самоуправления. Самоуправление народа проявляется в органах демократического государства – Советах депутатов, частично проявляется в органах государственного управления и суда, в общественных формированиях, самостоятельных организациях населения и в трудовых коллективах. Таким образом, народ осуществляет власть государственную и общественно-политическую.

Обе формы проявления власти носят политический характер и постоянно взаимодействуют. Не является политической лишь общественная власть в семье.

Самоуправление же народа есть не что иное, как реализация им своей власти. Это высшая форма демократии. Наличие реальной власти у народа обеспечивает ему возможность

осуществления народного контроля. По этому поводу В.И. Ленин писал: «Для того чтобы контролировать, нужно иметь власть. Без власти контроль – мелкобуржуазная фраза» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 346).

Народный контроль в Республике Беларусь (как проявление власти) осуществляется в государственных и общественных формах.

Многочисленные общественные отношения, в которых выражается демократия, имеют свои объекты и субъекты. Большинство таких отношений регулируются нормами конституционного права и являются правоотношениями. Субъектами демократических общественных отношений (и правоотношений) являются: народ, классы, нации и народности, отдельные социальные группы лиц, политические партии и их органы, государство и отдельные государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной, прокурорской, представительной власти), общественные объединения, самостоятельные организации, трудовые коллективы и их структурные подразделения, различные собрания, граждане, иностранцы и лица без гражданства. Сочетания субъектов в такого рода правоотношениях могут быть весьма разнообразными: с одной стороны Совет, с другой – гражданин; президент и парламент; администрация и собрание трудового коллектива; общественная организация и ее комиссия или член организации; партия и парламент и др.

Что касается содержания рассматриваемых отношений и правоотношений, то их сутью во всех случаях является реализация демократии, т.е. власти народа или установления определенного жизненного состояния, удобного для большинства людей. Конкретно же это может выражаться в позитивных и негативных действиях или бездействии субъектов (реализации демократии, пропаганде и внедрении ее эффективных форм, устранении недостатков, препятствующих развитию демократии, издании норм права, способствующих развитию демократии, и др.).

По мнению автора, высказанные положения облегчают [задачу] конкретно видеть и решать практически проблемы дальнейшего совершенствования демократии. Поскольку демократия как власть народа или определенное общественное состояние представляет собой общественные отношения, ее дальнейшее совершенствование означает «шлифовку» этих отношений, направление поведения их субъектов в сторону максимальной эффективности (отдачи), воздействия на экономику, политику, трудовое участие граждан, формирование и повышение актив-

ности всех элементов политической системы, взаимоотношение классов, наций, партий, а также граждан во всех сферах жизни. Совершенствование демократических общественных отношений конституционного строя осуществляется следующими путями:

- путем регулятивной функции норм права (особенно конституционного права). Именно с помощью конституционного права можно расширять, углублять демократические процессы, используя их в качестве главного рычага для достижения социально-экономического ускорения. Важно не только разрабатывать и принимать более совершенные правовые нормы, направленные на ускорение и эффективность демократических процессов, но и настойчиво реализовывать их во всех сферах функционирования самоуправления народа создавать для этого необходимые гарантии; недопустимым является такое положение, когда нормы права бездействуют;
- эффективности организационной работы органов государства и общественных формирований;
- активизации их с помощью таких форм самоуправления, как собрания, совещания, выборы и др.;
- повышения сознательности граждан, их политической, правовой и общей культуры, обучения организационным навыкам развития деловых демократических процессов. Для сегодняшнего дня это проблема номер один;
- повышения роли руководителей государственных, хозяйственных органов, социально-культурных учреждений и общественных объединений. Сегодня ценен тот руководитель, который обладает мастерством руководства не только подчиненными ему по службе лицами, но и способен привести в движение многочисленные демократические общественные формы.

Там, где они соблюдаются, наш народ и его отдельные группы успешно и эффективно реализуют свою власть в нужном направлении.

Но демократия – это не только блага, это права и обязанности, свобода и ответственность, четкое соблюдение норм права, морали и дисциплины. Необходимо всеми демократическими и правовыми средствами вести бескомпромиссную гласную борьбу с бюрократизмом, очковтирательством, пассивностью, нарушениями законности и дисциплины, лицемерием – антиподами гуманизма и демократии.

Для дальнейшего расширения сферы демократии, неразрывно связанной с функционированием органов государства, было бы целесообразно:

1. Ввести в практику государственного аппарата проведение научных экспериментов, связанных с расширением демократизации функционирования всех государственных органов. Систематически внедрять в их практику положительные, эффективные формы и методы работы, основанные на науке управления и проводимых экспериментах.

2. Желательно закрепить предлагаемый демократический порядок в соответствующих нормативных актах, определяющих правомочия органов государства.

3. Целесообразно создать инструкторские группы или отделы из специалистов в области науки управления для повсеместного внедрения демократизации во все звенья государственного аппарата.

Высказанные идеи выдвигаются в связи с тем, что большинство государственных служащих центрального и местного государственного аппарата занимаются чисто канцелярской, профессиональной работой, не задумываясь о внедрении эффективных демократических организационно-правовых форм в своей повседневной деятельности. Они никогда не отчитываются перед нашими гражданами и не советуется с ними при решении сложных проблем. Служащий же демократического государства любого ранга (министр, инструктор, инспектор, начальники управлений, заведующие отделами и др.) обязаны служить народу, информировать соответствующие группы граждан о своей деятельности, советоваться с ними, своевременно выполнять их требования и просьбы.

4. По-новому изложить главы Закона «О местном управлении и самоуправлении» об участии населения в работе Советов, о взаимодействиях Советов и их органов с общественными формированиями. В этих главах следует детально закрепить формы взаимоотношений Советов с общественными объединениями, самостоятельными органами населения, с собраниями граждан, определить пределы властного воздействия Советов на общественные формирования, а также их формы совместной деятельности.

5. Не только расширять права местным Советам, но главное – гарантировать их реализацию, добиваться рассмотрения и решения ими как можно большего числа вопросов. Повысить активность как самих Советов, так и глав администраций местных исполнительных органов – исполкомов, их отделов и управлений, а также комиссий при исполкомах.



6. Жизнь требует повышения организационного уровня подготовки и проведения сессий местных Советов, вовлечения в эту работу всех депутатов. Каждый депутат должен участвовать в подготовке к сессиям. Вышестоящие Советы могли бы шире использовать творчество и мудрость депутатов нижестоящих Советов. Желательно увеличить сроки продолжительности сессионной деятельности местных Советов (в течение нескольких дней) с тем, чтобы именно Советы, как политическая форма самоуправления народа, сами непосредственно реализовали свою компетенцию (а не через подчиненные им органы).

7. Следовало бы восстановить разумное, демократическое правило о передаче Советами своим постоянным комиссиям вопросов на их окончательное решение. Это правило желательно не только восстановить, но еще более усовершенствовать, т.к. Советы сегодня не в состоянии полностью реализовать закрепленную за ними компетенцию. Постоянные комиссии должны активнее объединять близкие по профилю общественные формирования граждан, активизировать и координировать их деятельность, чем еще в большей степени будет гарантирована реализация полномочий Советов и их органов.

8. Четко закрепить в положениях о министерствах, государственных комитетах и ведомствах республики их взаимоотношения с многочисленными формами самоуправления народа. Это необходимо для дальнейшей демократизации функционирования органов исполнительной власти и повышения эффективности их руководства.

9. Закрепить примерный перечень форм проявления гласности в деятельности государственных органов во всех нормативных актах, определяющих их правовое положение, и четко соблюдать эти требования.

Для повышения эффективности форм непосредственного самоуправления народа было бы желательно:

1. Министерству юстиции Республики Беларусь и местным исполнительно-распорядительным органам вести строгий учет всех общественных объединений путем их регистрации, не допуская функционирования неформальных организаций.

Поскольку в нашем государстве никто не отвечает за работу общественных формирований, целесообразно было бы, чтобы секретариат Палаты представителей Парламента, Министерство юстиции и местные исполнительно-распорядительные органы не только фиксировали количество общественных объединений, но и проводили с ними организационную работу, направленную

на их взаимодействие, повышение эффективности их деятельности, обобщали передовой опыт и внедряли его в жизнь.

2. Желательно определить в Законе об общественных объединениях, а также в уставах и положениях формы воздействия их органов на всех членов с тем, чтобы функционировал весь состав общественных объединений, а не только их органы и руководители, т.к. самоуправление предполагает деятельность всех членов общественных объединений.

3. Разработать и принять Закон об общественных самостоятельных организациях в Республике Беларусь, определив их виды, принципы, компетенцию, основные направления и формы деятельности, взаимоотношения с государственными органами, общественными объединениями и гражданами.

4. Законодательным путем закрепить положение о том, что собрание (конференция) является высшим органом управления трудовым коллективом государственного предприятия и организации. Именно в собрании коллектива ярко проявляется самоуправление его членов.

5. Расширить полномочия общих собраний (конференций) трудовых коллективов, определить их исключительную компетенцию и добиться систематического функционирования при решении основных вопросов внутренней и внешней деятельности. При этом следует разрабатывать детальные регламенты подготовки и проведения собраний трудовых коллективов с тем, чтобы они были демократическими, деловыми, непродолжительными, чтобы каждый член коллектива реально чувствовал ощущение причастности к жизни предприятия, организации; чтобы его слово имело вес; чтобы он сам чувствовал потребность в собраниях и не рассматривал их как отбывание повинности; чтобы на собраниях не было административного режима. Такие собрания будут своеобразным камертоном в жизни коллектива.

6. Необходимо глубоко продумать и изучить причины такого редкого проведения республиканских референдумов в нашей стране и непроведения вообще местных референдумов. Иногда чиновники объясняют такое положение отсутствием денежных средств на проведение местных референдумов, что не оправдывается реальной жизнью. Средства на такие важные цели всегда найдутся в демократическом обществе.

Реализация высказанных положений будет способствовать дальнейшему расширению и углублению демократии, повышению ее эффективности во всех сферах государственной и общественной жизни.

\*\*\*

Пережив историю созидания социализма и демократии в СССР, других странах и активно участвуя в этом бурном процессе, сегодня, спустя многие годы, хочется высказать некоторые умозаключения.

1. Считаю, что социализм, основанный на реальной демократии, более прогрессивная и справедливая формация развития общества по сравнению с рабовладельческим, феодальным и капиталистическим строем.

При социализме ликвидируется экономическая и политическая несправедливость в отношениях между людьми и государством: национализируется крупная частная собственность, ведущая к неравенству людей, эксплуатации наемных работников, национальному и духовному угнетению большинства населения, прекращается деление людей на антагонистические классы и касты, создаются реальные возможности для расцвета демократии, власть переходит в руки трудового народа, высшей формой стала власть народа, государство формируется на демократической основе, находится под контролем народа, выполняя его волю, простой человек становится хозяином своей страны, обладая огромными политическими, социально-экономическими и личными правами и свободами. В таком обществе ему удобно жить, он становится личностью, высшей ценностью общества и государства.

2. Нельзя отвергнуть, выбросить за борт и похоронить научные труды о демократии К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина и их соратников так же, как и социализм. Это была и есть эпоха в жизни общества.

В.И. Ленин был прав в раскрытии двойственной позиции капитализма: «Капитализм вообще и империализм в частности превращает демократию в иллюзию, и в то же время капитализм порождает демократические стремления в массах, создает демократические учреждения, обостряет антагонизм между отрицающим демократию империализмом и стремящимися к демократии массами» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 71).

«При социализме, – по его твердому убеждению, – масса населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосовании и выборах, но и в повседневном управлении» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 116).

Наша реальная жизнь доказала что эти идеи опровергнуть нельзя. Они были в значительной степени реализованы в СССР. Но при реализации идей социалистической демократии

в неграмотном, экономически отсталом, «революционно настроенном» обществе допускались грубые ошибки, усиливающиеся под влиянием формируемого культа личности.

Большое лучше видится на расстоянии. Особенно его негативные стороны. С позиции сегодняшнего дня можно легче заметить ошибки и выразить сомнения в революционном преобразовании России.

1. Полагаю, что такую революцию можно было бы лучше и проще совершить в высококультурном, демократическом и экономически крепком буржуазном обществе, в котором господствовали те же антагонистические, непримиримые противоречия между классами.

2. Проводить социалистическую революцию надо было поэтапно, опираясь на разные слои общества, а не только на его бедные слои. Это снизило бы ожесточение борьбы за власть и способствовало бы сохранению экономических ценностей.

3. Нельзя было беспощадно расправляться с экономически крепкими слоями общества (промышленниками, помещиками, торговцами, банкирами, собственниками крупных транспортных средств и т.д.). К ним надо было найти подходы, убедить их в необходимости демократического, гуманного преобразования в обществе.

4. Серьезной ошибкой было проведение массовой национализации объектов крупной собственности, т.е. принудительное и безвозмездное ее отчуждение в пользу государства. После Второй мировой войны в странах, строивших социализм, национализация почти не проводилась. Если возникла необходимость в отчуждении крупных объектов собственности, то использовали реквизицию, т.е. их владельцам выплачивалась в рассрочку компенсация ценными бумагами. Это был менее болезненный процесс. Национализация же создавала многочисленную армию обиженных, отрицательно относящихся к новой власти. Прошло уже 84 года после совершения Октябрьской революции 1917 года, а потомки обиженных национализацией людей продолжают в разных формах противостоять нынешней официальной власти.

5. Надо было найти ключ к цветку общества – интеллигенции, ее известным авторитетам и светилам, защитить и сберечь ее, не допустить ее массового выезда за границу. Мы знаем, чем обернулась трагедия этих людей и как трудно было воссоздать культуру в России.

6. После победы революции новое государство должно было опираться на талантливых, умных людей (типа А.В. Луначарского),

увлечь их созиданием нового общества, а не отстранять от управления, передав его неграмотной толпе.

7. Полагаю, что новое советское государство должно было иначе вести свою международную политику: уверенно, достойно, скромно, уважительно к другим государствам, не пугать их постоянно всемирной социалистической революцией и резко не противопоставлять социалистическую идеологию буржуазной.

Наоборот. Лучше было бы, если бы молодое государство вступало в различные международные союзы государств, устанавливало с ними контакты в торгово-экономической, научной и культурной сфере. Все это избавило бы советское государство от изоляции с другими государствами. А реально оно противостояло всем государствам мира.

8. Многие глобальные вопросы решались без предварительного проведения экспериментов (например, проведение коллективизации), что приводило к ошибкам, гибели людей, болезненно отражалось на их вере в лучшую жизнь.

9. Силу надо было применять лишь в исключительных случаях, когда исчерпывались все меры убеждения и разъяснения.

10. Не следовало бы допускать такого положения, при котором бы коммунистическая партия подменяла государственный аппарат и тем самым подрывала его авторитет перед народом. Партия как политическая общественная организация должна была умело заниматься внедрением своей идеологии, а не хозяйственной работой.

11. Таким образом, социализм можно было построить с меньшими жертвами, а может быть, и без жертв, как это было сделано в Германской Демократической Республике, Народной Республике Болгарии и в других государствах мира, поддерживаемых Союзом ССР.

Даже неполный перечень особенностей пролетарской революции 1917 года в Российской империи отражает позитивные и негативные явления, влияющие на развитие демократии. При всех негативных явлениях быстрота становления, развития и эффективности демократии в новом советском государстве во многом превышала демократические процессы в буржуазных государствах.

За небольшой исторический срок Союз ССР, опираясь на заинтересованность и волю большинства народа, т.е. демократию, вышел на первое место в мире по многим экономическим и социально-культурным показателям. То есть с помощью организованной на добровольных началах социально-политической силы миллионов граждан – единомышленников, представителей многочисленных

национальностей быстро создавались новые экономические районы на Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке, в Центре России и в Средней Азии. Одновременно была решена проблема ликвидации безграмотности населения, повышения общей культуры и национальной культуры больших и малых наций и народностей. История развития различных народов мира до этого не знала подобных примеров.

Лучше всего судить о наличии или отсутствии демократии по результатам ее эффективности и результативности. Опровергнуть же известную всему миру результативность демократии в России после победы Октябрьской революции 1917 года невозможно.

И, наоборот, распад Союза СССР в 1991 году привел к резкому падению демократических устоев общества принципа интернационализма, к возбуждению национализма групповщины, приостановлению функционирования многочисленных предприятий, распаду договорных хозяйственных и культурных связей между бывшими союзными республиками, к резкому снижению жизненного уровня населения. По мнению многих политиков и граждан, выход из создавшегося положения надо искать в объединении бывших союзных республик на новых принципиальных основах. Пока это объединение называется Содружеством Независимых Государств, причем уровень объединения его отдельных групп государств различен. Убежден в реальности более тесного объединения бывших союзных республик СССР и их народов в единое федеративное государство с предоставлением более широкой самостоятельности каждому его субъекту.

## Глава 2

### Принципы демократии

Сущность и содержание любого понятия требует научного обоснования его составных частей и характерных особенностей. Только в их совокупности можно раскрыть сущность исследуемого понятия. Такой подход соответствует научному познанию предметов, явлений, понятий.

Если демократия – сложное социально-политическое явление (понятие), которым оперирует все человечество, оно обязательно основано на определенных принципах, характерных составных частях.

Как уже отмечалось в первой главе настоящей работы, среди ученых, политиков и практиков никогда не было единства в определенных характерных принципов и признаков этого понятия. Если бывший президент Франции Франсуа Миттеран выдвинул фактически три принципа демократии: суверенность народа, равноправие граждан, свобода граждан, хотя он их не называет принципами, то в анализируемой ранее книге «Перспективы демократии» мы впервые находим четыре основных элемента демократии:

- публичное обсуждение как метод установления правления. «Мы учим друг друга при помощи разговора», – говорил Перикл, описывая афинскую демократию;
- выборы как метод выявления лидеров (в соответствии с решением большинства);
- рассредоточение власти путем привлечения к управлению гражданских должностных лиц с ограниченными сроками работы;
- управление в соответствии с законами, в которых находят отражение основные общественные интересы и которые будут служить барьером для усиления слишком властных лидеров, predisposed к деспотическим своекорыстным действиям...

Все эти требования стали основными принципами демократии, поскольку каждый был важен для ее функционирования (Дэвид Мэтьюз. Перспективы демократии (перевод с английского). М. «Сыновья и дочери». 1993. С. 23).

В работах других исследователей количество характерных особенностей демократии иное. По мнению автора, к основным принципам демократии относятся:

**1. Достижение общности, единства политических интересов граждан при реализации власти народом, органами государства, общественными формированиями, гражданами административно-территориальных единиц.**

В этих трех формах власти интерес проявляется по-разному: 1) народ может осуществлять власть прямо, непосредственно при проведении референдумов, избрании депутатов, на собраниях, через образуемые им общественные формирования и др.; 2) через избранных народом представителей в Советы депутатов и Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь; 3) через избираемых или назначаемых на государственные должности служащих. В основе общности интересов граждан лежит экономический строй, исключающий антагонизм общества, защищающий и гарантирующий права и потребности людей.

**2. Установление равновесия в обществе.**

Природа и общество стремятся сохранить равновесие всех их составных частей. Если нарушается равновесие в обществе, утрачивается управляемость, наступает кризис, катаклизмы, негативные факторы, недовольство; появляются новые общественные силы – партии, организации, движения; возникают новые теории. Демократия проявляется лучше при сохранении равновесия, стабильности в обществе. Равновесие стыкуется с общественным интересом. Наверное, демократия – это вечный поиск в достижении социального равновесия общего интереса.

При демократическом режиме возможны противоречия, но они по существу такие, которые не приводят к коренным качественным переменам, не разрывают общего равновесия. Это противоречия роста.

Общественный интерес ограничен там, где в основе организации управления заложена частная собственность, порождающая неравенство субъектов, их антагонизм, невозможность найти общий интерес: у одной стороны (собственника) – свой интерес, у его работников и лиц, не имеющих собственности, – другой интерес.

Право также будет демократическим лишь тогда, когда его содержание наполнено общностью, единством интересов граждан и государства.

**3. Сочетание формы и содержания демократии.**

Раскрыть сущность демократии возможно лишь двояко: 1) через проявление ее в самом содержании общественного процесса и 2) через проявление демократизма в форме общественного процесса (общественного отношения). В жизни о демократии судят



чаще всего на основе анализа лишь самих форм ее проявления без учета содержания, глубины этого понятия.

Настоящая важнейшая проблема раскрытия понятия и сущности демократии фактически не исследована в должной мере учеными-юристами и политологами. (В тезисах доклада Е.А. Тихоновой «Демократия как содержание и форма социалистического общенародного государства». Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма. Харьков. 1985. Вкратце затрагивается эта проблема в отношении государства.)

Любое общественное явление, понятие имеет форму и содержание. Диалектика взаимодействия содержания и формы понятия такова, что эти категории находятся в единстве, составляя две неразрывно связанные стороны любого явления. Они не существуют друг без друга, соответствуют друг другу и воздействуют друг на друга. Содержание может иметь лишь определенную форму своего бытия. В свою очередь, конкретная форма явления всегда соответствует лишь определенному его содержанию.

Причем содержание и форма выступают как противоположные стороны явления, как движущие силы его развития. Наиболее активной категорией является содержание понятия, развитие и изменение которого ведет к изменению его формы. В свою очередь, совершенствование формы понятия воздействует на изменение его содержания.

В широком смысле содержанием понятия реальной демократии является реализация власти народа, его отдельных групп (собраний, общественных объединений, трудовых коллективов и др.) и граждан, наделенных политическими правами и свободами.

Содержанием воли народа в демократии находит отражение во всех элементах политической системы; народный характер власти заложен в органах государства, общественных формированиях, укладе многогранной жизни граждан – экономической, политической, социальной, национальной, духовной, личной. Демократия – это определенное состояние отношений в обществе и государстве, при котором народ, обладающий властью, с огромной заинтересованностью и отдачей участвует в управлении государственным, хозяйственным и социальным строительством с целью удовлетворения потребностей общества, государства и каждого индивидуума. Содержанием демократии является не изолированное, застывшее социальное явление, а живая, творческая, созидательная сила народных масс, истоки которой заложены в гуманном, экономическом и социальном строе, сотрудничестве свободных от угнетения людей, образующих социальную общность – народ.

Проявление власти народа, его отдельных групп и граждан как содержание понятия «демократия» выражается в разнообразных формах. Например, власть народа, власть граждан административных единиц может проявляться в проведении референдумов, выборов депутатов в Советы, их участия в иных политических акциях, т.е. в самоуправлении. Народ принимает решения в своих интересах и сам их реализует.

Существует множество форм демократии.

**4. Принцип законности** демократии состоит в том, что возникновение, развитие содержания и форм проявления демократии базируются на правовых нормах. Демократия и законность являются понятиями, взаимно предполагающими друг друга. Демократия – это фундамент законности, т.к. законность может осуществляться лишь в условиях демократии. В свою очередь, демократизм опирается на четкий порядок, регулируемый законодательством. В их осуществлении первостепенную роль все же играет демократия. Чем шире и глубже демократия, тем больше внимания требует к себе законность, правопорядок и сознательная дисциплина. Демократические правила и действия должны сверяться с законом как политической мерой. В свое время по этому вопросу К. Маркс писал: «В демократии не человек существует для закона, а закон существует для человека; законом является здесь человеческое бытие, между тем как в других формах государственного строя человек есть определяемое законом бытие. Таков основной отличительный признак демократии» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. I. С. 252).

В зависимости от «качества» нормативных актов можно успешно развивать демократические процессы, а можно их притормозить и загубить. Отсюда вытекает важнейшее требование к органу законодательной власти – глубоко продумывать создаваемый проект каждого закона на предмет его положительного воздействия в сфере дальнейшего развития и становления демократического социального правового государства и гражданского общества. Но демократия несовместима с правонарушениями и преступностью. Нарушение, несоблюдение или обход норм права чреваты тяжелыми последствиями. И, наоборот, выполнение норм права гуманного демократического государства, их соблюдение есть не что иное, как реализация на практике демократии. Устанавливается прямая связь между соблюдением норм права и развитием демократии. Такова диалектика взаимодействия демократии и законности.

Правовая культура общества – залог, гарантия стабильности демократии и законности.

### **5. Несовместимость свободы граждан и должностных лиц с попустительством их поведения.**

Свобода – такое состояние человека, при котором ему предоставляется возможность выбора того или иного поступка действия или бездействия, определенной позиции в суждении и оценке явления, события. Реализация свободы зависит от интеллекта, опыта, веры во что-то, развития человека, уровня его знаний, требований закона и морали. Это относится и к должностным лицам государственных органов и общественных объединений.

Юридическая свобода – это гарантированная законом возможность дееспособного гражданина совершать осознанные действия, не противоречащие интересам общества, государства и не нарушающие прав и свобод других граждан. Свобода бывает двух видов – социальная и личная.

«Под социальной свободой следует понимать: а) господство людей над социальными отношениями на основе познания и использования законов развития общества; б) господство человека над самим собой, своими влечениями, поведением. Господство личности над собой и ее взаимодействие с обществом образуют нравственно-правовой аспект свободы... Злоупотребление личной свободой, перерастание ее в своеволие, произвол неизбежно ведут к анархии, беспорядку, ставят под угрозу свободу общества» (Корельский В.М. XIV глава учебного пособия «Проблемы теории государства и права». Под ред. проф. С.С. Алексева. – М. «Юр. литература». 1979. С. 209).

Социальные свободы являются проявлением демократии. Демократия и свобода личности – суть одной и той же категории, однопорядковые явления. Их взаимосвязь и взаимозависимость очевидны – они обусловлены политической организацией общества, определенным гуманным политическим строем. Чем демократичнее государственный аппарат и другие элементы политической системы, тем шире рамки свободы личности. И наоборот. Из этого можно сделать вывод, что свобода личности производна от степени развития демократии, она является одной из существенных черт демократии, ее принципом. Без свободы личности не может быть демократии, а без демократии или при ограниченной демократии не может быть реальной свободы личности. Как раз демократия и есть такой правовой режим, при котором свободная личность может полностью самореализоваться, выразить себя и свои возможности в личных интересах, а также в интересах общества и государства. Удачно эту мысль выразил К. Хаджиев: «Свобода останется недостижимой мечтой, пока

каждому члену общества не будет обеспечен равный доступ ко всему разнообразию жизненных шансов» (Хаджиев К. Гражданское общество и правовое государство. М. «Мировая экономика и международные отношения». 1991. № 9. С. 12).

Свобода личности зависит от свободы общества. Свобода связана и с ответственностью. Если свобода означает возможность выбора плюрализма мнений, то ответственность – это оценка выбора, решения, поступка, оценка их пользы или вреда для общества. Свобода утрачивает свое содержание, если гражданин или должностное лицо под флагом свободы допускают вседозволенность, нарушают нормы права, этики и морали. За такие действия устанавливается ответственность. Быть ответственным – значит предвидеть последствия своих действий. При демократическом строе общественные интересы становятся интересами личности и являются решающими в отношениях между коллективом и человеком в восприятии им общественной деятельности как свободной. Когда люди равны в главном – в отношении к средствам производства государственной власти, когда их объединяет единство цели, их отношение характеризуются общностью интересов, создаются благоприятные возможности выражения своих устремлений, участия в управлении общественными делами.

В противоположность высказанной нами концепции о сущности свободы и ее взаимосвязи с демократией некоторые идеологи дальнего зарубежья представляют истинную свободу как ничем не ограниченную абсолютную свободу воли. По их мнению, человек может быть свободен только при наличии частной собственности и лишь в сфере своих субъективных устремлений, повинаясь своему «абсолютно свободному» замыслу. Такая «свобода» не имеет никакого отношения к демократии.

### **6. Гуманизм – принцип и составная часть демократии.**

Каждый человек живет и действует в обществе, вне общества его бытие невозможно. От того, как к нему относятся государственные органы, общественные формирования и отдельные граждане, зависит его жизнь. В гуманном демократическом обществе обеспечивается высокое призвание человека, на первое место ставится забота о его благе, уважение к его достоинству, всестороннее развитие личности. В статье 2 Конституции Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, принятыми 24 ноября 1996 года, закрепляются принципиальные положения об истинном гуманизме демократического социального правового государства: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности... Более конкретно и многосторонне закрепляется забота о человеке и гражданине в самом большом по объему разделе Конституции Республики Беларусь «Личность, общество, государство». Большинство статей этого раздела распространяется также на иностранцев и лиц без гражданства. Реализация конституционных прав, свобод и обязанностей есть не что иное, как проявление гуманной демократии. Между демократическим социальным государством Беларуси, экономическую базу которого составляет в основном государственная (т.е. общенародная) собственность, и личностью складываются совершенно новые гуманные отношения, основанные на взаимном доверии, сотрудничестве и взаимодействии в решении важнейших социальных задач. Гуманное общество основано на принципе: «забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех». Гуманизм – емкое понятие, поглощающее такие социальные ценности, как свобода, равенство и справедливость. Демократическое социальное государство по своей природе – государство трудового народа. Оно является таковым не только потому, что выполняет волю народа, но и потому, что вся деятельность органов государства, подчиненная его интересам, осуществляется при повседневной поддержке и непосредственном участии большинства граждан. Из их отношений вытекает гуманная природа государства, выражающаяся в его заботе о своих гражданах, а также доказательство о наличии демократии в обществе. Не может быть демократии без гуманизма.

### **7. Интернационализм – принцип и форма демократии.**

Все страны СНГ – бывшие союзные республики СССР – по своему содержанию и форме были и есть демократические, многонациональные, интернациональные государства. Например, на территории Республики Беларусь проживают представители 130 наций и народностей. Независимо от оснований и причин поселения их на территории Беларуси статья 50 Конституции гарантирует им право на сохранение своей национальной принадлежности и недопустимость их принуждения в определении и указании национальной принадлежности. Межнациональные отношения строятся на основе принципов равенства всех перед законом, миролюбивого характера взаимоотношений, равного права на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, взаимоуважения ими права и интересов друг друга, запрещения дискриминации по национальному признаку, бескорыстной взаимопомощи и поддержке. Граждане Республики

Беларусь независимо от их национальности пользуются равными правами, свободами, гарантиям, исполняют равные конституционные обязанности, несут равную ответственность. За равный труд получают равное вознаграждение.

Интернационализм ярко проявляется в организации и деятельности государственного аппарата, общественных объединений и трудовых коллективов Беларуси. Конституция и соответствующие законы Республики Беларусь запрещают создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, ведущих пропаганду национальной вражды (ст. 5). Гражданин Республики Беларусь некоренной белорусской национальности может занимать любую должность в государственном аппарате и в общественном объединении, обладает активным и пассивным избирательным правом, участвует в референдумах, в республиканских и местных собраниях.

Огромными правами и свободами на территории Беларуси пользуются иностранные лица и лица без гражданства (ст. 11 Конституции и Закон «О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь»). Может предоставляться право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность (ст. 12 Конституции Республики Беларусь).

Закон Республики Беларусь «О языках в Республике Беларусь» закрепляет положение о свободном развитии и употреблении всех национальных языков, которыми пользуется население республики, а также право на воспитание и получение образования на национальном языке (ст. 21). Каждый имеет право пользоваться родным языком, а также выбирать язык общения (ст. 50, часть третья Конституции).

При таком положении складываются стабильные межнациональные отношения в обществе и государстве. В установлении гуманных межнациональных отношений велика роль норм конституционного и международного права, отражающих традиции и особенности коренной нации и представителей национальных меньшинств, а также внутренняя и внешняя политика демократического социального правового государства.

Проявление в интернационализме многогранных общечеловеческих межнациональных отношений является выражением межнациональной формы демократии.

### **8. Справедливость демократии.**

Понятие «справедливость» известно с древних времен и широко применяется в современном мире. Оно может носить социаль-

ный, экономический, политический, правовой, нравственный, этический и общечеловеческий характер. Справедливость широко применяется в нормах международного права и национального законодательства государств. В связи с этим идея справедливости проникает в массовое сознание, в общественную психологию, во внутренний мир каждой личности, в политическую и духовную жизнь. Социально-философское понятие справедливости фиксирует в обобщенном виде принципы взаимоотношений общества и личности, государства и гражданина. Большую лепту в раскрытия понятия «справедливость» внесли древнегреческие философы Сократ, Платон и Аристотель.

По Сократу справедливость – это следование мудрости, истинному знанию, порядку вещей, законам. Он считал, что этические, правовые и политические элементы в справедливости неразделимы. А несправедливость причиняет больше вреда тому, кто ее совершает, чем жертве (Ксенофонт Афинский. Сократические сочинения. М.-Л. 1935. С. 119).

Справедливость по Платону – это одна из четырех добродетелей наилучшего (идеального) государства. Она венчает и сдерживает такие доблести государства, как мудрость, мужество, благоразумие. На основе первых трех доблестей справедливость обеспечивает каждому социальному слою (разряду, классу, группе) и каждому человеку возможность делать то и только то, к чему он призван. При таком понимании справедливости в нем начисто исчезает момент уравнивания, сближения, тем более смещения разных социальных групп (Платон. Соч. М. 1971. Т. 3(1). С. 226).

Наиболее стройная концепция справедливости разработана Аристотелем в его трудах «Этика» и «Политика». Основным элементом, характеризующим справедливость, Аристотель считал «соразмерность» как принцип организации разумного равновесия. То, что соразмерно, то и справедливо. Он рассматривает справедливость как добродетель, в которой взяты воедино законное и равномерное. Исходя из такой общей идеи, он подразделяет справедливость на разделяющую или распределяющую (политика) и уравнивающую (экономика и право). Справедливо, в его понимании, есть как бы средняя точка между двумя несправедливостями, т.е. «золотая середина». С одной стороны, нарушение закона. С другой – неодинаковое отношение к равным.

К. Маркс в «Капитале» дал высокую оценку Аристотелю за разработку теории справедливости. «...Гений Аристотеля обнаруживается именно в том, что в выражении стоимости товаров он открывает отношение равенства. Лишь исторические границы

общества, в котором он жил, помешали ему раскрыть, в чем же состоит "в действительности" это отношение равенства» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 69–70).

Справедливость, отмечал Аристотель, – это удивительная добродетель, общее благо, более блестящая и совершенная, чем «вечерняя или утренняя звезда», приобретенное свойство души, в силу которого люди становятся способными к справедливым действиям, согласанным с законом и правом государства» (Давидович В.Е. Социальная справедливость : идеал и принцип деятельности. М. 1989. С. 48).

Ф. Бэкон и Т. Гоббс рассматривали справедливость с правовой позиции. Бэкон утверждал, что справедливость есть то, что объединяет людей и создает основания для его права «Только благодаря наличию справедливости человек человеку – бог, а не волк», – писал Ф. Бэкон, и далее: «Справедливость состоит в том, чтобы не делать другому того, чего не желаешь себе» (Бэкон Ф. Соч. М. 1977. Т. 1. С. 365).

По Т. Гоббсу политика и этика есть наука о справедливости и несправедливости. В своей работе «Левиафан» он писал: «Справедливость, т.е. соблюдение соглашений, есть правило разума, запрещающего нам делать что-либо, что пагубно для нашей жизни, из чего следует, что справедливость есть естественный закон» (Гоббс Т. Избр. произв. М. 1964. Т. 2. С. 173).

И. Кант с философских позиций объясняет этический облик справедливости, утверждая, что справедливость прежде всего обращена к властвующим, власть предержащим. Для Канта справедливость выступает как выражение долга, не нуждающегося в доказательстве: не следует совершать ничего, что может оказаться несправедливым (Кант И. Трактаты и письма. М. 1980. С. 260).

Концепция справедливости Гегеля как вершины демократической западной философии тесно связана с проблемой свободы, свободной воли, выходящей из внутреннего мира индивида (морали) к нравственности в семье, гражданском обществе, государстве (Гегель. Энциклопедия философских наук. Т. 3. М. 1977. С. 352).

В современной юридической литературе не уделяется особого внимания раскрытию сущности понятия «справедливость», хотя само это слово употребляется довольно часто. Считаю, что нельзя оторвать правовые основы от требований справедливости, т.к. они утратят гуманное содержание и нравственную ценность.

В основе справедливости лежат право и равноправие. Право ассоциируется с правдой, равенством. Оно уже понятия «справедливость», которую нельзя «втиснуть» в строгие правовые



рамки. Вместе с тем сущность справедливости можно раскрыть через равенство граждан перед законом, судом, равными привилегиями, правами и свободами, равной ответственностью, равными обязанностями, равными гарантиями, т.е. равным отношением людей друг к другу. Это есть не что иное, как обеспечение в обществе законности и демократии. Четко выразил данную мысль В.Е. Давидович. «Принцип законности уже потому создает предпосылки для обеспечения справедливости, что в нем содержится требование равенства всех граждан перед законом. Речь идет о правовом закреплении социального равенства... Законность – это необходимая предпосылка правды, справедливости. Беззаконие чудовищно. Оно плодит зло...» (Давидович В.Е. Социальная справедливость: идеал и принцип деятельности. М. 1989. С. 191, 192).

Принцип справедливости пронизывает сущность демократии, обогащая ее человеческой порядочностью, благородством, достоинством, гуманностью. Справедливый человек протестует против несправедливости.

В наше сложное время поиска и выбора лучшей формы управления обществом обращение к проблеме справедливости приобретает глубокий смысл. Справедливость – такая нравственная черта людей, которой можно и нужно научить других. Воспитание чувства справедливости связано с человеческой добротой в семье, на производстве, в обществе, в управленческих государственных и общественных структурах. Это ценнейшее качество в развитии демократических процессов самоуправления, принятия коллективных справедливых решений, в проведении выборов представительных органов, а также в выборах органов общественных объединений (правлений, комитетов и др.), в решении международных вопросов. Социальная справедливость должна пронизывать все стороны функционирования демократических властных структур, общественной и государственной жизни, а также норм права. Если в праве заложены демократические правила поведения, то они найдут свое отражение в справедливости.

Закрепленная в нормах права справедливость выступает в качестве гарантии защиты прав человека от произвола, от превышения полномочий государственных органов, общественных формирований и должностных лиц, устранения правового нигилизма и в иных жизненных ситуациях. В конечном счете суть справедливости в нашем обществе состоит в установлении гуманных, разумных мер поведения людей во всех сферах их деятельности – государственной, производственной, общественной,

личной, в которых ярко проявляется их добро, совесть и гуманизм, на чем и строится демократия.

### **9. Дисциплина – универсальный принцип формирования и функционирования демократии.**

Как общественная категория, дисциплина устанавливает определенный порядок в отношениях между людьми, между субъектами властных отношений в области демократии.

Дисциплина, как и демократия, является широким универсальным понятием, распространяющимся на все сферы общественной, государственной, производственной, социально-культурной жизни и поддержание общественного порядка, правопорядка.

Как правильно заметил профессор В.М. Корельский, «дисциплина – категория, в первую очередь, поведенческая. В ней отражается социальная оценка человеческого поведения с точки зрения соответствия его целям и интересам общества, правомерности или неправомерности, внутренней культуры человека, чувства ответственности...» (Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. Под ред. профессора С.С. Алексеева. М. 1979. С. 215).

В подлинно демократическом обществе дисциплина становится общественной, служит интересам общества и является мощным фактором его развития. В общественной дисциплине выражаются требования общества и личности. Потребность в дисциплине вытекает из природы демократического общества как высокоорганизованного социального организма. Она необходима для согласования, упорядочения совместной жизнедеятельности людей, их организаций и невозможна без системы социальных норм и нормативного регулирования. Воспитание граждан в духе безусловного соблюдения правил общежития, дисциплинированного и уважительного отношения друг к другу – важнейший элемент демократического образа жизни. Имеются различные виды дисциплины: государственная, служебная, воинская, плановая, трудовая, финансовая, договорная и др.

Правовые основы дисциплины заложены в конституционных правах и особенно обязанностях граждан Республики Беларусь.

В гуманном обществе дисциплина основана на демократизме и обеспечивается демократическими методами.

Дисциплинарный порядок может быть определен нормами права, поэтому его соблюдение превращается в правовую обязанность субъектов правоотношения. В общем плане дисциплина тесно связана не только с реализацией демократии, но и законности. не может быть демократии без четко установленного дисципли-

ной порядка, т.к. демократия – это тоже определенный порядок реализации власти народом.

Дисциплина является более широким понятием, чем законность. Она основывается не только на праве, но и на традициях, обычаях, нормах морали, нравственности, этике (в морском судоходстве, в театральные представлениях, в семейной жизни, в спорте, в свадебных обрядах, в преподавании и в других общественных сферах, а в Великобритании – в деятельности парламента и его органов). Все эти общественные отношения основаны на правилах соблюдения определенного порядка, т.е. дисциплины в широком смысле.

Правовые дисциплинарные нормы распространяются на демократическую деятельность представительных органов Республики Беларусь – Парламента, местных Советов депутатов: при подготовке и проведении сессий, деятельности их постоянных и временных комиссий, депутатов, в вовлечении граждан в обсуждение проектов их законов и решений, в проведении ими республиканских и местных референдумов, республиканских и местных собраний. Эти нормы распространяются на служащих государственного аппарата.

Особую значимость имеют демократические дисциплинарные нормы, распространяющиеся на работников правоохранительных органов – суда, прокуратуры, Министерства внутренних дел, Совета безопасности, Комитета государственной безопасности. Их назначение направлено не только на укрепление внутренней деятельности каждого органа и их взаимодействия, но главное – на обеспечение законности, правопорядка и демократии в конкретных административно-территориальных единицах и на всей территории государства. Реализация дисциплины является одновременно и реализацией демократии. Правоохранительные органы должны умело использовать правила служебной дисциплины для воздействия на физических и юридических лиц, отчитываться перед ними, вовлекать их в свою деятельность, осуждать на общих собраниях трудовых коллективов и сельских сходах поведение граждан, нарушающих правопорядок, т.е. использовать силу прямой демократии и поднимать ее авторитет. Такой уровень дисциплины не может допустить произвола в обществе. В свою очередь, соблюдение дисциплины в обществе и государстве не исключает проведения открытых дискуссий и здоровой критики как проявлений демократии.

Велика роль дисциплины в организации и реализации форм прямой (непосредственной) демократии: в проведении выборов,

референдумов, отзыве депутатов, в проведении производственных и территориальных собраний граждан, в формировании и функционировании многочисленных общественных объединений, трудовых коллективов. Без дисциплины и прочного общественного порядка демократия не осуществима. Поэтому демократическое общество должно прививать своим гражданам чувство творческой, активной дисциплины в решении жизненно важных задач.

#### **10. Контроль народа – принцип и сущность демократии.**

Демократия не только непосредственная, прямая сила народа в решении конкретных политических, экономических и социально-культурных задач, но и важнейшая форма контроля за созидательной деятельностью народа и всех элементов политической системы общества – государственных органов, общественных объединений, политических партий и трудовых коллективов.

Демократический контроль – это неотъемлемое средство обеспечения достижения результатов всеми субъектами исполнителями. На собраниях избирателей округов обязательно отчитываются избранные ими депутаты. Депутаты могут быть досрочно отозваны их избирателями за неоправдание их доверия или совершение правонарушения, преступления. Руководители местных представительных и исполнительно-распорядительных органов отчитываются перед населением сельских населенных пунктов и городов. На сессиях местных Советов депутатов отчитываются их постоянные и временные комиссии. На общих собраниях и конференциях многочисленных общественных объединений Республики Беларусь отчитываются их постоянно работающие органы (правления, комитеты и др.) и руководители. Администрации предприятий и профсоюзные комитеты обязаны отчитываться перед своими трудовыми коллективами. Нижестоящие органы государственной власти подконтрольны вышестоящим органам. Президент и парламент обязаны отчитываться перед своими избирателями, т.е. перед дееспособными гражданами Республики Беларусь, и на всебелорусских народных собраниях. В практике имеются и иные гласные формы контроля (проверки, встречи с населением, выступления представителей государственных органов и массовых общественных объединений по телевидению, радио, проведение вечеров вопросов и ответов).

С помощью массового действенного контроля (т.е. демократии) обеспечивается надлежащий порядок в обществе, государстве, на предприятиях, в учреждениях, в населенных пунктах, укрепляется законность, стабилизируются демократические общественные

процессы. Таким образом, одна форма демократии (контроль народа) становится как бы гарантией развития иных проявлений демократии. Контроль народа является высшей формой контроля в обществе и государстве.

### **11. Совмещение воли народа с волей парламента, президента, правительства и их лидеров.**

Представительные органы, избранные народом на широкой демократической основе, обязаны принимать решения и действовать только в соответствии с волей народа. Избирая депутатов и президента народ как бы наделяет их полномочиями, не отрекаясь от своих прав. Права народа неотчуждаемы. Власть народа является высшей формой политической власти. Поэтому демократическая форма правления предполагает обязательное сочетание воли народа с волей представительных и иных органов государства при проведении внутренней и внешней политики. Это принцип реальной демократии. Те же чиновники госаппарата, которые при осуществлении руководства любят применять метод «завинчивания гаек», искажают демократию, превращают народ в бессловесное стадо, но от его имени вещают и вершат судьбы людей и государства. Государственные служащие должны быть подконтрольны народу и отчитываться перед ним.

### **12. Совмещение воли граждан с волей местных органов самоуправления, управления и их лидерами.**

Настоящее требование должно проявляться на локальном уровне: на территории области, района, сельского Совета, городских и сельских поселений. Субъектами местного самоуправления являются все звенья местных Советов депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы). Это демократические формирования, созданные гражданами и состоящие из них. В идеале они являются самыми классическими демократическими формами прямой демократии, призванными решать в интересах населения проблемы социального и экономического развития соответствующей территории. Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний (сходов) граждан и через иные формы непосредственной демократии.

Субъектами местного управления являются местные исполнительные комитеты, их отделы и управления, иные органы управления. Хотя они не являются представительными органами, но действуют в тесном контакте с местными Советами депутатов

и иными органами местного самоуправления, выполняя волю граждан, проживающих на их территории.

### **13. Широкая гласность, информированность народа, граждан на определенной территории.**

Настоящий принцип демократии обращен к органам государства, общественным объединениям и всему обществу. Сущность его состоит в постоянной взаимной информации органов государства с одной стороны, общественных объединений и граждан с другой стороны, т.е. установлении тесной живой связи государственных органов с населением, общественностью. Это дает возможность своевременно реагировать на достигнутые успехи и недостатки, обеспечивать гражданам условия для контроля работы государственного аппарата, а государственным служащим позволяет лучше видеть положительные и отрицательные моменты в деятельности предприятий, учреждений и организаций на местах.

Без гласности, информированности народа, граждан и государственных служащих не может развиваться демократический процесс. Народ должен знать, чем занимаются органы государства, учитывают ли они его волю и желания при решении важных вопросов. Конституция Республики Беларусь (ст. 34) гарантирует своим гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

### **14. Принцип плюрализма свободы мнений граждан.**

Каждому человеку на территории Беларуси гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение непосредственно и в средствах массовой информации. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются (ст. 33 Конституции Республики Беларусь).

Демократия осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Не может устанавливаться единая обязательная идеология для всех граждан нашей республики.

**15. Принцип равноправия** граждан выражается в их равных правах, равных обязанностях, равной ответственности, равных гарантиях, равенстве всех граждан перед законом, судом и Отечеством, равной защите прав и законных интересов. Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону. Некоторые теоретики не без основания считают, что реализация «равноправия граждан» есть суть демократии. На первый взгляд кажущаяся простота реализации настоящего принципа весьма обманчива. Достичь идеального равноправия, наверное, станет возможным лишь при построении в будущем гражданского общества, и к этому надо стремиться.

**16. Сочетание широких прав, свобод граждан с их обязанностями и ответственностью.**

Не может быть демократии, состоящей лишь из одних прав и свобод, это уж чересчур «сладенькая» демократия. Человек в таком общественном процессе будет чувствовать себя неудобно и в какой-то степени отрешенно от общества и государства, перед которыми он не несет никаких обязанностей и ответственности. Он в полную силу почувствует себя членом общества и нужным индивидом государства лишь тогда, когда будет сопричастен государству и обществу в решении всех сложных жизненных проблем, будет нести обязанности и ответственность перед ними. «Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией» (ст. 2, ч. I и II Конституции Республики Беларусь).

**17. Реальная защита основных прав и свобод граждан.**

В демократическом государстве человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ст. 2, ч. I Конституции Республики Беларусь). В Конституции и в текущем законодательстве установлены правила защиты прав и свобод граждан. Государство в равной степени защищает права и законные интересы каждого; защищает жизнь человека от любых противоправных посягательств; интеллектуальная собственность охраняется законом. Государственные, должностные и иные лица обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности. Права граждан защищаются судом, органами прокуратуры, МВД, КГБ, коллегиями адвокатов, международными организациями, всеми

общественными объединениями. Обеспечивается право неприкосновенности личности, ее тайной жизни, жилища и иных законных владений граждан. Никто не может быть привлечен к ответственности, если не доказана его вина в установленном законом порядке. Права иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Беларуси защищаются наравне с гражданами Республики Беларусь.

«Республика Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность» (ст. 12 Конституции Республики Беларусь).

Защите прав и свобод граждан придается особое значение, т.к. на их силу, сознательность и волю опирается демократическое государство в своей внутренней и внешней политике, т.е. это опора государства на демократию.

### **18. Принцип обеспечения неприкосновенности человека и гражданина.**

Слово «неприкосновенный» означает сохраняемый в целости, в нетронутом виде, защищенный от всяких посягательств со стороны кого-либо. Неприкосновенность обеспечивается правом неприкосновенности личности, сущность которого состоит в том, что запрещается какое-либо принуждение к гражданам, но оно может быть применено в исключительных, строго регламентированных законом случаях государственными органами и должностными лицами. Закон обеспечивает также неприкосновенность тайны личной жизни, жилища и имущества граждан. Это защитная мера личной жизни граждан, направленная на обеспечение личной свободы. Свобода же обеспечивает человеку самоутверждение и возможность определять свою судьбу, что имеет прямое отношение к развитию демократических процессов.

### **19. Формирование в широком масштабе нового человека – личности, ставящей общественный интерес выше частного.**

Сегодня некоторые ученые западных стран, занимающиеся теорией демократии, ставят на первое место формирование нового человека, способного активно участвовать в политических демократических процессах, т.к. от этого зависит будущее. Такая постановка вопроса вполне закономерна. До уровня личности человек поднимется лишь тогда, когда он обретет способность управлять самим собой и властвовать над своими влечениями и страстями.

Демократия – такой правовой режим, при котором свободная личность может полностью самореализоваться, выразить себя



и свои возможности в интересах общества и государства; не сознавая себя личностью, нельзя говорить о народовластии.

Жан Жак Руссо высказывал сомнение в возможности осуществления совершенной демократии: «Если бы существовал народ, состоящий из богов, то он управлял бы демократически» (Жан Жак Руссо. Об общественном договоре. М. 1938. С. 68).

Выработка у человека черт высокой общей, политической и правовой культуры должна стать основной функцией государства и общественных объединений. Мы должны уйти от скудоумия, цинизма, разболтанности, правонарушений, низкопробной культуры, безделья, космополитизма идолопоклонства и направить усилия государства общественных формирований, учебных заведений, семьи на формирование физически и умственно крепких высококультурных людей, мужественных патриотов, преданных своему Отечеству. Нам нужен новый тип человека, иной стиль его жизни. Сегодня в этом большой дефицит. В условиях дальнейшей демократизации общества возрастает самостоятельность отдельной личности и уменьшается ее зависимость от общества и государства.

С какой глубиной, мудростью и озабоченностью высказывает мысли о повышении человеческих качеств английский политолог Аурелио Печчен: «Веря в почти безграничные возможности и всеислие техники, человек, однако, закрыл глаза на то, что при всем своем могуществе техника лишена интеллекта, не способна к рассуждениям и не умеет ориентироваться в нужном направлении. И именно человек – ее хозяин – призван модулировать и направлять ее развитие. Могущество без мудрости сделало его современным варваром, обладающим громадной силой, но не имеющим ни малейшего представления о том, как применить ее. Еще более неблагоприятное положение сложилось в области политической организации общества. Прямо на наших глазах вступила в стадию кризиса и упадка конституционная демократическая система Запада.

В мире никогда еще не царил такой беспорядок, и никогда прежде в мире не было столь большого количества различных опасностей. И все это потому, что никогда прежде не было такого смятения в человеческой душе.

Нам удалось усовершенствовать отдельные качества атлетов, космонавтов и астронавтов, улучшить машины, приборы и материалы, улучшить породы кур, свиней и сорта кукурузы; преуспели мы и в повышении производительности труда человека, увеличили его возможность быстро читать и научили разговаривать

с компьютерами. Но мы никогда даже не пытались всерьез сделать более острым восприятие им самим его нового положения в мире, повысить осознание той силы, которой он теперь располагает, развить чувство глобальной ответственности и способность оценивать результаты своих действий» (Аурелио Печчен. Человеческие качества. Перевод с английского. «Прогресс». М. 1980. С. 44, 52, 54-5).

Как раз мощные результаты своих действий с применением новейшей техники люди могли бы успешно использовать в общественных интересах, во благо демократии.

### **20. Обеспечение положения о разделении государственных властей, их взаимных сдержках и противовесах.**

Это важнейшее конституционное правило реализации демократизма в государственном устройстве, которое имеет свои особенности в различных государствах.

Суть его сводится к тому, чтобы три власти – законодательная, исполнительная и судебная были относительно самостоятельны, в пределах закона взаимодействовали между собой и имели возможность сдерживать друг друга с тем, чтобы не допустить узурпации одной власти другой, уйти от диктатуры и деспотизма во взаимоотношениях между властями.

Обеспечить слаженную эффективную работу государственного аппарата в целом.

В статье 6 Конституции Республики Беларусь закрепляются три принципа разделения властей: 1) самостоятельность государственных органов в пределах своих полномочий; 2) их взаимодействие между собой; 3) сдерживание и уравновешивание друг друга.

Полагаю, что для раскрытия широкого спектра разделения властей не следовало бы ограничиваться лишь тремя этими принципами. Жизнь значительно богаче и многообразнее, что дает повод для развития данной теории в новых условиях. Фактически количество принципов разделения государственных властей намного больше. С нашей точки зрения, к ним можно отнести:

1. Обеспечение законности во взаимоотношениях между властями единого государства.
2. Относительная самостоятельность властей в пределах своих функций.
3. Относительное равенство различных ветвей государственной власти.
4. Защищенность каждой власти.
5. Свобода функционирования каждой власти.

6. Взаимное воздержание от подмены и дублирования друг друга.
7. Наделение каждой власти частичкой полномочий других властей для реализации сдержек и противовесов.
8. Ни одна государственная власть не может быть свободна от контроля других властей.
9. Ни одна из властей не вправе обладать всей полнотой власти или иметь преимущества над двумя другими.
10. Достижение «равновесия» между государственными властями, а также государством и обществом.
11. Обязательность законодательной власти подчиняться ее же законам.
12. Недопущение произвола и злоупотреблений со стороны власти, превышающей свои полномочия.
13. Недопустимость узурпации власти каким-либо государственным органом, партией, группой лиц или отдельным лицом.
14. Срочность занятия должностей государственными служащими в структурах государственных властей.
15. Четкое взаимодействие всех властей с целью обеспечения наиболее эффективной реализации единой государственной политики.

Разделение властей – это не отгораживание их друг от друга, это лишь распределение функций и компетенции между ними, не означающее отсутствия их контактов и взаимодействия. Наоборот, контакты между властями должны быть постоянными, основанными на законе. Без разделения властей не может быть господства права, господства демократии и эффективной деятельности государственного аппарата. Реализовать его в идеальном плане чрезмерно сложно, но к этому следует стремиться.

#### **21. Добровольность и потребность граждан в организации и функционировании самоуправления.**

Самоуправление как классическая форма демократии означает управление народа посредством самого народа. Это высшая форма демократии, имеющая большое будущее. Демократия не может осуществляться принудительно и возмездно. Но даже при такой форме демократии к власти могут прийти прохвосты, ущемляющие и искажающие демократические процессы развития общества. То есть это возможно, но весьма опасно для демократии.

#### **22. Совместимость суверенитета народа, суверенитета нации (народности), суверенитета государства с волей и действием народа, нации.**

Настоящие три формы суверенитета тесно взаимосвязаны между собой реальной демократичностью общества. Чем эффективнее развиваются демократические процессы в обществе, тем ярче выражаются по содержанию и форме суверенитеты народа, нации и государства.

**23. Несовместимость демократических процессов с вмешательством внешних властей во внутреннюю и внешнюю политику государства и общества.**

**24. Совместимость торжества реального самоуправления народа, уклада его жизни с сущностью гражданского общества.**

**25. Постоянное поглощение государства обществом.**

Развитие демократических процессов приведет к снижению роли дорогостоящего государственного аппарата в жизни общества и возложению все больших забот о человеке на самоуправляемые общественные формирования. Демократия – это согласие народа со структурой власти, что будет совершенствоваться и развиваться. Но интересы государства надо отождествлять не с интересами его чиновников, а с волей и интересами граждан, сообразованными с законом. Демократия – это желание граждан взять власть и нести ответственность за ее осуществление, что возможно лишь при высоком уровне сознательности граждан в осуществлении власти.

**26. Принцип учета большинства и меньшинства при коллективном решении вопросов.**

Решение принимается на основании воли большинства с учетом интересов меньшинства. При столкновении интересов различных политических групп людей решение принимается путем их уступок и компромиссов.

**27. Несовместимость народовластия с бюрократией, оклократией, плутократией, демагогией, эгоизмом, тоталитаризмом, субъективизмом, анархией и деспотией.**

Процесс развития демократии, как и любого иного общественного явления, происходит противоречиво. На пути гуманного общественного процесса стоят его антиподы, мешающие прогрессивному развитию, добро ведет борьбу со злом, защищая общечеловеческие ценности. Неподготовленность большинства людей к участию в демократических процессах, их низкий уровень культуры, правовой культуры, нигилизм к праву и демократии, неверие в силу демократии. Требуется постоянная, упорная, продуманная работа с людьми для выявления их мнений в обустройстве общества и устранения негативных явлений.

Как раз гражданское общество, к формированию которого мы стремимся, в объяснении Гегеля, прежде всего выступает как зрелость социальных связей, в принципе исключающих отмеченные нами крайности.

**28. Несовместимость демократических процессов развития общества с войнами.**

Одним из критериев, принципов действительной демократии является обеспечение прочного мира. «Самое крупное проявление демократии – это в основном вопросе о мире и войне», – говорил В.И. Ленин (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 92).

Демократия и мир неотделимы. Борьба за обеспечение прочного мира и сама мирная жизнь являются важнейшими гарантиями действительной демократии. Здесь главное – направленность политики государства. Республика Беларусь отвергает политику грабежа, насилия, войн, она ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным (ст. 18, ч. II Конституции).

Множественность характерных особенностей и принципов демократии подтверждает мысль о ней как о сложном, многогранном и весьма важном общественном явлении, с помощью которого человеку будет уютнее, проще и интереснее жить, т.к. народ будет сам собою управлять, вершить свою судьбу. Потребуется меньше затрат на организацию защиты общества и государства от всяких случайностей. Расширится свобода общения между людьми всего мира, закрепится их доверие и уважение друг к другу, постоянный обмен опытом и научными достижениями. Будет создана возможность для объединения общих усилий и интересов людей в достижении благ, устранении антагонизма между социальными группами и учреждении стабильного мира.

## Глава 3

# Основные формы и система демократии

### 1. Основные формы демократии и их характерные особенности

Демократия как широкое и многогранное политико-социальное понятие, явление существует, проявляется, развивается и реализуется в определенных формах. Каково же соотношение между содержанием и формой демократии? И содержание, и форма одинаково необходимы для сущности понятия. Выдающийся немецкий философ Гегель на данный вопрос отвечал следующим образом: «При рассмотрении противоположности между формой и содержанием существенно важно не упускать из виду, что содержание не бесформенно, а форма в одно и то же время и содержится в самом содержании, и представляет собой нечто внешнее ему... Абсолютное отношение между формой и содержанием – это переход их друг в друга, так что содержание есть не что иное, как переход формы в содержание, а форма – переход содержания в форму (Гегель Георг Вильгельм Фридрих. Энциклопедия философских наук. Т. 1. Наука логики. «Мысль». М. С. 298–299). Какая глубокая и разумная мысль! Но в науке и искусстве содержание мысли и изображения могут не вполне проникать в их форму. Только те произведения науки и искусства, в которых содержание и формы тождественны, представляют собой истинные произведения науки и искусства. Таким образом, содержание как таковое должно вмещаться в развитую надлежащую форму (а не просто форму). Подобную мысль высказывал и К. Маркс: «Форма лишена всякой ценности, если она не является формой содержания (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 159).

Диалектика содержания и формы такова, что эти категории находятся в единстве, составляя две неразрывно связанные стороны любого явления и понятия. Они не существуют друг без друга, соответствуют друг другу и воздействуют друг на друга. Содержание может иметь лишь определенную форму своего бытия. В свою очередь любая конкретная форма всегда соответствует не какому угодно, а лишь определенному содержанию. Причем содержание и форма выступают как противоположные стороны явлений, как движущие силы их развития. Наиболее активной категорией

является содержание, которое постоянно развивается и изменяется. Под воздействием содержания возникает и изменяется его форма. Форма же содержания двояка – внешняя и внутренняя. Ближе к содержанию общественного явления находится его внутренняя форма. Любые ее изменения также активно воздействуют на развитие содержания. Они могут тормозить или ускорять процессы его развития. Но как содержание, так и форма являются понятиями, а каждое понятие состоит из характерных, присущих ему признаков. Исходя из этого теоретического положения, можно сделать практический вывод: от состояния развития содержания демократии зависит ее форма, а поскольку демократия постоянно находится в динамике, развитии, охватывая все более широкий спектр общественных отношений в области политики, экономики, производства, торговли, общественного правопорядка, спорта, дисциплины, материальной и социальной обеспеченности граждан, повышения их культуры и интеллектуальности, обеспечения принципа интернационализма в отношениях между гражданами различных национальностей, то ее содержание и форма также изменяются и обогащаются.

Характерным и практически весьма важным является и второе теоретическое положение: признаки содержания и форм демократии близки по своему характеру и целям признакам содержания и форм таких понятий, как «власть народа» и «власть демократического социального правового государства».

Власть демократического социального правового государства представляет собой совокупность общественных отношений, содержанием которых является единство всех государственных органов, выражающих волю всего народа в решении общих задач. Она характеризуется двумя элементами: общей волей субъектов (народа и образуемых им государственных органов) и подчинением ей всех членов общества, всех граждан. Демократия как внутренняя форма социального правового государства проявляется в единстве воли всего народа при реализации права и осуществлении государством народоправства. Изменение содержания государственной советской власти, ее направленности приводит к изменению демократии.

В настоящий период государственная власть значительно расширила свою социальную базу и функции, аналогичное развитие претерпевает и демократия как форма народной власти.

В свою очередь демократия воздействует на процессы демократического социального правового государства и гражданского общества, проходя с ними одни и те же этапы.

Единству государственной власти и демократии как близким категориям по содержанию и форме присущи общие черты: интернационализм, законность, объединение людей, принадлежащих к различным социальным группам – крестьянству, предпринимателям, интеллигенции, различным нациям и народностям, людям разных профессий, возрастов, мужчин и женщин. Народная государственная власть и демократия преследуют единую цель – построение высоко развитого гуманного общества равноправных граждан, с широкими социально-бытовыми и культурными возможностями и отсутствием антагонизма.

Из приведенных данных видно, как много общих, единых черт вложено в близкие по значению понятия «государственная власть», «власть общественных объединений», «власть народа» и «демократия». Вместе с тем эти черты проявляются в них по-разному. Например, «власть демократического социального правового государства» наделена такими характерными, только ей присущими, чертами, как полноправие, использование ею при осуществлении руководства и управления общественными процессами методов убеждения, терпеливого разъяснения, пропаганды всего передового, лучшего, а в необходимых случаях и принуждения. Подобные методы не могут осуществлять «власть народа» и «демократия».

Вместе с тем есть такие общие цели и направления функционирования явлений и понятий в обществе, которые присущи всем рассматриваемым нами близким политическим понятиям – «власть народа», «государственная власть», «демократия», «власть общественных объединений», «власть трудовых коллективов» и др.

К таким направлениям можно отнести их эффективность, т.е. повышение отдачи управления и достижение наибольших результатов всеми формами власти, действующими в интересах большинства народа в целом и его отдельных групп. Это достигается обоснованными научно-организационными методами и рекомендациями с соблюдением социальной справедливости, этапности, учета подготовки управленческих кадров, действующих в рамках правовых механизмов и умеющих заинтересовать и мобилизовать большинство граждан на решение нужных для них задач.

В нашей литературе уделяется очень мало внимания такой важнейшей черте демократии, как ее эффективности, т.е. активном ее воздействии на все стороны общественной жизни. Ученые больше анализируют сущность самого понятия «демократия» и формы ее проявления. А ведь преимущества демократии наиболее ярко можно показать лишь по результатам ее эффективного воздействия



на все стороны государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Основная цель демократии заключается именно в том, что она помогает государству и всем элементам политической системы выявлять и обращать в действие все социальные силы, необходимые для решения задач, обнаружения и устранения помех в процессе построения нового общества.

Являясь реализацией политических идеалов демократического социального государства и всего народа, демократия сегодня – это могучий двигатель общественного прогресса.

В период социализма практикой государственной и общественной жизни были выдвинуты многочисленные формы проявления демократии. Все они переплетались, тесно взаимодействовали между собой, а иногда дублировали друг друга. При такой ситуации возникала острая необходимость в более слаженном управлении демократическими процессами со стороны соответствующих органов государства и общественных объединений с тем, чтобы обеспечить целеустремленность, слаженность, единство воли людей и, в конечном счете, их эффективность. Главной задачей сегодняшнего дня является усиление эффективности демократии и всех близких к ней политических понятий. Конституция Республики Беларусь 1994 года значительно подняла престиж гражданина как личности, расширила его права, свободы и гарантии их осуществления, а это и есть расширение и углубление демократии. Являясь субъектами политической и экономической власти, граждане должны проявлять все большую политическую и трудовую активность.

Демократия как политическая надстройка активно воздействует на процессы развития экономики, политики, социальной среды общества, культуры. Ни одна задача демократического государства Беларуси не решалась и не может решаться без эффективного влияния демократии. Да и сама революция в России 1917 года являлась демократическим актом, ибо она совершалась большинством народа против меньшинства, в интересах большинства.

В свое время В.И. Ленин обосновал разумную идею: «В жизни демократизм никогда не будет "взят отдельно", а будет "взят вместе", оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т.д.» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 79).

В новых условиях развития белорусского общества эффективность демократизма значительно возрастает во всех отраслях управления и иных общественных процессах.

В.И. Ленин требовал поголовного участия населения в работе государственного аппарата. Вовлечение масс в управление всеми жизненными процессами в демократическом, гуманном обществе и государстве является потребностью, закономерностью его развития.

Демократия – это регулируемые нормами права и морали общественные отношения (состояние), в которых сам народ или создаваемые им органы и организации решают экономические и социально-политические вопросы. При таком положении создается возможность управления демократическими процессами и повышения эффективности демократии. В этой связи повышается роль социального и государственного управления, а также норм права. С помощью постоянного совершенствования законодательства совершенствуется и демократия, повышается социально-политическая и трудовая активность народа.

Устанавливается прямая связь между соблюдением норм права и развитием демократии. Следовательно, законность является одним из важнейших элементов демократии. С другой стороны, законность и дисциплина обеспечивают (гарантируют) развитие демократии политической системы общества.

Изданные на основе Конституции СССР 1977 года нормативные акты способствовали значительному расширению, углублению и усилению эффективности народовластия и укреплению законности.

В свою очередь, подъем социально-политической и трудовой активности граждан, развитие и обновление нашего законодательства предъявляют новые, более высокие требования ко всем государственным органам, к улучшению их стиля и методов работы. Особое внимание при этом следует обратить на повышение ответственности и инициативы каждого звена, каждого работника государственного аппарата, на строжайшее соблюдение плановой, финансовой и вообще государственной дисциплины, на более чуткое отношение к творческой инициативе граждан, к их нуждам и заботам.

Дальнейшее развитие и совершенствование демократии и близких к ней понятий не самоцель, а средство повышения активности народа, усиления эффективности в работе государственного аппарата, общественных организаций, многочисленных самостоятельных органов населения и трудовых коллективов в решении основных жизненных задач.

Повышение эффективности демократии зависит не только от воздействия на этот процесс норм права, морали, ряда объек-

тивных факторов, но и многих субъективных факторов, идейной зрелости граждан, их грамотности, культурного уровня, правовой и нравственной культуры, квалификации, специальных знаний, практических навыков участия в общественно-политических делах и руководстве ими, высокого правосознания. Настоящие проблемы решаются государственными органами Республики Беларусь, общественными организациями и различными учебными заведениями, хотя на этом пути есть немало недостатков и трудностей.

Хотя понятие «демократия» в буквальном смысле переводится на русский язык как власть народа, но оно значительно шире власти народа.

Оно охватывает все сферы политической, хозяйственной, социально-культурной и международной жизни, не замыкаясь пределами отдельных государств, их отдельных органов, обществ, групп людей. Поэтому в изучаемом ряду близких к ней по своему содержанию понятий – «государственная власть», «власть общественных объединений», «власть трудовых коллективов», «референдум», «власть народа», и других «демократия» является самым широким, отправным понятием. Из него вытекают, по нему равняются все иные понятия, выражающие многообразные формы демократии как определенного состояния или общественного процесса. Предела демократии невозможно предусмотреть.

В научной, учебной и политической литературе многие годы выделяются две формы демократии в зависимости от субъекта, осуществляющего властные функции, – народ или его представители:

1) прямая (плебисцитарная) и 2) представительная (репрезентативная). Прямая, т.е. непосредственная демократия, проявляется в самостоятельной реализации власти народом, т.е. в управлении народа (или его части, группы) посредством самого народа (К. Маркс). Это означает проявление единства воли народа в управлении многочисленными процессами жизни людей: в управлении государством, в самостоятельной выработке, принятии решений и их реализации. Представительная же демократия выражается в деятельности лиц, избранных народом (т.е. депутатов), и тех органов, в которые они избраны. В Беларуси это Палата представителей Парламента и местные Советы депутатов – областные, районные, городские, поселковые и сельские. Избранные народом представительные органы и их депутаты обязаны выполнять волю народа и служить ему. По сфере функционирования прямая демократия является самой широкой, самой перспективной

и «самой демократической демократией». Теория прямой демократии удачно изложена в книге профессора В.Т. Кабышева (Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов. 1974. 148 с.). Он считает, что общественные политические отношения в области прямого народовластия должны быть в полной мере закреплены и урегулированы в Конституции. Данная проблема, по его мнению, состоит, «во-первых, в выяснении круга политических отношений прямого властвования советского народа, объективно требующих их конституционного оформления; во-вторых, в четком конституционном закреплении через установление прав, обязанностей, компетенции субъектов правоотношений; в-третьих, в прямом действии конституционных норм, закрепляющих отношения прямого властвования; в-четвертых, в научной классификации конституционных норм, регулирующих одни и те же отношения прямого народовластия; в-пятых, в совершенствовании данных конституционных норм. К таким институтам прямого народовластия В.Т. Кабышев относит: 1. Выборы народных представителей. 2. Наказы избирателей депутатам и Совету. 3. Отзыв депутата Совета. 4. Референдум. 5. Деятельность общественных организаций как субъектов прямого властвования. 6. Народный контроль. 7. Общие собрания граждан» (Там же. С. 56, 57). Это далеко не полный перечень институтов прямого народовластия. К ним можно отнести также: право граждан требовать непосредственного отчета от органов государства, руководителей государственных и хозяйственных органов, коллективные обращения с просьбами и предложениями в различные государственные органы и общественные организации, выражение воли граждан по определенному вопросу во время всенародных обсуждений, съезды и конференции общественных объединений, совещания, всенародные собрания граждан в масштабе государства (проводятся регулярно в Республике Беларусь с 2000 года), по месту жительства, в трудовых, коллективах, собрания избирателей, функционирование многочисленных самостоятельных организаций граждан: уличных, домовых комитетов, женских советов, сельских комитетов, постоянно действующих производственных совещаний, обществ защиты потребительских прав граждан и др. Дать исчерпывающий перечень общественных самостоятельных организаций граждан невозможно, т.к. постоянно возникают новые во всех сферах нашей жизни (Головко А.А. Система социалистической демократии. Право и демократия – межведомственный сборник научных трудов. Выпуск 3. Минск. 1990. С. 7). Главное состоит не в фиксации их перечня, а в реальном функциони-

ровании этих форм народовластия и потребности в них граждан. То есть демократия не должна навязываться, ее источником должна быть постоянная потребность в ней народа.

Не могу согласиться с В.Т. Кабышевым в отношении предлагаемого им детального закрепления в Конституции прямого народовластия. Конституция – это такой правовой документ, в котором закрепляются лишь основы функционирования общества, государства и жизнедеятельности граждан, перечень основных форм проявления власти народа, государственных органов и общественных формирований, взаимодействие этих демократических форм власти. Детали же о демократических формах народовластия должны регулироваться простыми законами, а также уставами и положениями об общественных формированиях.

Непосредственная демократия по результатам ее действия может проявляться в двух формах: императивной и консультативной (Мельцер Х., Фарберов Н.П. Представительная и непосредственная демократия. Социалистическая демократия: конституционные основы. М. 1980. С. 53).

Императивная состоит в том, что граждане самостоятельно, непосредственно и окончательно решают какой-либо вопрос. Например, путем референдума принимают закон или на собрании решают тот или иной вопрос – выдвигают кандидата в депутаты, укладывают бытовые условия граждан и др.

При консультативной форме демократии граждане государства, определенной административно-территориальной единицы, населенного пункта или собрания трудового коллектива выражают мнение по определенному вопросу, поставленному соответствующим государственным органом или администрацией предприятия, чем оказывают им значительную помощь в поддержке самой идеи и выработке правильных решений (при изучении определенного вопроса, обсуждении проекта закона или решения местной власти, плана или программы социально-экономического развития и др.).

В отличие от представительной демократии, охватывающей ограниченный круг граждан (только депутатов), непосредственная демократия может распространяться на всех дееспособных, совершеннолетних граждан государства, например, при проведении референдума, выборов депутатов парламента, проведении опросов населения. А с другой стороны, представительными органами легче управлять, чем многочисленными самостоятельными организациями и иными общественными формами. Здесь сложился определенный механизм воздействия на них: их меньше, они

компактно организованы и детально урегулированы законами, действуют на виду у масс, нижестоящие представительные органы подчинены вышестоящим, депутаты парламента, работающие постоянно на профессиональной основе, получают заработную плату, за ними установлен открытый контроль избирателей, закреплены четкие обязанности депутатов перед Парламентом, Советами и их органами, избирателями своих округов, трудовыми коллективами, общественными формированиями и территориальными собраниями граждан, выдвинувшими их кандидатами в депутаты. Формируется как бы многосторонняя ответственность депутатов. Кроме того, избиратели могут лишить их депутатского мандата путем отзыва.

Общественные и самодеятельные организации действуют бесплатно, на основе общего интереса, высокой сознательности и энтузиазма. Они никому не подчиняются, чем повышается их престиж. Их члены добровольно и добросовестно работают. В подобном демократическом процессе происходит социализация личности, т.к. она все активнее включается в систему социально-политических и правовых связей, сближает свои интересы с интересом общества и государства. И все же должен быть механизм постоянного будирования работы самодеятельных организаций.

Прежде всего он должен проявляться в умелом обучении этих людей, привитии им общего интереса, проведении опытных экспериментов, внедрении в их сознание важности настоящей общественной работы, публичном поощрении энтузиастов, распространении их опыта всеми средствами массовой информации, повышении их личной ответственности. Необходимо учитывать особенности функционирования общественных самодеятельных организаций в различных отраслях хозяйственной, социально-культурной жизни, охраны общественного порядка, экологической среды, обороны страны, физкультуры и спорта и др. Этой сложной «тонкой» работой должны постоянно заниматься опытные политологи, социологи, юристы-государствоведы, руководители и инструкторы местных и центральных исполнительно-распорядительных государственных органов. Убежден, что эффект непосредственной демократии от такой помощи заметно возрастает.

Некоторые авторы отошли от двух традиционных форм демократии – представительной и прямой. В 1968 году Ю.А. Тихомиров выдвинул идею о существовании трех основных форм демократии: непосредственной, представительной и профессиональной. Если сущность первых двух форм демократии мы уже раскрыли, то под

профессиональной демократией Ю.А. Тихомиров имеет в виду выделение для выполнения текущих и специальных функций управления особого слоя людей (Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М. «Юридическая литература». 1968. С. 54), т.е. профессионалов – служащих государственного аппарата. В 1970 году И.М. Степанов высказал сомнение в существовании профессиональной демократии, обвинив Ю.А. Тихомирова в смешении категорий «управление государством» и «государственное управление». Он считал, что управление государством – суверенная функция народа, осуществляемая им непосредственно или через представительные органы. А государственное управление – особая функция государственного аппарата, осуществляемая при участии и под контролем народа (Степанов И.М. Советская государственная власть. М. «Наука». 1970. С. 72).

В 1974 году В.Т. Кабышев отверг идею Ю.А. Тихомирова о существовании «профессиональной демократии», обосновывая свою позицию тем, что «профессионализм – это не форма демократии, а черта, существенный признак социалистической демократии. Ставить в один ряд представительное народовластие и профессионализм нельзя, т.к. последний подконтролен представительной демократии» (Кабышев В.Т. Народовластие в советском государстве. Саратов. 1974. С. 51).

Считаю необоснованными и необедительными высказывания И.М. Степанова и В.Т. Кабышева, отвергающие саму идею наличия профессиональной демократии в государственном аппарате. Такая демократия реально существует, но нет необходимости именовать ее «профессиональной», это обычная форма государственной демократии. Конституции СССР, союзных республик и ныне действующие Конституции Российской Федерации и Республики Беларусь закрепляют положение о демократическом характере наших государств. В частности, статья 1, абз. 1 Конституции Республики Беларусь 1994 года гласит: «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство». Это означает, что каждый орган государства и каждая ветвь государственной власти являются демократическими, причем демократия проявляется в них своеобразно, в различных формах. В представительных органах, избранных народом, имеется своя специфика представительной демократии; в формировании и функционировании исполнительно-распорядительных органов, а также судебных, прокурорских, контрольных и иных государственных органов проявляются своеобразные государственные демократические формы, а не «профессионализм», – о чем пишет

В.Т. Кабышев. Государственную демократию реализуют служащие перечисленных выше государственных органов, которые являются слугами народа. Полагаю, что такую государственную демократию можно называть и «служебной демократией». Эта форма демократии реально существует, ее нельзя отвергнуть. В ней задействованы тысячи государственных служащих, подконтрольных народу. Во-вторых, не понятно, почему не могут быть рядом представительная и профессиональная демократия?

Все формы демократии взаимодействуют, составляя в целом могучую силу власти народа. Суть же государственной демократии едина – участие народа в деятельности государственных органов; выполнение воли народа всеми государственными органами; контроль народа за их деятельностью.

Поэтому идея Ю.А. Тихомирова о существовании профессиональной демократии совершенно не связана с его якобы непониманием различий в понятиях «управление государством» и «государственное управление». В демократическом обществе эти оба социально-политические понятия не могут быть объяснены без отношения к ним народа. В первом случае народ, облеченный властью, управляет государством, а во-втором – народ активно участвует в государственном управлении.

Еще в 1961 году доцент Н.А. Кудинов проводил классификацию советской демократии в зависимости от методов и способов участия населения в управлении страной по трем составным частям: представительную демократию, общественную демократию и непосредственную демократию. При этом он ссылаясь на работу В.Ф. Котока и утверждал, что только взятые в совокупности эти части могут дать полное и правильное представление о советской демократии (Кудинов Н.А. Советская демократия и ее формы. Развитие советской демократии и укрепление законности. Минск. 1961. С. 7–8; Коток В.Ф. О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР. «Советское государство и право». 1960. № 12). Профессор В.М. Корельский фактически так же, как и Н.А. Кудинов, подходит к определению форм демократии, полагая, что суверенную власть народ реализует в трех формах: непосредственно, используя различные формы прямой демократии; через создаваемый им и работающий под его контролем государственный механизм; через общественные организации (Корельский В.М. Теоретические проблемы социалистической государственной власти и демократии. Автореферат докт. диссертации. Свердловск. 1972. С. 23).



Если же определять формы демократии исходя из субъектов, ее реализующих, то такую классификацию также можно было бы признать.

Особенности проявления демократии в формировании и деятельности общественных объединений выражаются в прямой, непосредственной форме.

Таким образом, здесь фактически выявляются лишь две основные формы демократии – представительная и непосредственная (прямая).

Попытки исследования содержания и важности любого сложного понятия или явления всегда направлены на выявление характерных черт и приведение их в сущностную систему.

Такой логический путь познания позволяет глубже раскрыть многогранность изучаемого понятия под воздействием новых социально-экономических и политических факторов, механизмов постоянно развивается, изменяются ее направления и функции. Все это требует новых подходов в изучении сущности демократии и рациональном использовании демократических процессов в развитии политики, экономики, социальной сферы, укреплении законности и правопорядка, в иных внутренних делах и международных отношениях. В связи с этим возникает необходимость в поиске новой классификации различных сторон демократических процессов.

Предлагаю новую концепцию о формах и системе демократии.

Существуют родовые, т.е. основные, базовые, и видовые, как бы вторичные, виды демократии, выражающие отдельные стороны базовых форм демократий. К родовым понятиям относятся: 1. Народная демократия (народовластие), выражающая власть народа. 2. Государственная демократия, проявляющаяся во власти государственных органов, обеспечивающих волю и интересы народа. 3. Демократия общественных объединений, обеспечивающих интересы их членов.

Именно эти субъекты власти в гуманных обществах функционируют в демократических режимах и формах.

1. **Народ как социальная общность** людей в границах определенного государства является субъектом высшей власти. Власть народа по юридической силе принимаемых ею актов стоит выше государственной власти и власти общественных объединений (ст. 3 Конституции Республики Беларусь). Народ проявляет свою власть в таких видовых демократических формах, как референдум, выборы, всеобщие собрания граждан и др. Могут быть и местные референдумы, выборы, общие собрания граждан определенной

административно-территориальной единицы или населенного пункта. В таких случаях демократия народа (граждан определенной территории), как самая эффективная и значимая, проявляется в прямой, непосредственной форме.

Особенность этой демократии состоит в том, что ее никто не может заменить, а следовательно, ни один субъект (государственный или общественный) не вправе за нее решать вопросы, относящиеся к компетенции народа как субъекта власти.

2. **Государственная демократия** как родовое понятие состоит в том, что государство в целом и все виды государственных органов (представительных, исполнительно-распорядительных, судебных, прокурорских и др.) действуют по воле народа и в его интересах. Их работа выполняется многотысячными коллективами государственных служащих, вышедших из народа и служащих ему. Видовые своеобразные формы государственной демократии проявляются в работе каждого вида государственного органа (представительного, исполнительного, судебного, прокурорского, контрольного и др.). Все они имеют свои особенности. Исходя из этого, государственную демократию можно подразделить на представительную, исполнительно-распорядительную, судебную, контрольную и др.

3. **Демократия и власть общественных объединений** реализуются большей частью коллективно путем открытого или тайного голосования: на общих собраниях, конференциях, а также коллективными органами этих объединений (правлением, комитетом, президиумом, бюро и др.).

Если власть народа и власть государства могут распространяться на всей территории государства и на всех граждан, то демократическая власть общественных объединений, как правило, распространяется на их членов. Но в принципе могут быть такие общественные объединения, которые охватывают все население страны (объединения граждан в борьбе за мир, против применения ядерного и химического оружия и др.).

Демократические властные требования народа и государства могут быть облечены в форму закона и в иные правовые акты, исполнение которых носит обязательный характер для всех граждан. За их неисполнение устанавливается правовая ответственность. Правомочия же общественных объединений не позволяют им принимать подобного рода правовые акты. Их демократические акты в отношении населения носят рекомендательный характер и обеспечиваются общественным авторитетом, а не принуждением.

Хотя все уровни и формы демократии тесно взаимосвязаны единой целью – интересами народа, их действенность неодинакова. Демократия – это не упрощение или уговаривание людей. По воле большинства граждан, в соответствии с законом, можно требовать и кары для тех, кто нарушает демократический порядок (режим), или правила военного вмешательства для защиты общества и государства.

Считаю вполне закономерным проведение классификации форм демократии и по такому критерию, как **сфера ее проявления**. К таким формам можно отнести: 1) политическую демократию; 2) правотворческую демократию; 3) социальную демократию; 4) межнациональную демократию; 5) судопроизводственную демократию; 6) производственную демократию; 7) демократию в области культурно-воспитательной работы; 8) демократию в сфере обеспечения законности и правопорядка; 9) демократию в сфере обеспечения экологически чистой окружающей среды; 10) демократию в сфере обеспечения высокого социально-экономического уровня жизни людей; 11) демократию в сфере взаимодействия государственных органов; 12) демократию в сфере народного контроля; 13) демократию в сфере перевоспитания осужденных граждан; 14) демократию в сфере учебного процесса; 15) демократию в сфере человеческого быта и др.

Все эти формы демократии реально функционируют и взаимодействуют в белорусском обществе, но уровень их развития различен. О проявлении каждой из них можно написать отдельную книгу.

В гуманном стабильном обществе не должно быть такой общественной сферы жизнедеятельности людей, которая бы не пронизывалась демократическим содержанием. Поэтому при исследовании демократических общественных процессов мы не вправе уходить и не замечать этих конкретных реальных форм демократии, создающих в совокупности яркую картину огромных возможностей человеческого общества в самостоятельном обеспечении своей жизнедеятельности. Перечисленные формы демократии открывают неограниченные возможности для всестороннего и гармонического развития личности, обеспечения ее всем необходимым. Они создают возможность для многогранного проявления и раскрытия гражданами своих индивидуальных, неповторимых задатков, талантов, творчества в преобразовании общества, государства и своего образа жизни. Демократический уклад общественной жизни положительно влияет на воспитание граждан в духе правосознания, коллективизма, взаимоуважения, гуманизма,

интернационализма, любви к своему Отечеству. Это важнейший фактор повышения трудовой и общественно-политической активности народа, развития производства, укрепления государства и расширения его социальных функций, направленных на повышение жизненного уровня граждан. Ее целенаправленность способствует эффективности в развитии всех сторон общества и государства, что увеличивает притягательную силу народов других государств.

Таким образом, высказанные нами идеи опровергают устоявшееся в науке мнение о существовании якобы только двух форм демократии: представительной и прямой (непосредственной). Существует множество форм проявления демократии в различных сферах человеческого бытия. Ученые-государствоведы должны их старательно изучать, объяснять, обобщать, совершенствовать и постоянно внедрять во все элементы политической системы общества.

Автор не ставит перед собой задачу детально осветить сущность и особенности всех перечисленных ранее родовых и видовых проявлений демократии. Остановимся лишь на некоторых из них, имеющих принципиальное значение в новых переходных условиях к частнопредпринимательской деятельности и развитию гражданского общества в Беларуси.

### **1. Собрание как форма демократии.**

Собрание как коллективная организационная форма общения людей известно с глубокой древности. Люди сообща на собраниях обсуждали, как им выжить, защитить себя, добыть пищу, кого избрать старейшиной общины (рода). Поэтому до сих пор еще в литературе встречается такое название гражданского собрания по выборам кого-либо, как «первобытное собрание» (Иштван Сентпетэри (док. юр. наук). Роль непосредственных демократических форм в выполнении местных задач социалистических государств. «Государство и управление». Теоретический журнал отдела Совета Министров Венгерской Народной Республики. 1966. Июнь. С. XI).

Постепенно собрания в жизни людей стали неотъемлемой формой общения, обсуждения и решения множества политических, производственных, бытовых, организационных вопросов. Они стали необходимыми потому, что только коллективно можно решать вопросы быстро и правильно, не ущемляя интересы большинства и соблюдая интересы равноправия присутствующих. В отличие от организованного, обученного функционирующего государственного аппарата собрание более громоздко, многолико, менее оперативно, но более демократично, его решения

менее подвержены ошибкам, т.к. на них присутствуют заинтересованные, равноправные люди разных специальностей, возрастов, не подчиненные друг другу, свободно ведущие диалог. Решения принимаются путем голосования, причем правовая весомость голоса каждого участника собрания одинакова. Всегда ли собрание является формой демократии? Далеко не всегда.

В наше сложное время, когда общество раскололось на группы в связи с возникновением различных политических партий, движений, бедных и богатых, порою не просто достичь единого мнения в принятии или непринятии решения на собраниях. Демократизм собрания состоит не в том, принять или не принять решение, а в том, чтобы все присутствующие выразили свое мнение путем голосования. Если же не выявляется мнение каждого участника собрания путем голосования (открытого или тайного), то такое собрание не будет иметь никакого отношения к демократии.

Собрания как форма работы проводятся многими субъектами: народом, его отдельными группами, государственными органами, всеми общественными объединениями, международными организациями, органами общественной самодеятельности, избирателями, производственными трудовыми коллективами, воинскими частями, политическими партиями, гражданами городов, сельских населенных пунктов, учебными заведениями и др. Их назначение также многогранно; на них обсуждаются вопросы всех сфер жизни общества: политические, международные, хозяйственные, культурные, воспитательные, учебные, военные, спортивные, бытовые, молодежные, женские, ветеранские и др. Это подтверждает наличие широкой масштабности и важности собраний в обсуждении и решении многочисленных вопросов нашей жизни.

Собрания – не просто стихийные сходки людей, это организованная коллективная форма их работы, регулируемая различными нормативными актами – Конституцией, законами, подзаконными актами, уставами, положениями общественных формирований и нормами международного права.

В нормативных актах определяется процедура созыва проведения собраний, принятие ими решений и их реализация. Но одно дело определить порядок проведения собрания в нормативном акте, а более сложный вопрос, как практически проводить собрание, чтобы они были интересными, эффективными, не обременяли их участников, проходили быстро, четко, при минимальной затрате сил и времени. Это зависит от умелой подготовки собрания: своевременного оповещения его участников, определения

способного и умелого в общении человека для ведения форума, подготовки необходимой документации, проектов решений, письменных принадлежностей, правильной и грамотной формулировки вопросов, определения и подготовки места для его проведения, предварительного ознакомления его участников с повесткой дня, сбора их письменных предложений и замечаний по намеченному к обсуждению вопросу, выделения опытного докладчика.

В практике многих трудовых коллективов предприятий Беларуси повестка дня предстоящего собрания заранее оповещается, публикуется обращение к членам коллектива с просьбой высказать свое мнение в письменной форме по намеченным вопросам, опустив их в опломбированную урну. Организаторы собрания имеют возможность предварительно изучить мнения их участников, что в значительной степени экономит время, создает условия для более глубокого изучения поставленных вопросов и правильного их решения.

Особый интерес представляют территориальные собрания, проводимые в Республике Беларусь в настоящее время. Они регламентированы частью 3 статьи 37 Конституции Республики Беларусь и Законом «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 года № 411-З (Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 24. Ст. 323), хотя проводились они и до принятия этого закона. В Конституции учреждение таких собраний изложено в следующей формулировке: «В порядке, установленном законодательством, граждане Республики Беларусь принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях». Республиканские собрания граждан (т.е. народа) проводятся в масштабах всей территории государства, а местные собрания – в масштабах административно-территориальных и территориальных единиц (области, района, сельсовета, города, поселка деревни, нескольких деревень).

В республиканских и местных собраниях могут принимать участие граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории. В них не могут принимать участие лица, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия), лица, содержащиеся по приговору суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей (ст. 3 Закона).

Республиканские собрания правомочны, если в них принимают участие не менее двух третей уполномоченных участвовать в республиканском собрании.

Местные собрания правомочны, если в них принимают участие не менее 25 процентов граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих в Республике Беларусь на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.

Уполномоченные для участия в республиканских собраниях избираются на местных собраниях.

Республиканское собрание может созываться по мере необходимости Президентом Республики Беларусь для обсуждения важных вопросов государственной и общественной жизни. В его работе имеют право участвовать Президент, депутаты Парламента, весь состав правительства, руководители и сотрудники центральных и местных представительных и исполнительно-распорядительных органов, иных государственных органов, политических партий, профсоюзов, религиозных и иных общественных объединений, сотрудники дипломатических представительств, представители белорусских диаспор в других государствах, представители международных организаций.

Собрания образуют соответствующие рабочие органы.

Решения республиканского собрания принимаются открытым голосованием простым большинством голосов и оформляются резолюцией собрания, которая в трехдневный срок направляется Президенту Республики Беларусь. По вопросам, входящим в компетенцию Президента, он решает их сам. Решения по иным вопросам реализуются соответствующими государственными органами в трехмесячный срок. Решения местного собрания также принимаются простым большинством голосов его участников, при этом голосование может быть открытым или тайным. Решения оформляются протоколом и направляются по назначению в соответствующие государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения и объединения, которые обязаны их рассмотреть и о принятых по ним мерах информировать граждан, проживающих на соответствующей территории.

Закон определяет компетенцию местных собраний, которая ограничивается ведением органов местного управления и самоуправления. Принятие настоящего закона является важным «прорывом» в развитии непосредственной демократии. Это реальные формы прямой, народной демократии. В Беларуси уже проведено два Всебелорусских народных собрания. Первое Всебелорусское

народное собрание было проведено в 1996 году. Оно отвело страну от хаоса, анархии и войны различных политических групп и группировок, определило курс на проведение референдума.

Второе Всебелорусское народное собрание проводилось в мае 2001 года. Оно обсуждало важнейший вопрос жизни страны: проект «Программы социально-экономического развития Беларуси на предстоящую пятилетку 2001–2005 годы». В подготовке данного документа принимали участие Правительство, Национальный банк, Национальная академия наук, другие государственные органы в центре и на местах. В ходе подготовки документа многие граждане высказывали свои пожелания. В собрании приняло участие две с половиной тысячи делегатов со всех уголков страны. На первом этапе подготовки в собраниях трудовых коллективов, в воинских частях и по месту жительства приняло участие свыше двух миллионов человек. Было проведено более 160 районных и городских собраний уполномоченных. Делегаты представляли все районы, города и практически все крупные трудовые коллективы республики, все социальные и профессиональные группы. Это были люди, которые конкретными делами заслужили авторитет нашего общества.

Были приглашены представители творческих союзов, руководители партий, научных и общественных организаций. Открытость Всебелорусского народного собрания подтверждалась еще и тем, что на нем присутствовали почетные гости из братской России, Украины, представители дипломатических миссий 35 стран, руководители белорусской диаспоры в Казахстане, Киргизии, Латвии, Литве, Молдове, Польше, Украине, Эстонии, ответственные работники ряда международных организаций, проявившие интерес к этой демократической форме работы государства и народа.

В таком собрании выразились прямой совет государственных руководителей с народом, сверка основных направлений курса, по которому будет развиваться Беларусь в новом веке и в новом тысячелетии, высшая форма государственной и народной демократии (см. подробнее в «Народной газете» от 22 мая 2001 года). Собрание носило открытый характер.

Ход Всебелорусского народного собрания транслировался в прямом эфире телевидения и радио. Работала «горячая» телефонная линия. Граждане звонили и высказывали свои предложения по обсуждаемым вопросам. Фактически в работе собрания принимал участие весь белорусский народ.

Хочется выразить пожелание, чтобы в таком же темпе регулярно проводились народные собрания во всех административно-



территориальных и территориальных единицах Беларуси. Подобные собрания не проводятся ни в одном государстве мира.

В нынешних условиях следовало бы использовать инициативу республиканских и местных собраний граждан не только для обсуждения жизненно важных вопросов, но и для выдвижения, обобщения нормотворческих предложений. Статья 99 Конституции Республики Беларусь предоставляет право законодательной инициативы гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Это весьма важное право граждан на участие в законотворческом процессе никогда еще не реализовывалось.

Суть его состоит в том, что определенные Конституцией субъекты имеют право направлять в Палату представителей Национального собрания проекты законов, проекты дополнений и изменений к законам или обоснованную идею о необходимости разработки и принятия определенного закона, а Палата представителей, получив такой документ, обязана его рассмотреть. Что касается непосредственного участия граждан в законотворческом процессе, то возникает необходимость в отработке механизма данного процесса подготовки проекта закона; проекта изменений или дополнений к закону, проекта обоснования идеи нового закона, их обсуждения в собраниях, принятия и направления в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. Убежден в том, что народ быстрее и более правильно определит содержание нужных ему законов и будет их добровольно (без принуждения) исполнять.

Таким образом, подлинный прямой демократизм в законотворчестве удовлетворит интересы демократического государства и народа повысит эффективность и исполнительность Конституции и законов, подготавливаемых и принимаемых таким путем. «Ничто так не подталкивает к исполнению законов и иных актов государства как закрепление в них понятных, справедливых и разумных правил, а также их строгое исполнение самим государством (Зивс С.Л. Источники права. М. «Наука». 1981. С. 238) и народом.

Важная и политико-правовая значимость народных собраний Беларуси состоит в том, что принимаемые ими решения являются обязательными для соответствующих органов государственной власти. То есть в такой форме происходит реализация власти народа и его отдельных территориальных групп.

С другой стороны, возникает логический вопрос: есть ли необходимость в проведении таких сложных и политически важных

собраний при наличии сильного государственного аппарата, который вправе решать любую проблему? Да, в этом есть постоянная потребность. Наш государственный аппарат – далеко не совершенный механизм, слабо контролируемый народом.

Собрание является важной формой контроля народа над органами государственной власти, т.к. власть народа стоит выше власти государственных органов. Кроме того, решения народных собраний представляют коллективную мудрость, которой нельзя добиться от государственных служащих, какими бы талантливыми они ни были.

Они отличаются качеством, глубиной и широтой рассмотрения и решения дел, большей заинтересованностью граждан, чем чиновников.

Совершенству нет предела, поэтому в зависимости от условий, задач и иных факторов проведения народных собраний они будут постоянно совершенствоваться в направлении повышения их эффективности.

Как отмечал в своем выступлении по радио 9 июня 2001 года Президент России В.В. Путин, более правильная информация в центральный госаппарат поступает не от государственных служащих, а от общественных формирований, т.е. от гражданского общества. По его мнению, руководитель государства для развития демократии должен опираться на представителей гражданского общества, как первичный источник и отражение воли широкого круга граждан, т.е. на непосредственную демократию.

## **2. Референдум.**

Что касается такой важной формы непосредственной демократии, как референдум, то для белорусского народа и его политической системы это является новшеством, которое было воспринято с пониманием. С момента принятия Конституции Республики Беларусь 1994 года проводились два республиканских референдума, с помощью которых были решены непосредственно народом важные политические вопросы.

Собрания и референдумы, если их правильно проводить, являются самыми демократическими формами прямого участия народа в решении жизненно важных вопросов. Эти формы демократии следует активно и вдумчиво внедрять в Беларусь для достижения реально функционирующей власти народа, позаимствовав законодательство и практику проведения референдумов в Швейцарии, где ежегодно проводятся десятки референдумов на местах. Когда народ сам определяет устои жизни, закрепляя их в законах, принятых на республиканских референдумах, то резко повышается

роль и весомость каждого совершеннолетнего гражданина и его чувства хозяина своей страны.

Исходя из этого, не могу согласиться с положениями Закона о народном голосовании (референдуме), ограничивающими круг вопросов, которые могут быть решены непосредственно народом. Если народу принадлежит высшая власть в обществе, то он вправе решать любой вопрос. Нет необходимости, чтобы Закон о народном голосовании (референдуме) принимался парламентом, допускающим ущемление, ограничение власти народа. Желательно, чтобы Закон о референдуме принимался самим народом, обладающим исключительной компетенцией.

Нельзя оправдать пассивность местных Советов депутатов и граждан административно-территориальных единиц в невыполнении Закона о народном голосовании (референдуме). С момента принятия Закона в Беларуси не было проведено ни одного местного референдума. При этом местные власти ссылаются на отсутствие денежных средств для проведения референдумов. Убежден, что причина в ином – в отсутствии опыта и в ожидании приказа сверху. Настоящую неуверенность следует преодолеть как можно быстрее, поскольку белорусский народ, владеющий властью, должен участвовать в созидании демократического социального государства и, конечно же, демократического гражданского общества.

### **3. Старейшины (старосты) деревень.**

В последние годы в сельской местности Беларуси по инициативе граждан на общих собраниях деревень стали избираться старейшины или старосты (пока их именуют по-разному). Изучив их положительный опыт, некоторые облизполкомы утвердили положение о них. Например, Витебский облизполком 8 апреля 1998 года принял решение № 161 «Об утверждении Положения о старейшинах населенных пунктов», в котором определил их порядок избрания и правовое положение. Старейшины избираются на общих собраниях каждой деревни гражданами, обладающими избирательным правом. Как правило, это один из авторитетнейших жителей деревни, которого знают все. Старейшина работает на общественных началах и никакими административными полномочиями не обладает. Но он – организатор населения, информатор о состоянии дел жителей деревни, о всех положительных и негативных явлениях, инициатор в организации помощи одиноким гражданам, особенно пожилого возраста и инвалидам. Уверен, что рождение такого общественного института вполне оправдано жизнью. В деревне, находящейся вдали от центрального государственного аппарата, а порою и от местного, кто-то должен быть

старшим, ответственным за ее связь с внешним миром, за участие граждан во всех важнейших политических и социально-экономических процессах страны, в реализации ими конституционных прав, свобод и обязанностей, т.е. в общегосударственных и местных формах демократии. От такого общественного руководителя будет во многом зависеть дальнейшее развитие демократии, обеспечение законности и дисциплины в регионах и во всей стране.

#### **4. Трудовой коллектив как форма демократии.**

Процесс самоуправления фактически распространяется на всю политическую систему общества, на все его институты, на всех граждан, которые прямым и косвенным путем осуществляют свое право управлять делами общества, он затрагивает и производственную сферу людей в трудовых коллективах, где они проводят большую часть своей жизни. Работа граждан в трудовых коллективах главным образом обеспечивает им заработок, необходимый для жизни. Но сам трудовой коллектив, основанный на государственной и общественной собственности, является одной из распространенных форм непосредственной демократии, вытекающей из природы, сущности гуманного демократического строя. Впервые правовой статус и значение трудовых коллективов были закреплены в Конституции СССР 1977 года, Конституции БССР 1978 года, а также в специальном Законе СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» от 17 июня 1983 года (Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 25. Ст. 382).

Конституции придавали трудовым коллективам значение элемента политической системы общества. Они возлагали на них обязанности участвовать в обсуждении и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями, улучшении условий труда и быта, использовании средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение; распространении передовых методов работы, укреплении трудовой дисциплины, воспитании у членов коллектива высокой нравственности, политической сознательности, культуры и повышении профессиональной квалификации. Но главной, стратегической линией развития трудовых коллективов являлся расцвет в них производственного самоуправления, в котором бы участвовали все члены коллективов. Вместе с тем предприятия и организации не должны были превращаться в автономные хозяйства, управляе-

мые лишь в групповых интересах. Повышение самостоятельности и ответственности трудовых коллективов ни в коем случае не означало их отхода от централизованного планирования и руководства экономическим и социально-культурным строительством в масштабах республик и Союза СССР в целом. Участие граждан в управлении производством и иными процессами не противопоставлялось их участию в управлении государством и обществом.

Перечисленные направления в развитии и деятельности трудовых коллективов активно развивались вплоть до распада СССР в декабре 1991 года.

В настоящее время, в условиях стабильности развития общества, предприятий и организаций, было бы желательно восстановить и продолжать демократическое развитие трудовых коллективов, основанных как на государственной, так и на частной собственности.

В ныне действующей Конституции Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями 1996 года государство гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни (ст. 13). Но здесь даже не упоминаются слова «трудовой коллектив». Лишь статья 69 Конституции Беларуси 1994 года предоставляет право трудовым коллективам выдвигать кандидатов в депутаты.

Убежден в том, что для развития производственной демократии в современных условиях при наличии параллельно функционирующих государственной и частнопредпринимательской экономической деятельности необходимо принять новый закон о трудовых коллективах, отражающий эти коренные особенности. Частнопредпринимательская деятельность не должна препятствовать выражению общих требований членов трудового коллектива, тем более что они имеют даже право на забастовку при защите своих экономических и социальных интересов (ст. 41 Конституции Республики Беларусь). Но трудовой коллектив частного предприятия значительно ограничен в правах на управление и самоуправление, разработку методов хозяйствования, распоряжение материальными благами на предприятии. Частная собственность ведет к неравенству людей и сковыванию производственной демократии.

Что касается трудовых коллективов, основанных на государственной и общественной собственности, то в новом законе желательно закрепить положение о том, что их собрание (конференция)

является высшим органом управления трудовым коллективом с широкими полномочиями. Необходимо разработать детальный регламент подготовки и проведения собраний трудовых коллективов, с тем чтобы они были демократическими, деловыми и непродолжительными; чтобы каждый член коллектива был причастен к жизни предприятия, организации; чтобы его слово имело вес; чтобы он сам чувствовал потребность в собраниях и не рассматривал их как отбытие повинности; чтобы на собраниях не было административного нажима.

### **5. Назначение и совершенствование представительной демократии.**

Необходимо специально остановиться на сущности представительной демократии, ее назначении, проявлении конституционных форм в новых, современных условиях и путях ее совершенствования.

Представительная демократия – это наделение выборных лиц (депутатов) полномочиями представлять определенные группы граждан в выборных органах государственной власти. Таким образом, появление представительной демократии является результатом активного функционирования непосредственной (прямой демократии), выражающейся в выборах депутатов гражданами. Участвуя в формировании и многогранной деятельности Советов депутатов, граждане учатся управлению государственными делами, сочетать общественные и личные интересы, служить народу честно и бескорыстно. Настоящий факт дает повод сделать следующий вывод: нельзя утверждать, что эта форма демократии является более важной по сравнению с другими. Они тесно взаимодействуют, повышая общую эффективность демократических процессов.

Представительная форма демократии связана с реализацией власти представительными государственными органами в центре и на местах. К таким органам в Республике Беларусь относятся Палата Представителей и Совет Республики Национального собрания (Парламента), местные Советы депутатов: 6 областных, городской Совет г. Минска, 117 районных, 25 городских (городов областного подчинения), 10 городских (городов районного подчинения), 70 поселковых и 1457 – сельских Советов депутатов. Всего 1693 местных Советов депутатов. В связи с тем что Закон о местном управлении и самоуправлении относит местные Советы к органам местного самоуправления, некоторые теоретики и практики не считают их государственными органами и не включают в систему государственного аппарата. Утверждение

этих лиц основано на аналогичном устройстве местного самоуправления многих зарубежных стран мира. На самом деле наши местные Советы депутатов являются одновременно и органами государственной власти, и высшей формой политического самоуправления в административно-территориальных единицах.

По своей сущности и социальной природе все звенья Советов однородны. Отличаются они друг от друга лишь объемом полномочий, сферами территориального влияния и некоторыми специфическими организационно-правовыми формами их деятельности. Единство системы всех звеньев местных Советов обеспечивается их общими задачами и целями, а также тем, что нижестоящие подчиняются вышестоящим, подконтрольны и подотчетны им. Акты вышестоящих Советов обязательны для нижестоящих. Советам депутатов Беларуси присущи следующие характерные демократические признаки.

1. Это наиболее всеобъемлющие и массовые организации, охватывающие всех граждан независимо от их социальной и национальной принадлежности, вероисповедания, пола, партийности, профессии.

2. Организации самих граждан, максимально обеспечивающие участие народа в управлении государством. Полновластный суверенный народ на широкой демократической основе непосредственно избирает депутатов всех звеньев Советов. Миллионы граждан прошли через Советы школу демократии, бесплатно выполняя функции депутатов. Народ не только избирает в Советы, но вправе контролировать их деятельность, отзывать депутатов, не оправдавших доверия избирателей, а также ставить вопрос о роспуске местного Совета депутатов.

3. Советы – самые представительные государственные органы народа, о чем свидетельствует состав их депутатов. В них представлены все социальные слои общества: мужчины и женщины, рабочие, крестьяне и предприниматели, люди разных профессий и вероисповеданий, возрастов. В последние годы в составе Советов заметно увеличилось количество юристов. Подлинно представительный состав Советов позволяет им квалифицированно решать вопросы, относящиеся к их компетенции.

4. Советы Республики Беларусь по своей сущности – интернациональные органы государственной власти. Гражданами Беларуси являются представители 130 наций и народностей. Их интересы отражаются в деятельности Советов депутатов. Велика роль в этом плане Закона «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» от 11 ноября 1992 года (Ведомости Верховного Совета

Республики Беларусь. 1992. № 35. Ст. 550), который создает правовую основу в сфере национальных интересов, гарантирует свободное развитие национальных меньшинств и призван способствовать гармонизации межнациональных отношений, сохранению и развитию культур национальных меньшинств, удовлетворению их законных прав и интересов. Это одна из актуальнейших проблем в Беларуси после распада СССР, которая успешно решается. «Принадлежность гражданина Республики Беларусь к национальному меньшинству является делом его личного выбора, из-за осуществления которого не могут возникать никакие неблагоприятные последствия» (ст. 1 этого Закона). Не допускается какое бы то ни было прямое и косвенное ограничение прав и свобод граждан Республики Беларусь за их принадлежность к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли. В случае необходимости при местных Советах депутатов могут создаваться и действовать на общественных началах совещательные органы из представителей национальных меньшинств. Подобное решение столь важного вопроса является реальным воплощением демократизма в межнациональных отношениях.

5. В Советах сочетаются черты государственной и общественной организации, представительной и непосредственной демократии. Как органы государственной власти Советы вправе издавать обязательные для исполнения решения и применять в случае необходимости принуждение к лицам, не выполняющим их. В своем аппарате они имеют постоянно работающих штатных государственных служащих, обладают материальными и финансовыми ресурсами. Вместе с тем в нашем гуманном, демократическом обществе проявляется особенность в отношениях государственных органов и граждан, состоящая в том, что госаппарат, осуществляя власть над людьми и их организациями, сам является подотчетным и подконтрольным народу.

Руководители и руководимые в одно и то же время являются объектами и субъектами власти, управляющими и управляемыми, контролирующими и контролируемые.

Советы обладают и признаками общественной организации: депутаты избираются на широкой демократической основе, бесплатно работают в тесном контакте со своими избирателями, могут быть в любое время отозваны избирателями на основе закона. Советы и их органы работают гласно, под контролем народа и при широком участии в решении государственных вопросов.

6. Советы должны быть полновластными органами на своей территории. Их деятельность связана самым непосредственным



образом с удовлетворением повседневных нужд и запросов миллионов людей. В ведении местных Советов находятся тысячи предприятий и организаций промышленности, транспорта коммунального хозяйства, бытового обслуживания населения, торговли, общественного питания, культурно-просветительных учреждений, школ, детских садов, поликлиник, больниц. Они располагают значительной долей жилого фонда страны. Советы отвечают за развитие сельского хозяйства. Ныне нет таких дел, которые бы прямо или косвенно не входили в сферу деятельности местных Советов и на которые бы они не влияли.

Народное представительство в демократическом социальном государстве выражается в форме народного суверенитета, а народный суверенитет, в свою очередь, обеспечивает народное представительство. В отличие от непосредственной демократии представительная демократия в лице ее органов единой государственной власти действует стабильно, постоянно, занимая главенствующее положение в государственном аппарате. Парламент как высший представительный законодательный орган в принимаемых им законах определяет всю внутреннюю и внешнюю политику государства, направления развития общества и жизнедеятельности граждан. Представительные органы, подотчетные народу (избирателям), прямо или косвенно воздействуют в определенной степени на органы исполнительной, судебной и прокурорской власти и взаимодействуют с ними. В них как бы сосредотачивается полномочие государственного руководства обществом. Но это не означает всеислия представительной демократии перед иными формами демократии, в частности перед непосредственной демократией.

Все формы демократии органически взаимосвязаны и сочетаются в единой демократии общества и государства.

Расширение прав местных Советов и их активная реализация значительно повысили бы эффективность руководства политическим, хозяйственным и социально-культурным строительством, что, в свою очередь, активизирует представительную демократию.

В нынешних сложных условиях развития общества и государства Республики Беларусь назрела необходимость децентрализации полномочий государственного аппарата, организационно-правового укрепления местных представительных органов, т.е. развития и реализации принципа демократического централизма, который необоснованно «выброшен» из нашей теории и практики государственного строительства. Это серьезная теоретическая и политическая ошибка. Принцип централизма в организации

и деятельности органов государственной власти присущ всем государствам. Без него не может быть создан государственный аппарат сверху донизу. Но в реакционных, тоталитарных государствах он проявляется в форме бюрократического централизма, а в демократических, гуманных государствах – в форме демократического централизма. Реализация этого принципа в формировании и функционировании представительных органов Беларуси в центре и на местах связывает их воедино, обеспечивает верховенство власти народа в государстве, что в конечном счете значительно повышает уровень и эффективность представительной демократии.

Для повышения роли и эффективности местных Советов депутатов Республики Беларусь в современный период было бы желательно провести комплекс глубоко продуманных организационно-правовых мер:

1. Увеличить количество депутатов всех звеньев местных Советов (в пределах разумности) с тем, чтобы Советы на своих сессиях могли квалифицированно и грамотно решать вопросы местного значения. Если в 1979 году в местных Советах БССР работало около 80 тыс. депутатов, то в 2001 году – лишь 24 тысячи. Это произошло в результате установления новых необоснованных норм представительства при выборах депутатов в Советы.

При наличии такого «урезанного» состава депутатского корпуса невозможно создать необходимые работоспособные постоянные комиссии Советов. Сегодня их фактически нет, а если в отдельных Советах они работают, то это держится только на энтузиазме отдельных добросовестных депутатов.

Без активной работы постоянных комиссий нет работы местных Советов депутатов.

2. Необходимо как можно быстрее исправить вторую ошибку – отделение исполнительных комитетов с их управлениями и отделами от местных Советов депутатов, вернуть Советам их исполнительно-распорядительные органы, в которых работают квалифицированные специалисты различных отраслей. Без местных исполнительно-распорядительных органов Советы превращаются в фикцию. Решение этого важного вопроса не отразится «на силе президентской вертикали», т.к. местные исполнительно-распорядительные органы были и остаются в прямом подчинении Президента.

3. Для выполнения на местах государственных программ и планов требуются материально-финансовые средства, которыми должны обладать местные Советы и местные исполнительно-

распорядительные органы. Таких средств часто не хватает. В связи с этим Правительство и работники центрального финансово-экономического аппарата Республики Беларусь должны глубоко продумать вопрос об источниках увеличения бюджетных и иных средств всех административно-территориальных единиц. Нельзя забывать о том, что граждане нашего государства живут и работают на всей территории республики в соответствующих административно-территориальных единицах. Заботы об их нуждах и запросах должны решаться на местах Советами и местными исполнительно-распорядительными органами, а не центральным государственным аппаратом. Поэтому основная часть финансов, выделенных на социально-экономические и культурные потребности граждан, должны быть сосредоточены в местных Советах депутатов. Местные Советы не должны быть в роли «просителя».

4. Исходя из идеи, изложенной в предыдущем пункте, можно решить вопрос о разграничении полномочий между центральными и местными органами власти. Местные Советы и исполнительно-распорядительные органы должны решать все вопросы местного значения: бытовое обслуживание граждан, медицинская помощь, организация учебы и воспитания детей в школах и дошкольных учреждениях; организация мест отдыха, развитие спорта, создание мест общественного питания, внедрение национальной и общей культуры граждан, организация надлежащей торговли, приближенной к гражданам, проживающим в деревнях и поселках, благоустройство сельских населенных пунктов, сооружение и благоустройство дорог в сельской местности, обеспечение граждан, проживающих на загрязненных радиацией территориях, чистыми продуктами питания и чистой водой, забота о престарелых гражданах, инвалидах войны и труда (сооружение для них домов), оказание помощи гражданам в жилищном строительстве, осуществление контроля за правильным распределением и использованием земельными участками, обеспечение законности и правопорядка на своей территории силами правоохранительных органов и общественности, вовлечение различных общественных объединений в решение общих и специальных вопросов и др.

5. В такой ситуации следовало бы четко определить полномочия каждого звена Советов депутатов во всех однородных сферах политического, хозяйственного и социально-культурного строительства с тем, чтобы избежать дублирования в их работе и нарушения законности. Данная управленческая проблема чрезмерно сложна, фактически она никогда не решалась грамотно.

Руководители областных, районных Советов, местных исполнительно-распорядительных органов часто решали многие вопросы, относящиеся к компетенции нижестоящих Советов депутатов и исполнительно-распорядительных органов, что вело к свертыванию представительной демократии и ее эффективности.

Культура в работе всех звеньев представительных органов требует от их руководителей и каждого депутата глубокого осмысления своего назначения в обществе и государстве.

6. Желательно ввести в практику вышестоящих государственных органов (не только представительных) временное делегирование своих полномочий местным представительным органам для ускорения решения ими важных задач. Мне кажется, что подобные новые правила и их возможности могли бы резко повысить эффективность демократического государственного аппарата.

7. Целесообразно ввести обязательное правило, чтобы все звенья представительных органов в центре и на местах согласовывали решение наиболее важных государственных вопросов. При такой постановке работы нижестоящим местным Советам не нужно будет принимать решение по согласованной проблеме, а сразу приступить к ее исполнению.

Кроме того, усилится связь всех представительных органов, их ответственность за решение общих вопросов, повысится роль представительной демократии в управлении обществом.

8. При разработке и принятии законов парламент должен также считаться с мнением местных представительных органов, предварительно направлять им для экспертизы проекты законов.

9. Необходимо усовершенствовать законодательство о местных Советах депутатов. Кроме имеющегося Закона о местном управлении и самоуправлении, желательно обновить законы о каждом звене местных Советов, принятые в 1968–1980 годах с учетом Конституции 1994 года (с изменениями и дополнениями 1996 года) и новых социально-экономических и политических условий.

10. После упразднения Верховного Совета Беларуси и его Президиума местными Советами и самоуправлением никто не занимается: не изучается, не обобщается и не распространяется положительный опыт их работы, не ведется подготовка кадров для них, не проводятся различные формы учебы их работников, фактически отсутствует контроль за их работой.

Полагаю, что в нынешних условиях этой работой должен заниматься специальный аппарат секретариата Палаты представителей Национального собрания и управление по работе местных

исполнительно-распорядительных органов при Совете Министров Республики.

11. Следовало бы расширить взаимодействие Совета Республики Национального собрания с органами местного самоуправления.

12. Желательно было бы изучить вопрос о создании Республиканской ассоциации местного самоуправления при Президенте Республики Беларусь.

13. Обратит особое внимание на внедрение требований науки управления в организацию и деятельность местных Советов и исполнительно-распорядительных органов.

14. Целесообразно было бы восстановить на юридическом факультете Белорусского государственного университета государственно-правовую специализацию для подготовки кадров местных исполнительно-распорядительных органов и обновить постановление Совета Министров Республики Беларусь «О номенклатуре должностей исполнительно-распорядительных органов местных Советов, занимаемых лицами с высшим юридическим образованием».

Представительная демократия ярко проявляется также в реализации иных общих принципов организации и деятельности органов государственной власти Республики Беларусь: равноправии национальностей; самостоятельности государственных органов и их взаимодействии; сочетании государственного управления с самоуправлением народа; сочетании вертикального и горизонтального управления; координации и субординации в их деятельности; разделения государственных властей на законодательную, исполнительную и судебную. Следует обратить внимание на то, что государственно-правовой институт народного представительства складывался постепенно, на протяжении многих веков. Как правильно отмечает В.Д. Волков, «представительная демократия так же стара, как и классы, государство». Появление ее связывается с изменениями экономического базиса, с ростом богатства и влияния городов, и, наконец, с политической борьбой между отдельными группировками господствующего класса феодалов... В течение XII–XIII веков в ряде стран Европы возникали представительные учреждения. В Англии ими были парламенты, во Франции – Генеральные штабы, в России – Земские соборы» (Волков В.Д. Конституционные основы народного представительства в Советском государстве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юрид. наук. Саратов. 1971. С. 5). Увлечение парламентаризмом было связано со стремлением выдать его

за «единственно нормальный, единственно законный способ ведения государственных дел вообще» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 14. С. 70).

Это было вызвано борьбой нового прогрессивного класса буржуазии с феодальным абсолютизмом.

Вначале поверенный представительных учреждений являлся мандатарием своих избирателей, которые уполномочивали его представлять их перед короной. Избранному поверенному выдавалась доверенность, и он приносил присягу верно следовать наказу, ничего не делать того, на что его не уполномочивали. В наказах находили отражение не общегосударственные нужды, а местные интересы отдельных частных лиц или территориальных единиц. Юридическим титулом этого представительства являлся мандат, а не веление закона (Волков В.Д. Там же. С. 5). О полном же представительстве народа можно было говорить лишь тогда, когда сформировалось реальное понятие «народ» как единое социально-политическое содружество граждан в масштабе конкретного государства. Когда народ был раздроблен на обособленные, антагонистические в политическом отношении группы, классы, ни о каком подлинном народном представительстве и представительной демократии не могло быть и речи. Подлинная представительная демократия рождается лишь при формировании суверенитета народа, т.е. при обладании народом верховной властью. В таком статусе народ реализует свою власть двумя путями: прямо, непосредственно и через избранных им на демократической основе депутатов парламента и местных Советов депутатов. Следует иметь в виду, что при избрании депутатов (представителей) народ не передает, не делегирует им свою власть, а обеспечивает лишь временное право на осуществление власти. То есть подобным правом депутаты пользуются на срок избрания их в представительные органы.

Власть же народа (народовластие) остается за ним постоянно и является высшей по сравнению с властью государственных органов и общественных объединений.

Отсюда вытекает значимость и важность представительной формы демократии, берущей свое начало в прямой, непосредственной демократии.

Вместе с тем нельзя рассматривать верховенство представительной власти как никем не ограниченную власть. Власть ее субъектов ограничена Конституцией, Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» от 20 февраля 1991 года с изменениями и дополнениями 1995 года, 1996 года, 1997 года (Ведомости Верховного Совета БССР. 1991. № 13. Ст. 122; 1995.

№ 15–16. Ст. 169, а также № 22–23. Ст. 306; 1996. № 7. Ст. 85; Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 15. Ст. 261) и волей народа.

В случае и в порядке, предусмотренном Конституцией, полномочия Палаты представителей и Совета Республики Парламента могут быть досрочно прекращены при ее отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра. Полномочия Палаты представителей либо Совета Республики Парламента Республики Беларусь могут быть также досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции (части 1 и 2 ст. 94 Конституции Республики Беларусь).

Совет Республики Национального собрания может отклонить принятие Палатой представителей проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о толковании Конституции; проекты иных законов; отменяет решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, принимает решение о роспуске местного Совета депутатов, если: 1) избиратели выразят ему недоверие путем референдума; 2) не менее трех раз подряд он не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов по неуважительной причине; 3) Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии не образовал свои органы; 4) Совет не исполняет законы или постановления, принятые высшим органом государственной власти республики. Постановление Совета Республики о роспуске местного Совета принимается на основании заключения специально образованной комиссии (пункты 1, 5 ст. 98 Конституции и ст. 19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 года).

Решение нижестоящего Совета депутатов может быть отменено вышестоящим Советом депутатов. Можно допустить также вариант отмены решения местного представительного органа гражданами административно-территориальной единицы путем проведения референдума.

Таким образом, органы представительной власти также находятся под контролем государства и народа

Эффективность представительной демократии зависит от количества и качества (профессионализма) депутатского корпуса

В науке государственного (конституционного) права многие годы идет дискуссия о количественном составе депутатов различных звеньев Советов. Полагаю, что здесь нужен не спор,

а обоснованные положения науки управления с учетом количества граждан, проживающих на территории государства, конкретного Совета, уровня экономической развитости и величины их территории, работоспособности депутатов и исполнительных органов, иных экономических, социальных и национальных особенностей. Главное, чтобы эти условия обеспечивали возможность для эффективной работы постоянных, временных комиссий, иных органов. Кроме того, депутаты должны представлять в Парламенте и местных представительных органах все основные слои общества. Например, в составе депутатов 1693 местных Советов депутатов Республики Беларусь двадцать третьего созыва, избранных 4 и 16 апреля 1999 года (всего 24 058 чел.), женщин насчитывается 8827 (36,7 %) моложе 30 лет – 1246 чел. (5,2 %), беспартийный – 23 345 (97 %), работников промышленных предприятий – 2094 чел. (8,7 %) в том числе их руководителей – 1025 чел. (т.е. почти 50 %), работников сельского хозяйства – 10131 чел. (42,1 %), в том числе их руководителей – 3248 чел., из них 1953 избраны депутатами сельских Советов. Работников государственных органов – 4080 (16,9 %), работников образования, науки, культуры – 3868 (16,1 %); работников здравоохранения, социальной защиты, торговли и бытового обслуживания – 2509 (10,4 %); неработающих – 68 (1,9 %). 63 % депутатов местных Советов имеют высшее образование; 26 % – среднее специальное; 11 % – среднее. Возраст депутатов до 30 лет – 4,1 %; от 30 до 50 лет – 69,7 %; старше 50 лет – 6,2 % (Выборы в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать третьего созыва. Минск. 1999. С. 42, 43).

Приведенные официальные данные позволяют сделать вывод о высоком качественном составе депутатов ныне функционирующих местных представительных органов Республики Беларусь.

Хотя можно выразить сомнение в целесообразности избрания депутатами такого чрезмерно большого количества руководящих работников. Выполнение депутатской работы требует много времени: 1) для выполнения обязанностей в Совете и его органах; 2) для работы в избирательном округе; 3) для работы на производстве.

Руководителю же предприятия или сельскохозяйственной организации, избранному депутатом, невозможно качественно выполнять депутатские обязанности. Если же он будет выполнять их добросовестно, то это отрицательно скажется на деятельности руководимой им хозяйственной организации. На широту демократизма и авторитет представительных органов государства влияет объем их компетенции, т.е. совокупность прав и обязанностей



и иные обстоятельства. Демократизм высших представительных органов измеряется количеством и качеством издаваемых законов, их тесной взаимосвязью с местными представительными органами, общественными объединениями, регулярной отчетностью перед народом, территориальным взаимодействием депутатов парламента с депутатами местных представительных органов, авторитетным будированием сверху развития всех форм демократии на местах путем издания законов, распространения передового опыта в государственном строительстве и местном самоуправлении, проведением кадровой политики.

Местные представительные органы наделяются полномочиями двумя путями – своими избирателями и центральными органами государственной власти. От реальности и разумности реализации этих полномочий во всех сферах экономической и социально-культурной жизни также зависит уровень эффективности их демократизма.

## 2. Система демократии

Любое понятие в природе и обществе состоит из системы однородных, разнопорядковых, взаимосвязанных элементов. Каждый из этих элементов представляет собой тотальность понятия в его определенности, так что в каждой системе реально наличествуют тесно связанные с собой элементы. «Если, однако, каждая система как развитое целое содержит в себе моменты других систем, то все же в каждой преобладает одна какая-нибудь форма понятия» (Гегель. Энциклопедия философских наук. Т. 2. Философия природы. М. «Мысль». 1975. С. 472).

Система элементов понятия не является чисто фиксирующим, застывшим моментом, наоборот, элементы понятия развиваются, взаимодействуя друг с другом, приводя к движению и развитию понятия в целом.

Научный анализ познания понятий или явлений с применением системного метода позволяет всестороннее и глубже проникнуть в их многогранную сущность. Поэтому система понятия должна быть всегда научно обоснованной категорией.

Данные теоретические положения в полной мере относятся к раскрытию понятия демократии и ее системы.

Демократия – это реальная власть народа, осуществляемая им прямо, непосредственно, через избранных депутатов в представительные органы, через иные элементы политической системы общества (политические партии, общественные объединения, трудовые коллективы предприятий, организаций, учебных

заведений и др.), а также через общегосударственные и местные собрания граждан, наделенных политическими правами и свободами.

Практикой государственной и общественной жизни в Республике Беларусь и в иных странах СНГ выдвинуты многочисленные формы проявления демократии. Все они переплетаются, тесно взаимодействуя. Таким образом, демократия – многогранное и многоплановое явление, присущее всем сферам общественной жизни. Как уже отмечалось, демократией (как общественным отношением) можно и нужно разумно управлять, активизировать ее эффективность в интересах большинства граждан. Но для этого надо хорошо представлять наличие и особенности всех форм демократии. В связи с этим возникают теоретические и практические вопросы о выявлении всех основных форм демократии и приведении их в определенную научную систему с тем, чтобы глубже заглянуть в сущность каждого вида демократии и их родовых понятий, а также наметить пути совершенствования демократии на благо народа.

Как же решалась эта проблема в советской юридической науке и как она решается сегодня в новых социально-экономических и политических условиях Беларуси? Характерно отметить, что во взглядах ученых-юристов, философов, политологов нет единства в объяснении ряда теоретических положений о демократии, в том числе о системе демократии. Многие авторы в основу системы демократии вкладывают субъектов, реализующих саму демократию, т.е. народ, его отдельные группы, государственные органы, партии, общественные организации, самодеятельные организации, трудовые коллективы и др. При таком подходе демократия остается в тени, а вместо демократии выдвигается реализующий ее механизм. Например, философ А.К. Белых полагает, что «содержание системы политической организации нашего общества в целом, по существу, тождественно системе социалистической демократии» (Белых А.К. Управление и самоуправление. Ленинград. 1972. С. 91).

Аналогичной позиции придерживается профессор В.М. Карельский: «Социалистическая демократия осуществляется через государственно-правовые институты (государство), через общественные организации трудящихся, трудовые коллективы. Взятые в единстве перечисленные институты политической системы образуют систему (механизм) социалистической демократии» (Карельский В.М. Проблемы теории государства и права. Учебное пособие для студентов коллектива авторов. М. «Юридиче-

ская литература». 1979. С. 208). При этом он ссылается на мнение А.И. Денисова, позиция которого совсем иная. А.И. Денисов проводит различия между понятиями «система социалистической демократии» и «политическая система общества». Систему же демократии он ограничивает ее формами (а не механизмами ее реализации) (Денисов А.И. Общая система социалистической демократии. М. 1975. С. 4).

Известный польский ученый-юрист Адам Лопатка в свое время считал, что социалистическое государство, политические партии и различные общественные формирования составляют систему власти трудящихся города и села, иначе говоря, систему социалистической демократии (Социализм и демократия. М. 1976. С. 75).

Эту позицию поддерживал и немецкий юрист В. Вайхель, который рассматривал государство как элемент демократии (Социализм и демократия. М. 1976. С. 116).

По-иному пытается раскрыть понятие системы демократии кандидат философских наук Беларуси Т.Г. Шман. Она вкладывает в это понятие три основных компонента – организационный, идеологический и нормативный (Шман Т.Г. Развитие социалистической демократии в Польской Народной Республике на этапе развитого социализма. Автореферат диссертации кандидата философских наук. Минск. 1979). Под организационным она понимает механизм социалистической демократии, т.е. совокупность политических институтов и учреждений, посредством которых осуществляется народовластие; под идеологическим – комплекс марксистско-ленинских идей и взглядов, выступающих теоретическим выражением потребностей, интересов и устремлений классов, отдельных социальных групп и общества в целом; под нормативным – систему определенных норм как правового, так и неправового характера, регулирующих политические отношения.

В коллективной работе «Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии» допускается непоследовательность в трактовке этого вопроса. На с. 18 отмечается, что система демократии не совпадает ни с механизмом государства, ни с системой политической организации общества, а на с. 19 высказывается совершенно противоположное мнение: «В самом общем виде система социалистической демократии представляет собой совокупность государственных и общественных организаций, правовых институтов и организационных форм, с помощью которых реализуются ее цели, принципы и функции» (Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии. М. 1976. С. 19).

Таким образом, даже ограниченный обзор литературных источников говорит о совершенно противоположных позициях авторов по столь принципиальному социально-политическому вопросу. Из этого можно сделать вывод о недостаточной теоретической разработке проблем демократии. В приведенных высказываниях ученые пытаются объяснить сущность понятия «система социалистической демократии», но ни одна из этих попыток, с нашей точки зрения, не достигла цели. Ни с одной из высказанных позиций согласиться нельзя. Мы полагаем, что нельзя отождествлять такие понятия, как «государство» и «политическая система» с понятием демократии и ее системы. Иногда в литературе встречается такое образное выражение, как «Государство – это мы». В данном случае имеется в виду демократическое государство, выражающее волю народа, т.е. всех слоев общества. Само же по себе понятие «демократическое государство» имеет точный смысл. Это политический аппарат управления, созданный народом, выражающий его волю, осуществляющий руководство обществом внутри страны и надежно защищающий его извне. Этот аппарат является основным политико-организационным центром, мобилизующим народ на решение сложных задач. Нельзя также отнести к элементам системы демократии партии, общественные объединения и трудовые коллективы, составляющие вместе с государством политическую систему общества.

Необходимо отличать элементы политической системы от элементов системы демократии. То, что многие авторы называют элементами системы демократии (государство, общественные организации и др.), в действительности является элементами политической системы. Ну как, скажем, можно назвать профсоюз элементом системы демократии? Профсоюз – это общественная организация, созданная и действующая на широкой демократической основе. Демократия же – это реальное свойство народа (народоправство) действовать, управлять обществом и государством как непосредственно (прямо), так и с помощью элементов политической системы. А это «свойство» присуще порядку образования и функционирования всех элементов политической системы общества. С помощью демократии (широкого вовлечения граждан) государство, партии, общественные объединения и трудовые коллективы решают все основные жизненные вопросы.

Наиболее правильно, с нашей точки зрения, пытается решить эту проблему А.И. Денисов, вкладывая в понятие «общей системы социалистической демократии государственную демократию и демократию общественно-политическую». В социалистическую политическую организацию общества он включает марксистско-

ленинскую партию (руководящее ядро), государство и массовые общественные организации трудящихся (А.И. Денисов. Общая система социалистической демократии. М. 1975. С. 4).

Из настоящего высказывания видно, что А.И. Денисов проводил различие между системой демократии и политической системой общества. Систему же демократии он ограничивал, по существу, ее формами. И действительно это так. Наша демократия является единой, а формы ее проявления многообразны. В теории различают две основные формы демократии: представительную и непосредственную (прямую).

В.Т. Кабышев и др[угие] выделяют еще третью форму демократии – профессиональную, при которой специальный слой людей (специалисты по управлению), выделенный из трудящихся и подконтрольный им, выполняет текущие, повседневные государственные функции. Эти основные формы демократии сами еще проявляются в многообразных формах.

В главе третьей мною выдвигается новая концепция о формах и системе демократии. Обосновываются родовые (основные) и видовые понятия демократии, выражающие отдельные стороны базовых форм демократии. Кроме того, вводятся новые формы демократии в зависимости от общественной сферы их проявления.

Родовыми формами демократии являются: 1. Народная демократия (народовластие). 2. Государственная демократия. 3. Демократия общественных объединений.

Видовыми формами народной демократии являются: выборы депутатов, президента, референдумы, всеобщие и местные собрания граждан и др.

В зависимости от органов государства видовыми формами государственной демократии являются: представительная демократия, исполнительно-распорядительная, судебная, контрольная, в области взаимодействия государственных органов и др.

Видовыми формами демократии общественных объединений являются: общие собрания, конференции с открытым и тайным голосованием, роспуск руководящих органов, работа их коллективных органов (правлений, комитетов, президиумов, бюро, комиссий и др.).

Проводится также классификация демократии в общественных сферах ее проявления. К ним относятся: политическая демократия, правотворческая, социальная, межнациональная, производственная, в области культурно-воспитательной работы, в сфере обеспечения законности и правопорядка, экологически

чистой окружающей среды, в сфере народного контроля, перевоспитания осужденных граждан, в сфере учебного процесса, человеческого быта.

Нельзя не обратить внимание на широту и многообразие форм демократии в новой классификации и определении системы демократии. Упомянутые ранее в литературе две формы демократии (представительная и непосредственная (прямая)) также нашли свое место во вновь обоснованной системе демократии. Представленная нами новая система демократии ярко раскрывает могучую силу власти народа.

Многочисленные формы демократии тесно взаимосвязаны организационными нитями и наглядно раскрывают всесторонние проявления единой системы демократии в обществе и государстве.

Приведенные в научную логическую систему формы демократии и составляют систему демократии. Возможно, было бы точнее говорить о системе форм демократии.

Что касается комплекса марксистско-ленинских идей и взглядов о демократии (Т.Г. Шман), а также правовых институтов, регулирующих общественные отношения в области осуществления социалистической демократии (Т.Г. Шман, К.Ф. Шеремет) и неправовых норм, то они никак не укладываются в понятие «системы социалистической демократии». Хотя названные элементы весьма весомы при раскрытии сущности демократии, однако они не являются однопорядковыми явлениями. Научная же система должна состоять из однородных, однопорядковых явлений и понятий.

### **3. Институты демократии**

Поскольку демократия универсальное, широкое, многовековое понятие, объединяющее множество общественных отношений, регулируемых нормами права, морали, этики, для его углубленного исследования, познания и развития возникает необходимость выделения из этого общего понятия социально-политико-правовых институтов, регулирующих различные по характеру общественные отношения. К таким правовым институтам демократии можно отнести:

#### **1. Институт преемственности в развитии демократии.**

Суть его состоит в том, что по мере развития общества и государства совершенствуются и изменяются содержание и формы демократии, но сохраняются те их черты, которые оправдали себя на практике.

2. Институт участия граждан в управлении обществом и государством. Без активности граждан в управлении собою, обществом и государством не может быть демократии.

3. Институт взаимосвязи депутатов со своими избирателями. Это демократический институт о формировании гражданами представительных органов власти путем прямых выборов.

4. Институт формирования (выборов) представительных органов государства.

5. Институт участия граждан в самоуправлении.

6. Институт равноправия граждан, т.е. равенство граждан перед законом, перед судом, равенство прав, свобод, обязанностей, ответственности, гарантий, защиты прав и свобод граждан, равенство оплаты гражданам за равный труд.

7. Институт политических прав и свобод граждан определяет степень участия граждан в политических процессах общества и государства.

8. Институт права неприкосновенности граждан.

9. Институт отзыва депутатов и членов Совета Республики Национального собрания, не оправдавших доверие избирателей.

## Глава 4

### Основные гарантии демократии

Теория демократии тесно связана с народными революциями, с учением о роли и власти народа в истории, о взаимодействии демократии с народным суверенитетом, о демократическом, социальном, правовом государстве, о сущности взаимоотношений государства с человеком и гражданином, о праве, о формах власти в гуманном, гражданском обществе, о распространении демократических правил с помощью норм международного права и др.

Значимость проблемы демократии объясняется ее непосредственной связью с жизнью людей, с одной из самых насущных потребностей человека – быть активным участником происходящих в обществе процессов и хозяином собственной судьбы, решать коренные вопросы развития своего общества и государства. Власть народа немыслима без подлинной демократии как по своей сущности, так и по форме. Вот почему социально-экономическое ускорение развития общества, ныне проводимые коренные экономические преобразования невозможны без приведения в движение такого мощного человеческого фактора, как реализация нашими гражданами в полной мере своей политической власти, т.е. дальнейшего совершенствования демократии, все более полного осуществления самоуправления народа. Наряду с экономическими рычагами и научно-техническими достижениями, демократия играет основную роль в успешном решении проблемы коренного социально-экономического и политического устройства нашего общества.

В связи с этим самой острой, практически важной проблемой сегодняшнего дня является создание стабильных гарантий, обеспечивающих развитие и эффективность демократии.

Особенно острой была проблема гарантий после победы Октябрьской революции 1917 года в России, т.к. были провозглашены многие права и свободы граждан, власть перешла в руки трудового народа. Надо было удержать и укрепить позиции народной власти, т.е. демократию. Об этом было ярко изложено в небольшой брошюре Б.П. Вышеславцева «Гарантии прав гражданина» (Вышеславцев Б.П. Гарантии прав гражданина. М. Изд-во журн. «Народный учитель». Тип. «Общественная польза». 1917), изданной в Москве в 1917 году. В то время почти все гарантии прав



и свобод граждан сводились к силе нового государства, к его законам и установлению строгой ответственности.

Как пишет ее автор, «Права гражданской свободы возлагают на государство обязанность не нарушать неприкосновенность личности и жилища, не нарушать свободу совести и свободу слова, не мешать устройству собраний и союзов... Есть еще действия, которые государство обязано совершать, существуют положительные обязанности государства по отношению к гражданам, обязанности оказывать им такие услуги, без которых невозможно развитие личности, развитие культуры. Первое такое право есть право всех граждан на всеобщее и бесплатное первоначальное обучение. Другое право на услуги государства есть право нетрудоспособных на обеспечение их существования; государство должно дать средства существования детям, больным, инвалидам и старикам. Третье право на услуги государства есть право трудящихся на помощь государства для установления лучших условий труда. Государство должно помочь трудящимся классам, но так, чтобы не разрушить производство, не уничтожить промышленность страны... Все крестьяне ждут от государства земли, значит, что все крестьяне признают за государством обязанность предоставить землю всякому, кто хочет ее обрабатывать... Все эти социалистические права могут быть осуществлены только в демократическом государстве. И требования услуг от государства... это требование, обращенные к нам самим, ибо демократическое государство – это мы сами, это весь народ, поскольку он организован в единое государство. Демократия – это власть народа. Мы требуем всех прав у самих себя, значит, что мы требуем только порядка, такой организации, которая бы защищала и охраняла эти права, и этот порядок мы сами должны установить, и мы сами будем ответственными перед собой и перед будущей Россией за все свои удачи и неудачи.

Создать государство в форме неограниченной монархии всего легче. Проще всего построить порядок на чувстве страха и полного повиновения. Но это будет мертвый порядок. Демократическое государство создать гораздо труднее. Все хорошее трудно. Но еще труднее создать государство социалистическое. Этого не достиг еще ни один из самых образованных, деятельных и передовых народов Запада. И все же человечество движется к социализму» (Там же. С. 29–32).

Так понимал эту проблему один из представителей того трудно-го, переломного периода в жизни народа России.

Необходимо обратить внимание на то, что в имеющейся юридической и философской литературе советские исследователи

недостаточно занимались разработкой вопроса о гарантиях развития и эффективной реализации демократии. Демократия – это не анархично развивающийся процесс, на ее развитие влияют не только объективные, но и субъективные человеческие факторы. Демократические процессы нуждаются в их изучении, обобщении, выработке и внедрении в практику научных рекомендаций, корректировке и управлении ими. Этим постоянно должны заниматься государственные, хозяйственные органы, управленческие органы общественных формирований, а также школы, высшие и средние специальные учебные заведения. Их работа в этом направлении во многом будет определять, гарантировать уровень демократизации общества и его политической системы. Расширение и углубление демократии сегодня является проблемой номер один. Для обеспечения данного общественного процесса необходимо, с нашей точки зрения, осмыслить и упорно укреплять основные гарантии демократии.

Слово «гарантия» от французского *garantie* означает обеспечение, ручательство. Оно широко употребляется в политических, юридических и гражданско-бытовых отношениях. Поскольку большинство этих общественных отношений регулируется нормами права, то гарантия распространяется на многие правоотношения, обеспечивая их исполнение.

Гарантии устанавливаются и для большинства политических, юридических понятий, явлений, таких как конституция, демократия, суверенитет, законность, дисциплина и др.

Следует обратить внимание на такую особенность: для реализации простых обязательственных правоотношений и понятий достаточно одной гарантии, а для полноценного сохранения, развития, реализации или функционирования сложных и многогранных понятий (явлений) требуется определить, обосновать необходимое количество гарантий. Что касается достижения эффективного функционирования демократии в обществе и государстве, то в этом направлении должны действовать многие гарантии.

Таким образом, **гарантии демократии** – это система правовых средств или организационно созданных условий и способов, обеспечивающих открытое участие граждан в формировании высокоорганизованного состояния и развития общества и государства, отражающих их интересы и в непосредственном управлении ими общественными процессами.

Поскольку существует множество гарантий демократии, возникает необходимость в их классификации. Наиболее важную и многочисленную группу составляют **конституционные гарантии**.

Например, в Конституции Республики Беларусь закреплено более 60 гарантий демократии: обеспечение гражданского согласия, незыблемости устоев народовластия (преамбула); Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику (ст. 1); государство ответственно перед гражданами за создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2); единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (ст. 3); государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6); гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на и территории Беларуси, так и за ее пределами (ст. 10); государство гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 4 ст. 13); государство гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями (ч. 6 ст. 13); государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов (ч. 11 ст. 14); обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства... Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (ст. 21); все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (ст. 22); никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону (ч. 2 ст. 23); каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение, цензура не допускается (ч. 1.3 ст. 33); каждый имеет право на свободу объединений (ч. 1 ст. 36); непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законами способами... Граждане принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях (ч. 2, 3 с. 37); граждане Республики Беларусь имеют право свободно избирать и быть избранными в государственные

органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании (ст. 38); государство создает условия доступного для всех граждан медицинского обслуживания, обеспечивает развитие физической культуры и спорта, оздоровление окружающей среды, возможность пользования оздоровительными учреждениями, совершенствует охрану труда (ч. 2, 3 ст. 45); на республиканских и местных референдумах граждане, обладающие избирательным правом, путем всеобщего, свободного, равного и тайного голосования непосредственно решают важнейшие вопросы государственной и общественной жизни (гл. 2 Конституции).

Демократия гарантируется и реально проявляется во всех звеньях государственного аппарата, во всех зарегистрированных общественных объединениях, а также во всех звеньях местного управления и самоуправления (см. соответствующие разделы Конституции Республики Беларусь).

Даже неполный перечень конституционных форм демократии и их гарантий подтверждает мысль об их особой важности. В Конституции закрепляются важнейшие формы демократии, а также гарантии, имеющие высшую юридическую силу. Все иные правовые и организационные гарантии как бы вытекают из конституционных гарантий, детализируют их и соответствуют им. Конституционные гарантии являются основой правовых гарантий (Погорилко В.Ф. Гарантии Конституции. «Юридична енциклопедія». Т. 1. Київ. 1998. С. 554).

Следует заметить, что конституционные гарантии направлены прежде всего на защиту самой Конституции государства, а также на защиту закрепленных ею институтов: основ государственного и общественного строя; прав и обязанностей человека и гражданина; форм прямого народовластия; Президента Беларуси; органов законодательной, исполнительной и судебной власти; избирательной системы; референдума и др.

Обеспечение реализации названных конституционных институтов прямо или косвенно ведет к реализации демократии.

Самостоятельным видом гарантии демократии являются правовые гарантии, закрепленные в законах и иных нормативных актах. Их реализация способствует функционированию определенного демократического процесса. Примером может служить Избирательный кодекс Республики Беларусь, принятый в феврале 2000 года. В главе 16 кодекса устанавливаются гарантии деятельности и права кандидатов в Президенты Республики Беларусь и в депутаты.

Все кандидаты в Президенты и в депутаты обладают равными правами и несут равные обязанности, они не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания. Со времени их регистрации они имеют право выступать на предвыборных и иных собраниях, совещаниях, заседаниях, в печати, по государственному радио, а кандидаты в Президенты Республики Беларусь, и в депутаты Палаты представителей – и по государственному телевидению. Нарушение этого права может быть обжаловано в окружную, территориальную комиссию, в Центральную комиссию.

В предвыборных программах кандидата в Президенты и в депутаты не должна содержаться пропаганда войны, призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, к социальной, национальной, религиозной и расовой вражде, оскорбления и клевета в отношении должностных лиц Республики Беларусь, других кандидатов в Президенты и в депутаты.

При нарушении этих требований Центральная комиссия, окружная, территориальная избирательная комиссия вправе отменить решение о регистрации кандидата.

Важной гарантией в избрании Президента и депутатов является деятельность их доверенных лиц. Кандидат в Президенты может иметь до 30 доверенных лиц, кандидат в депутаты Палаты представителей – до 15, а кандидат в депутаты местного совета – до 5.

Доверенные лица помогают кандидату в проведении избирательной кампании, ведут агитацию за его избрание, представляют интересы кандидата во взаимоотношениях с государственными органами, общественными объединениями, избирателями, а также в комиссиях.

Правовой гарантией успешного проведения выборов в Президенты и в депутаты является освобождение их кандидатов на это время от производственных и служебных обязанностей. По их личному заявлению во время выборов им может быть предоставлен очередной отпуск. Со дня регистрации до дня выборов кандидата в Президенты и в депутаты они не могут быть направлены без их согласия в длительную командировку, а также призваны на военную службу либо на военные сборы.

Предвыборная агитация также является одной из гарантий избрания достойного кандидата в Президенты или представительные органы.

Гражданам, политическим партиям, другим общественным объединениям, трудовым коллективам, доверенным лицам кандидатов

в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, инициативным группам, проводящим агитацию за их избрание, предоставляется право свободного и всестороннего обсуждения предвыборной программы кандидатов, их политических, деловых и личных качеств, проведение агитации за или против кандидата на собраниях, митингах, в средствах массовой информации, а также во время встреч с избирателями (ч. 1 ст. 45 Избирательного кодекса).

Огромным материальным подспорьем в подготовке и проведении всех форм выборов и референдумов является выделение государством необходимых средств из республиканского бюджета.

Расходы на эти цели могут осуществляться также за счет средств организаций, общественных объединений и граждан Республики Беларусь, которые могут вносить свои средства во внебюджетный фонд, созданный Центральной комиссией для дополнительного финансирования расходов при проведении выборов и республиканского референдума.

Средства, выделенные из бюджета и внебюджетного фонда для проведения предвыборной агитации, распределяются поровну между всеми кандидатами в Президенты и в депутаты и расходуются по их требованию в порядке, установленном Центральной комиссией.

Запрещается оказание материальной помощи на эти цели иностранным государствам, предприятиям, организациям, иностранным гражданам, международным организациям, предприятиям Беларуси с иностранными инвестициями. Не имеют такого права также политические партии, другие общественные объединения, организации и граждане Республики Беларусь.

Важную роль гаранта в проведении выборов, референдумов и отзыва депутатов играют комиссии, образуемые из представителей политических партий, иных общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путем подачи заявления. Фактически комиссии проводят всю работу по выборам, референдумам, отзывам депутатов. В то же время они осуществляют контроль за соблюдением соответствующего законодательства. В пределах своих полномочий комиссии независимы от государственных органов и органов территориального общественного самоуправления. Их решения обязательны для исполнения всеми государственными органами, политическими партиями, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами (ст. 11 Избирательного кодекса Беларуси). Яркие и убедительные примеры раскрывают широкие возможности применения правовых

гарантий демократии. Следует иметь в виду, что правовые (нормативные) гарантии демократии делятся на два вида – материальные и процессуальные. Материальные обеспечиваются нормами материального права, а процессуальные – нормами процессуального права. Например, наиболее важными процессуальными гарантиями судопроизводства по уголовным и гражданским делам являются: право на защиту, право на бесплатную юридическую помощь, гласность и открытость судебного разбирательства, коллегиальность суда, право на обжалование решения или приговора суда и др.

Считаем также вполне возможным проведение общей классификации всех гарантий демократии на два вида: 1) объективные гарантии и 2) субъективные гарантии.

Объективная гарантия, пожалуй, одна – экономические общественные отношения, основанные на общественной системе хозяйствования, коллективной собственности на средства производства, сотрудничестве людей, свободных от эксплуатации. Это первичный источник демократии.

В нынешних условиях Беларуси, когда подорван социалистический строй, активно развивается частнопредпринимательская деятельность граждан и расширяется сфера частной собственности, демократия в определенной степени сужается. Главным же элементом общественного экономического базиса является сохранившаяся в ограниченных размерах государственная собственность как общественное достояние. К исключительной собственности государства по Конституции относятся недра, воды, леса. В собственности государства находятся земли сельскохозяйственного назначения, крупные заводы, фабрики, железнодорожный, водный, речной, автомобильный транспорт, все школы и крупные учебные заведения, медицинские учреждения, национальный банк с множеством его филиалов на местах. Кроме того, сохранилась коллективная, общественная собственность в ведении многочисленных общественных объединений (профсоюзов, сельскохозяйственных кооперативов (колхозов), потребительских кооперативов и др.).

Государственная собственность позволяет использовать средства производства непосредственными их производителями, коллективными собственниками (гражданами) и устраняет социальный антагонизм в самих экономических производственных отношениях. При демократическом строе устанавливаются равные отношения всех граждан к общественной собственности, т.е. достигается их равноправие в самом главном – в экономических

отношениях. Общественная собственность приводит к совпадению экономических интересов классов, наций, народностей и иных социальных групп. Отсюда вытекает и принцип полновластия народа, его свободный образ жизни. Только на ее основе создается справедливая коллективная форма организации труда, осуществляется его разумная оплата в зависимости от количества и качества.

Общественная собственность создает возможность ведения научно обоснованного планового хозяйства, обеспечивает общность цели для всех граждан – максимальное удовлетворение их постоянно растущих материальных и духовных потребностей. Именно общая собственность граждан ведет к демократизации управления всей экономической и социальной жизнью общества, порождает атмосферу товарищеского сотрудничества и взаимопомощи людей. Без защищенности демократии экономическим строем она не может существовать. И все же, несмотря на объективный характер гарантий социалистической демократии в форме экономических производственных отношений, в 30-е – начале 50-х годов под сильным влиянием культа личности, его административно-командных методов управления деформировались демократические общественные процессы, утрачивалась их демократическая сущность. Там, где воля народа подменялась волей одного лица, сворачивалась демократия, грубо попиралась социалистическая законность. Вне демократии утрачивается достоинство человеческой личности.

Советское государство, народ осудили и отбросили порочные субъективные методы «руководства» обществом. Ныне внедряются новые принципы и методы руководства обществом и государством, бурно развивается демократия и общественное самоуправление народа.

Поскольку демократия является политической надстройкой над экономическим базисом, она активно влияет на развитие экономики. Происходит диалектическое взаимодействие экономики и демократии.

Таким образом, общественный, гуманный экономический строй (базис) является основной объективной гарантией возникновения и развития реальной демократии. Дальнейшее укрепление экономического могущества государства будет создавать еще большую реальную основу (гарантию) для расширения, углубления демократии и повышения ее эффективности. Вот почему у нас установлены обязанности граждан беречь и укреплять общественную собственность, бороться с хищениями и расточительством



государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру, беречь природу, охранять ее богатства. Установлена правовая ответственность за хищение государственной и общественной собственности и халатное к ней отношение. Но экономика зависит во многом и от умелого использования экономии времени гражданами, должностными лицами, государственными органами и общественными организациями. Данное требование применимо не только в сфере производства, но и в системе управления. Залогом этого должна быть высокая сознательность граждан, их добросовестность, внедрение в управление научных основ организации труда, совершенствование всех звеньев государственного и хозяйственного аппарата. Демократия как раз и является основным рычагом социально-экономического ускорения, она должна эффективно воздействовать на развитие экономики и всех сторон жизни.

**К субъективным гарантиям демократии** можно отнести: политические, социальные, интернациональные, организационные, педагогико-психологические, судебные, правовые, моральные, международные. Для субъективных гарантий характерным является воплощение в них труда и воли людей, т.е. их содержание и уровень обеспеченности зависит от человеческой деятельности.

Рассмотрим некоторые из них.

**Политические гарантии** проявляются в реальной принадлежности народу всей полноты власти, в функционировании Советов депутатов как самых представительных органов народа, максимально обеспечивающих его участие в управлении государством. В них сочетаются черты государственной и общественной организации, представительной, непосредственно (прямой), служебной (профессиональной) и новых многочисленных форм демократии.

Народ, обладая политической властью, реализует ее двумя путями: непосредственно через многочисленные формы прямой демократии (собрания, конференции, выборы, референдумы, и др.) и через элементы политической системы общества.

Важной гарантией реализации власти народом является обеспечение ему политической свободы, т.е. недопустимости его зависимости от кого-либо, а также внутренних и внешних ограничений. Лишь закон определяет меру свободы. Поэтому свобода – это участие граждан в исполнении закона.

Что касается Советов депутатов всех звеньев как подлинно демократических представительных органов, то предстоит провести их коренные преобразования с тем, чтобы сделать их полностью и еще более демократичными.

При этом важной гарантией их подлинного народовластия является ограничение срока пребывания у власти выбранных лиц (не более чем два срока) и усиление над ними контроля масс. Являясь воплощением демократии, Советы сами обязаны вовлекать в свою деятельность всех граждан, проживающих на их территории. Только в самодеятельных организациях, примыкающих к местным Советам депутатов Беларуси, объединены десятки тысяч активистов.

Для усиления политической основы нашего общества необходимо укрепить материально-финансовую базу Советов депутатов, повысить эффективность их деятельности, освободиться от централизации в руководстве, добиться взаимной осведомленности народа и Советов, создав тем самым гарантии для реализации их широкой компетенции.

Гарантией дальнейшего развития демократии является **передача функций отдельных государственных органов в ведение различных общественных формирований** и успешная их реализация.

Следует заметить, что политика, политические интересы всегда превалируют над экономическими и тесно связаны с ними. Отсюда вытекает и другое положение – экономические и политические гарантии демократии тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

**Социальными гарантиями** демократии являются равноправие социальных групп – рабочих, крестьян, предпринимателей, интеллигенции, равенство всех наций и народностей, женщин и мужчин, создание крепкой единой социальной общности – народа, обладающего морально-политическим единством. Это ярко проявлялось в СССР и других странах, строящих социализм.

Нашей подлинной демократии, основанной на дружеских отношениях различных социальных групп, ярко противостоит демократия, отражающая во многих странах интересы небольшой группы господствующего класса капитала.

В антагонистическом обществе кто господствует экономически, тот господствует и политически. Если демократия в нашем обществе распространяется на политику, на экономику, и на все сферы жизни, то демократия крупного частного капитала распространяется лишь на политику.

В Республике Беларусь важнейшей социальной гарантией демократии является само демократическое социальное правовое государство (ст. 1 Конституции). Конституционно-правовой статус социального государства предполагает обеспечение экономи-

ческих и социальных прав, свобод человека и гражданина, а также соответствующих обязанностей государства в этом отношении. При таком положении государство служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия. Чем крепче союз государства и общества, тем ярче проявляется сущность социального государства и его демократизм. Важнейшей характерной чертой социального правового государства является обеспечение им господства социальной справедливости людей в обществе как одной из гарантий демократии. В социальном государстве четко выделяется социальное право, нормы которого распространяются как на граждан, так и на государство. Оно не только провозглашает права и свободы граждан, но и возлагает на себя обязанности по их реализации. Обладая суверенитетом, социальное государство в своей деятельности ограничено волей всего народа и не может брать на себя нереальные, невыполнимые обязанности в отношении граждан точно так же, как и предъявлять к ним необоснованные правовые требования. Таким образом, социальное государство является самым демократическим государством, осуществляющим свою деятельность в интересах своих граждан. Прочность государственной и любой иной власти зависит от социальной основы, на которую она опирается.

Гарантией демократии как высокоорганизованного общественного процесса является **умелое достижение идеальной организованности состояния и управляемости общества и государства**. Реальность демократии и ее динамичность возможны лишь при наличии и осуществлении гражданами гарантированных им широких конституционных прав, свобод и добросовестном выполнении возложенных на них социальных обязанностей.

**Интернациональные гарантии** проявляются в бескорыстных, дружеских взаимоотношениях людей различных национальностей, между национальными государствами и национально-государственными образованиями – автономными областями, автономными округами. Богатство интернационализма проявляется:

1. В юридическом и фактическом равенстве и суверенности всех наций и народностей.
2. В их праве на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств.
3. Отмене всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений.
4. Свободном развитии национальных меньшинств и этнографических групп.

5. В объединении национальных государств в федерацию. Еще задолго до Октябрьской революции в России Ф. Энгельс в письме к Лауре Лафарг предвидел такое объединение народов: «Интернациональный союз, – писал он, – возможен только между нациями, чье существование, автономия и независимость во внутренних делах включаются, следовательно, в само понятие интернационализм» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 39. С. 77). Добровольное, свободное и равноправное объединение национальных республик в Советскую федерацию было не только проявлением интернационализма, но и истинной демократией.

6. В равноправии граждан независимо от их национальной принадлежности.

7. В бескорыстной взаимопомощи и взаимообогащении наций.

8. В приоритете интернациональных, общих интересов наций над интересами отдельных наций. В.И. Ленин с большим пониманием требовал от каждой нации «думать не о своей только нации, а выше ее ставить интересы всех, их всеобщую свободу и равноправие, бороться против мелконациональной узости, замкнутости, за учет целого и всеобщего, за подчинение интересов частного интересам общего» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 45).

В Конституции Республики Беларусь закрепляются и иные интернациональные гарантии демократии.

9. Иностранцы и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь (ст. 11).

10. Республика Беларусь может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность (ст. 12).

11. Государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь (ст. 15).

12. Каждый имеет право на достойный уровень жизни (ст. 21, ч. 2).

13. Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (ст. 22).

14. Граждане разных национальностей имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах (ст. 39).

15. Каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность, равно как никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности.

16. Оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону.

17. Каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует свободу выбора языка воспитания и обучения (ст. 50).

18. Каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы, уважать национальные традиции (ст. 52).

Только такие, истинно гуманные отношения между людьми различной национальной принадлежности способствуют расцвету народовластия.

В литературе отсутствуют работы, освещающие демократические процессы во взаимоотношениях между нациями и народностями. Кроме того, у нас не было и нет специального государственного органа, который бы постоянно занимался изучением отношений между нациями и народностями в масштабах государства и за его пределами, т.к. Беларусь – многонациональное государство, на территории которого проживают представители более 125 наций и народностей. Для придания этой работе более оперативного характера было бы целесообразно создать при Парламенте Республики Беларусь специальный орган (Комиссию, отдел или Комитет) по делам национальностей.

**Сущность организационных гарантий** демократии сводится к повышению эффективности организаторских способностей государственных органов, общественных организаций, самостоятельных органов населения, должностных лиц и самих граждан. Своей многогранной деятельностью они должны создавать необходимые условия для реализации прав и свобод граждан, осуществления компетенции всеми государственными органами, общественными формированиями и проявления подлинной воли каждым гражданином, участвующим в обсуждении и решении общественных вопросов. Организационно-массовая работа – это политическая работа. В новых условиях функционирования нашего общества при широком внедрении частнопредпринимательской деятельности усложняется развитие демократии, как никогда ранее требуется повышение мастерства в организации народа при осуществлении руководства обществом в целом, внедрение нового стиля работы и науки управления во все звенья политической системы общества и все формы самоуправления. Думается, что этому во многом будут способствовать резкое сокращение управленческого персонала, децентрализация в управлении и научно обоснованные демократические формы работы.

Немаловажную роль в обеспечении развития демократии должны сыграть **педагогические, воспитательские гарантии**. Необходимо учить людей демократии во всех учебных заведениях – школах, профессиональных училищах, техникумах и вузах, на различных курсах, факультетах повышения квалификации, в общественных университетах. Эту важнейшую проблему должны решать все общественные формирования. Задача сводится не только к тому, чтобы излагать теоретические положения о демократии, но главное – приблизить их к жизни, к конкретным условиям обучающихся. Фактически речь идет о психологической подготовке граждан к участию в общественных (т.е. демократических) процессах.

**Правовые гарантии.** Установление и реализация демократических правил закрепляется и регулируется большей частью нормами права и морали. Демократия как определенное состояние общественных отношений и процессе их развития при реализации народом власти требует четкого порядка. Здесь недопустимы вседозволенность и анархия.

Именно с помощью норм права можно и нужно управлять демократическими общественными процессами, совершенствуя их в направлении дальнейшего повышения эффективности воздействия на экономическое и социальное развитие общества.

С помощью права, его содержания можно усилить или замедлить эффективность демократии. Отсюда вытекает практический вывод о необходимости знания и четкого соблюдения государственными служащими, руководителями общественных организаций и гражданами норм права, а с другой стороны, их своевременного совершенствования в направлении развития демократизма.

Сегодня, когда так остро ставится вопрос о создании правового государства, на первый план выдвигается такая форма права, как закон. «Закон есть мера политическая, есть политика», – говорил В.И. Ленин (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 99). Именно с помощью законов предстоит урегулировать все важнейшие общественные отношения (в области планирования, контроля за мерой труда и потребления, дисциплины, качества продукции, выдвижения и выборов руководящих кадров, гласности в управлении, определения компетенции и деятельности всех государственных органов, общественных формирований и должностных лиц, защиты прав граждан и др.). Не следует допускать исключений из общих правил, установленных законом.

Характер законности, ее политическое содержание определяются политическим содержанием демократии. Выполнение

демократических норм права, их соблюдение есть не что иное, как реализация на практике демократии. Следовательно, законность является одной из важнейших гарантий общенародной демократии, основным путем, методом ее осуществления.

При постоянном совершенствовании законодательства совершенствуется и демократия, повышается социально-политическая и трудовая активность народа. В свою очередь, чем шире и глубже демократия, тем больше внимания требуют к себе законность, правопорядок, организованность и сознательная дисциплина, постоянное повышение гражданами правовой культуры.

**Гарантией демократии являются высоконравственные, моральные, гуманные устои человеческих отношений** в обществе, выработанные гуманным укладом жизни. Мораль охватывает все стороны жизни – экономику, политику, социальные процессы, воспитание граждан, семью. Она обладает такими качествами, как коллективизм, гуманизм, патриотизм, интернационализм, побуждает граждан к активной деятельности в общественном труде, к творчеству, реальному массовому участию в управлении общественными и государственными процессами. Необходимо каждому гражданину воспитывать в себе чувство собственного достоинства. Не сознавая себя личностью, нельзя говорить о народовласти. Поэтому при решении коренных задач социально-экономического ускорения нашего общества повышается моральная ответственность каждого гражданина.

**Демократия предполагает наличие гласности**, которая является фактически не только гарантией демократии, но [и] ее составной частью. Без гласности нельзя говорить о демократии. Гласность предполагает взаимную осведомленность народа с одной стороны, государственных органов и общественных объединений – с другой. Работники госаппарата обязаны информировать население о намечаемых планах, о положении дел, о проводимых мероприятиях и их действительности, учитывая при этом мнение общественности.

Это правило распространяется и на общественные формирования. Гласность обеспечивает действенный контроль народа за функционированием всех элементов политической системы общества. **Важнейшей гарантией демократии является наука управления**, основанная на глубоком изучении управления общественными процессами, обобщениях, обоснованных выводах и рекомендациях их для внедрения в практическую деятельность государственных органов, общественных объединений и самостоятельных организаций граждан. С внедрением в практику управления демократическими процессами научно обоснованных

рекомендаций достигается эффективность воздействия демократии на развитие экономического и социально-культурного строительства, резко снижаются материально-финансовые затраты.

Демократия и мир неотделимы. **Устойчивое международное положение государства гарантирует успешное функционирование демократии.**

Борьба за обеспечение прочного мира и сама мирная жизнь являются важнейшими гарантиями действительной демократии. Прав был В.И. Ленин, когда писал, что самое крупное проявление демократии – это в основном вопросе о войне и мире» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 92). Здесь главное – направленность политики государства. Республика Беларусь, как демократическое государство, отвергает политику грабежа, насилия, войн, она активно ведет борьбу за мир, опираясь на многочисленные демократические формирования, функционирующие как на ее территории, так и за рубежом.

Республика Беларусь выступает за демократическую внешнюю политику, за мир, упрочение безопасности народов и широкое международное сотрудничество.

В своей внешней политике Беларусь исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права.

Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным (ст. 18 Конституции Республики Беларусь).

Внешняя политика способствует обеспечению благоприятных международных условий для созидания внутренних социально-экономических проблем, защите государственных интересов Республики Беларусь, укреплению ее позиций на мировой арене, предотвращению агрессивных войн, достижению всеобщего и полного разоружения и последовательного осуществления принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

В Республике Беларусь запрещается пропаганда войны. Именно такой подход государства в интересах всего народа позволяет ему в течение длительного времени поддерживать мир, развивать демократию и направлять усилия своих граждан на экономическое и социальное развитие.

Рассмотренные нами гарантии проявления и функционирования демократии следует брать во взаимосвязи, взаимозависимости.



мости и единстве. Они дополняют друг друга. Такой подход позволяет видеть истинную природу демократии, ее многочисленные формы проявления, пути повышения эффективности и иные характерные особенности, раскрывающие ее социальное созидательное назначение. С помощью создания и постоянного функционирования многочисленных гарантий можно добиться расцвета демократии как могучей созидательной силы.

Однако нельзя не видеть противоречий в развитии демократических процессов: с одной стороны, развитие демократических форм и их эффективность, а с другой – многочисленные препятствия, тормозящие эти важные процессы (бюрократизм, централизация, демагогия, эгоизм, пессимизм, необеспеченность в полную меру прав государственных органов, общественных формирований и граждан, нарушение норм права и дисциплины, подхалимаж, низкий уровень общей и правовой культуры, отсутствие надлежащего контроля, несовершенство законодательства и др.). Активность государственных, хозяйственных органов, партий, общественных объединений и трудовых коллективов следует направить на очищение от этих пороков и усиление гарантий, способствующих динамичности функционирования демократии в обществе и государстве.

## Глава 5

### Правовая ответственность за подрыв демократических устоев государства и общества

Социальная значимость демократии для многих стран и народов столь велика в их укладе жизни и функционировании политической системы общества, что малейший ее сбой и торможение эффективности наносят огромный материальный, политический и моральный урон. Если такой урон наносится демократии природными катаклизмами, непреодолимой силой, то в этом нет вины конкретных субъектов. Если же демократические процессы подрываются людьми, то в таких случаях следует привлекать виновных лиц к правовой ответственности.

Эта проблема никогда не исследовалась учеными-юристами Беларуси, стран СНГ и других зарубежных государств, хотя в их нормативных актах содержалось множество норм, устанавливающих демократические правила и ответственность за их нарушение или неисполнение. Например, в Уголовном кодексе Республики Беларусь, принятом в 1999 году, устанавливается уголовная ответственность за несоблюдение или нарушение многих демократических правил, но понятия «демократия», «демократический порядок» нигде не упоминаются. Такие положения имеют место и в законодательстве других отраслей права. Подобные действия законодателя и иных государственных органов, издающих нормативные акты, подтверждают мысль о их непонимании или безразличном отношении к проблемам утверждения и совершенствования демократических процессов, направленных на эффективное развитие экономики, культуры, повышение жизненного уровня граждан. Убежден, что при подготовке важных отраслевых нормативных актов обязательно должны принимать участие в рабочих группах представители науки конституционного права с тем, чтобы дух, идеи Конституции и норм конституционного права находили в них свое отражение. Настоящее теоретическое положение о месте и роли конституционного права в системе права государства должно беспрекословно исполняться.

В большинстве отраслей права устанавливается ответственность за подрыв демократических процессов.

Рассмотрим некоторые из них.

### **1. Конституционно-правовая ответственность**

Наука советского права не знала такого самостоятельного вида правовой ответственности, как государственно-правовая ответственность. В то время в учебной литературе фигурировали лишь четыре вида правовой ответственности: дисциплинарная, административная, гражданская и уголовная. В практике же выкристаллизовывались и иные виды ответственности, которым не придавалось значения. С 80-х годов научно обосновывается государственно-правовая ответственность. С введением частнопредпринимательской деятельности ярко выделяется финансово-правовая ответственность. Полагаю, что каждая отрасль права имеет свой специфический вид правовой ответственности.

По сравнению с нормами других отраслей права конституционные нормы обладают наиболее высокой степенью обобщения общественных отношений, закрепляют и регулируют самые важные общественные отношения (конституционный строй общества, правовой статус личности, политическую систему общества, порядок формирования государственного аппарата, формы власти и их взаимоотношения, основные направления развития общества, демократические процессы и др.). Они составляют юридическую основу для правотворческой деятельности государственных органов, а также обладают абсолютным приоритетом по отношению к нормам других отраслей права нашего государства.

Реализация норм конституционного права, устанавливающих, закрепляющих и регулирующих демократические общественные процессы, проводится соответствующими государственными органами в центре и на местах, общественными объединениями, а также самими гражданами. За нарушение же и подрыв демократических устоев, закрепляющихся в нормах конституционного права, устанавливаются санкции, ответственность, носящие своеобразный, специфический характер. Например, отзыв депутата, не оправдавшего доверие избирателей, изменение состава государственного органа, переизбрание должностных лиц, отмена нарушений правил подготовки и проведения выборов и др. Большинство санкций за несоблюдение или нарушение норм конституционного права, закрепляющих демократические

основы, установлено в нормах иных отраслей права – административном, уголовном, гражданском др. Например, если нарушается статья 13 Конституции Республики Беларусь, закрепляющая основу экономической системы общества, от которой зависит уровень демократии, то хотя в этой норме отсутствует санкция, она имеет место в соответствующих статьях Уголовного кодекса.

Следует обратить внимание на такие принципиальные положения: при применении конституционно-правовых санкций (привлечения к ответственности лиц) должны соблюдаться общие условия, требования о порядке привлечения лиц к правовой ответственности: 1) установление факта нарушения правовой нормы; 2) наличие вины; 3) достижение лицом соответствующего возраста и его дееспособность (вменяемость); 4) наличие причинной связи между виновным противоправным действием (или бездействием) и их последствием. Рассмотрим конкретные виды конституционно-правовой ответственности, закрепленные в Конституции Республики Беларусь и в иных нормативных актах.

Являясь главой государства, Президент Беларуси обеспечивает политическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между ними. При осуществлении этих функций он вправе активно воздействовать на центральные и местные государственные органы. Своим решением Президент может досрочно прекратить полномочия Палаты представителей Национального собрания и распустить ее при отказе ею в доверии правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра.

Могут быть также досрочно прекращены полномочия обеих палат Парламента на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения ими Конституции, что также оформляется решением Президента (ст. 94 Конституции Республики Беларусь). Поскольку Президент назначает на высшие государственные посты должностных лиц, он вправе применять к ним такую меру ответственности, как освобождение от должности в любое время, если они не справляются с работой или нарушают законность и демократию. Он освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров, других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов (п. 7 ст. 84 Конституции); освобождает от должности Председателя и судей

Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя и членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка, Председателя Комитета государственного контроля по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики Национального собрания. Он освобождает также от должности Государственного секретаря Совета Безопасности и лиц высшего командного состава Вооруженных Сил государства.

Президентом применяется и такая конституционно-правовая мера ответственности, как отзыв дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях (п. 20 ст. 84 Конституции).

В практике государственного строительства широко применяется отмена нормативных актов нижестоящих органов вышестоящими государственными органами в порядке подчиненности. Например, Президент имеет права отменять акты Правительства, министров, местных исполнительных и распорядительных органов и приостанавливать решения местных Советов депутатов в случае несоответствия их законодательству. А законодательство в демократическом государстве направлено на расширение и углубление демократии.

Палаты Парламента могут отменять распоряжения своих председателей. Вышестоящие представительные органы вправе отменять неконституционные решения нижестоящих представительных органов. Например, областной Совет депутатов может отменять незаконные решения районных, городских городов областного и районного подчинения, поселковых и сельских Советов депутатов. А вышестоящие исполнительно-распорядительные органы могут только приостанавливать решения нижестоящих Советов депутатов. Например, Правительство как орган управления может лишь приостановить незаконное решение сельского Совета депутатов, принятое им на его сессии.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения же местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие

права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке (ст. 122 Конституции Республики Беларусь).

Советом Республики Национального собрания Беларуси может быть применена такая строгая мера конституционно-правовой ответственности, как смещение Президента с должности за совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления (п. 7 ст. 98 Конституции), которые несовместимы с демократией.

Кроме того, Президент Республики Беларусь может быть досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять обязанности Президента. Такое решение принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей и большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения специальной создаваемой палатами Парламента комиссии (абз. 1 ст. 88 Конституции).

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 года (Ведомости Верховного Совета БССР. 1991. № 11 (13). Ст. 122) впервые была закреплена конституционно-правовая мера ответственности за грубое нарушение представительной демократии в форме досрочного прекращения полномочий (ропуска) местного Совета депутатов.

Эта мера ответственности может наступить при наличии следующих демократических условий: 1) если избиратели выразят Совету депутатов недоверие путем референдума; 2) если не менее трех раз подряд Совет не мог собраться на сессию из-за неявки депутатов по неуважительной причине; 3) если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии не образовал свои органы; 4) если Совет не исполняет законы или постановления, принятые высшим органом государственной власти республики.

До ноября 1996 года Верховный Совет Республики Беларусь на основании заключения специально образованной комиссии мог принимать постановление о роспуске местного Совета и о назначении новых выборов в этот Совет.

После внесения изменений и дополнений в Конституцию на основании итогов референдума (1996 г.) решение этого вопроса теперь осуществляется Советом Республики Национального собрания (Парламента) в соответствии со статьей 98 (п. 6) Основ-

ного закона. В этом ярко проявляется забота государства о восстановлении и защите представительной демократии в случае ее грубого нарушения и подрыва.

Местные Советы депутатов координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления, опираются на них в своей деятельности и контролируют их. Ими широко используется эффективность прямой демократии в форме собраний (сходов) граждан по месту жительства. Собrania обладают широкими полномочиями. Они не только вносят предложения в соответствующие государственные органы, но и непосредственно принимают решения по важнейшим вопросам местного значения, участвуют в реализации функций органов местного самоуправления, оценивают деятельность органов местного самоуправления, решают другие вопросы в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, собрания (сходы) граждан по месту жительства наделены правом принимать решение о досрочном прекращении полномочий (ропуске) органов территориального общественного самоуправления в случаях, если эти органы игнорируют решения Совета, исполнительного комитета или не выполняют в течение года свои полномочия (ст. 23 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Это довольно сильная мера воздействия (ответственности) органов общественного самоуправления перед гражданами, местными Советами депутатов и местными исполнительными комитетами за бездействие (свертывание) прямой демократии.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении» закреплено принципиальное правило об ответственности местных Советов, органов местного самоуправления и исполнительных комитетов за законность принимаемых ими решений, а значит, и за их демократизм. Если же организациям и гражданам причиняется ущерб неправомерными решениями, действиями и бездействием местных Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных комитетов и их должностных лиц, то он компенсируется ими в полном объеме за счет собственных средств (ст. 44 Закона). Таким образом, закон как бы «подхлестывает» органы местного управления и самоуправления к соблюдению ими особой внимательности при разработке и принятии конституционных, демократических решений.

Отзыв депутата органа представительной власти (Совета, Палаты представителей Национального собрания) является конституционно-правовой мерой ответственности. Это самостоятельный

демократический институт конституционного права, реализация которого детально регламентирована нормами права, объединенными в разделе 8 «Порядок отзыва депутата Палаты представителей, депутата местного Совета депутатов» и частично нормами раздела 4 Избирательного кодекса Республики Беларусь. Отзыв депутата – это лишение его депутатского мандата как представителя власти избирателями своего округа. То есть в данном случае конституционно-правовую меру ответственности применяет не государственный орган, а избиратели конкретного избирательного округа в отношении своего депутата, в чем реально проявляется прямая демократия. Основаниями отзыва являются виновные действия и бездеятельность депутатов, не оправдывающих доверия избирателей, выражающиеся в невыполнении предусмотренных законом депутатских обязанностей, нарушение Конституции Республики Беларусь, законов, актов Президента, совершения действий, дискредитирующих депутатов (преступлений, аморальных проступков).

Вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей округа, от которого избран депутат. Инициировать созыв собрания имеет право группа избирателей в количестве не менее: 150 избирателей – по вопросу об отзыве депутата Палаты представителей; 50 избирателей – по вопросу об отзыве областного, Минского городского Совета депутатов; 40 избирателей – по вопросу об отзыве депутата районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов; 15 избирателей – по вопросу об отзыве депутата городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов (ст. 131 Избирательного кодекса Республики Беларусь).

Устанавливаются правила о правомочности собрания в зависимости от количества присутствующих избирателей, гарантиях прав депутата при возбуждении вопроса о его отзыве, порядке проведения голосования об отзыве депутата и подведения его итогов.

Депутатам предоставляется право обжаловать результаты голосования об их отзыве соответственно в территориальную или Центральную комиссии. Решения этих комиссий депутаты могут обжаловать соответственно в Верховный Суд Республики Беларусь и нижестоящие суды.

Повторное возбуждение вопроса об отзыве депутата по тем же основаниям в течение года со дня проведения голосования об отзыве депутата не допускается (ст. 142 Избирательного кодекса).



Настоящая мера ответственности (отзыва) распространяется и на членов Совета Республики Национального собрания Беларуси (раздел 9 Избирательного кодекса).

Этому виду конституционно-правовой ответственности придается особое значение, т.к. он направлен на защиту верховенства власти народа, демократически сформированной в представительных органах в центре и на местах.

Специфической формой конституционно-правовой ответственности, применяемой к конкретным государственным органам, является признание Конституционным Судом их нормативных актов в целом или частично неконституционными, утратившими юридическую силу. А поскольку большинство конституционных нормативных актов регулируют общественные демократические процессы, то подобные действия и акты Конституционного Суда способствуют развитию демократии.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь установлено много конституционно-правовых и иных мер ответственности за нарушение его демократических требований. Наиболее концентрированно они сформированы в главе 12 «Ответственность за нарушение требований настоящего Кодекса». Остановимся лишь на характеристике конституционно-правовых видов ответственности в сфере организации и проведения выборов.

В случае распространения ложных сведений о кандидатах в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики, в депутаты местного Совета депутатов Центральная комиссия либо соответствующая территориальная, окружная комиссия вправе по письменному обращению кандидата принять решение о предоставлении ему возможности выступить публично с опровержением ложных сведений.

Если кандидаты в Президенты и в депутаты, доверенные лица или инициативная группа по сбору подписей в их поддержку нарушают требования Избирательного кодекса и иных законодательных актов о выборах, территориальная или окружная избирательная комиссия предупреждают их об этом. В случае повторного аналогичного нарушения соответствующая территориальная, окружная комиссия или Центральная комиссия могут отменить решение о регистрации кандидата.

При нарушении требований, предусмотренных статьей 47 «О недопустимости злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации, агитации по референдуму»; частью восьмой статьи 61 «О недостоверных подписях в подписных листах»,

частью шестой статьи 68 «О несоответствующих действительности сведений в документах выдвигаемых кандидатов»; статьей 75 «О недопустимости в содержании программы кандидата пропаганды войны, призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, к социальной национальной, религиозной и расовой вражде, оскорблений и клеветы в отношении должностных лиц Республики Беларусь, других кандидатов в Президенты и депутаты» Избирательного кодекса, соответствующая территориальная, окружная или Центральная комиссия могут отказать в регистрации кандидата в Президенты, в депутаты или без предварительного предупреждения отменить решение о его регистрации.

Эти же меры правовой ответственности могут быть применены к кандидатам в Президенты и в депутаты при использовании ими преимуществ своего должностного положения в интересах избрания (привлечение лиц, находящихся в их подчинении, использование служебных помещений, телефонной и иных видов связи, оргтехники, бесплатное использование транспортных средств, находящихся в государственной собственности, проведение сбора подписей избирателей, предвыборной агитации во время служебных командировок (см. ст. 75 Избирательного кодекса).

Гласность при подготовке и проведении выборов, референдума, отзыве депутатов и членов Совета Республики позволяет присутствовать при этих процедурах депутатам всех представительных органов, доверенным лицам кандидатов, представителям политических партий, иных общественных объединений, трудовых коллективов, гражданам, наблюдателям от иностранных государств и международных организаций. Вмешательство указанных лиц в работу комиссий, проведение заседаний местных Советов депутатов базового уровня не допускается. Лица, препятствующие работе комиссий, проведению заседаний местных Советов депутатов базового уровня, проведению голосования, по распоряжению председателей соответствующих комиссий, председательствующих на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня, удаляются с заседаний и из помещений для голосования (ст. 13, абз. 3 Избирательного кодекса).

В статье 36 Избирательного кодекса устанавливается и такая мера ответственности, как прекращение полномочий лица, входящего в состав комиссии, при нарушении им требований Избирательного кодекса или систематическом неисполнении своих обязанностей.

В статье 45 закреплены два вида конституционно-правовой ответственности: 1. Распространение анонимных агитационных печатных материалов запрещается. 2. Агитация (в том числе призывы к бойкотированию выборов, референдума) в день голосования не допускается.

В течение последних 10 дней до выборов, референдума не допускается опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, референдумом, прогнозом их результатов (ст. 45, посл. абз.).

Запрещается прямое или косвенное участие иностранных государств, организаций, иностранных граждан, международных организаций, предприятий Республики Беларусь с иностранными инвестициями в финансировании и другой материальной помощи при подготовке и проведении выборов, референдума, отъезда депутата, члена Совета Республики (ст. 48, посл. абз.).

В случае обнаружения органами, образовавшими комиссию, нарушений требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства, допущенных в ходе голосования или при подсчете голосов, об этом немедленно сообщается в вышестоящую комиссию по референдуму или Центральную комиссию (ст. 119, посл. абз. Избирательного кодекса).

Возможна и такая конституционно-правовая мера ответственности, как отклонение предложения о проведении референдума Центральной комиссией в случаях: нарушения срока для сбора подписей граждан; отсутствия требуемого количества подписей, выявления нарушений принципа добровольности в ходе сбора подписей, зафиксированных в установленном Центральной комиссией порядке; представления инициативной группой более 15 % недостоверных подписей от общего количества проверенных подписей граждан в подписных листах; установления в представленных документах других нарушений, требований настоящего Кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь (ст. 116, абз. 13 Избирательного кодекса).

Принуждение граждан Республики Беларусь с целью получения подписи в подписном листе, а также использование противоправных форм сбора подписей запрещается (ст. 115, абз. 7 Избирательного кодекса).

Проведение повторных выборов – тоже своеобразная форма достижения требований закона. Например, если во втором туре голосования установленное количество членов Совета Республики, подлежащих избранию от области, города Минска, не было

избрано, в срок, определенный Центральной комиссией, проводится повторные выборы в порядке, предусмотренном разделом 6 Избирательного кодекса (ст. 106, абз. 8).

Территориальная избирательная комиссия может признать выборы недействительными, если в ходе выборов имели место нарушения требований Избирательного кодекса, повлиявшие на итоги выборов или не позволяющие с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, и отказать в регистрации депутата (ст. 91, абз. 3).

Повторный подсчет голосов – одна из правовых мер устранения допущенных ошибок. При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах участковых, территориальной, окружной избирательных комиссий, а также иных нарушений, допущенных в ходе голосования или подсчете голосов, вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о повторном подсчете голосов соответствующими территориальной или окружной избирательной комиссией (ст. 89, абз. 9).

Отзыв доверенных лиц также является видом конституционно-правовой ответственности. Кандидаты в Президенты Республики Беларусь и в депутаты имеют право в любое время до дня выборов отозвать доверенных лиц, сообщив об этом в соответствующую комиссию, которая аннулирует выданные им удостоверения (ст. 76, абз. 4 Избирательного кодекса Беларуси).

Закон предусматривает также несовместимость статуса депутата со служебным положением с соответствующими полномочиями (ст. 59 Избирательного кодекса). Это своего рода демократический отбор кандидатов в депутаты и обеспечение законности в формировании представительных органов, в их субординации и взаимодействии с другими государственными органами. В частности, депутат Палаты представителей не может быть одновременно членом Совета Республики, депутатом местного Совета депутатов.

Депутат местного Совета депутатов не может быть одновременно депутатом Палаты представителей.

Настоящие правила должны четко соблюдаться. Поэтому кандидаты, претендующие на определенное место или должность в государственном аппарате, должны в своем заявлении в соответствующую комиссию сообщить об освобождении ими занимаемой должности или о прекращении депутатских полномочий.

Большой интерес представляет правовой институт гражданства для укрепления суверенитета и демократии государства.

С помощью конституционно-правового института гражданства каждое государство определяет круг принадлежащих ему граждан и тем самым проводит их сближение и отличие от граждан других государств. Гражданство способствует стабильности общества и государства, объединению людей, принадлежащих государству. Как правовой институт гражданство определяет взаимоотношения конкретного человека с государством, под юрисдикцией которого он находится, независимо от того, проживает ли он на территории данного государства или находится вне его пределов.

Чем больше граждан в демократическом государстве, тем оно сильнее и демократичнее, т.к. его граждане поддерживают, защищают государство, гарантируют его демократическое функционирование и суверенитет.

Гражданство Республики Беларусь основано на принципах демократизма, гуманизма, устойчивости, равноправия и равенстве, сочетании интересов личности с обществом и государством, исключительности гражданства, т.е. отказе от двойного гражданства, невыдаче гражданства Республики Беларусь другому государству, недопустимости лишения гражданства, свободе и добровольности выбора гражданства (апатации), непризнании автоматической утраты гражданства, гарантированности защиты государством прав и законных интересов граждан. Поэтому белорусское государство дорожит каждым своим гражданином и установило упрощенный порядок приобретения гражданства для тех лиц, которые его утратили после распада СССР. В последние годы наметилось стремление граждан бывших союзных республик, выходцев из Беларуси переехать на постоянное жительство в Республику Беларусь. Как отмечал в одном из своих выступлений Президент Беларуси А.Г. Лукашенко (11.06.2000 г.), каждое десятое письмо на его имя содержит просьбу автора принять его в гражданство Республики Беларусь. С 1991 года в республику мигрировало около 300 тысяч человек – большинство наших земляков. За два года (1999–2000) в гражданство Беларуси было принято более 49 тысяч человек, а выехало из Беларуси за это время 1200 граждан, эмигрировавших в Израиль, Германию и США.

Закон «О гражданстве Республики Беларусь» от 18 октября 1991 года (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1991. № 32 (34). Ст. 581) устанавливает порядок приобретения, сохранения, выхода и утраты гражданства. Устанавливаются и меры конституционно-правовой ответственности:

1. Не допускается выход из гражданства Республики Беларусь, если лицо привлечено к уголовной ответственности в качестве обвиняемого, либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению приговор суда, либо имеет[ся] задолженность по налогам или другие непогашенные долги и обязательства перед государством.

2. Утрата гражданства Республики Беларусь:

а) вследствие приобретения лицом гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь;

б) если гражданство Республики Беларусь приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов.

3. Изменение гражданства детей от 16 до 18 лет в случае изменения гражданства их родителей, а также при усыновлении допускается только с согласия детей (ст. 28 Закона о гражданстве Республики Беларусь).

Конституционно-правовые нормы запретительного и позитивно регулирующего характера устанавливаются в международных отношениях. В частности, такие нормы имеются в Законе «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» от 11 ноября 1992 года (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 35. Ст. 550).

Это вызвано тем, что в составе 10-миллионного народа Беларуси имеются представители 125 национальностей, хотя белорусы составляют 81,2 % от всего населения.

Закон не допускает какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав и свобод граждан Республики Беларусь за их принадлежность к национальному меньшинству, а также попытки ассимиляции против их воли (ст. 3 Закона).

Никто ни при каких обстоятельствах не может требовать от гражданина Республики Беларусь указания его национальной принадлежности ни устно, ни письменно.

Никто не имеет права принуждать гражданина Республики Беларусь к доказыванию своей национальной принадлежности или отказу от нее.

Оскорбление национального достоинства преследуется согласно закону (ст. 50 Конституции Республики Беларусь и ст. 4 Закона «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь»).

Запрещается деятельность национальных товариществ (объединений), если она ограничивает права человека, пропагандирует национальную, религиозную, расовую враждебность,

угрожает конституционным основам и суверенитету Республики Беларусь, а также если они организационно связаны либо являются частью политической организации другой страны (ст. 11 Закона).

Любые действия, направленные на дискриминацию по национальным признакам, создание препятствий в реализации национальными меньшинствами своих прав, разжигание национальной вражды преследуются по закону, т.к. они грубо нарушают демократические общественные отношения между людьми различных национальностей.

В заключение хочется отметить, что нам удалось выявить и описать значительное количество своеобразных мер конституционно-правовой ответственности, обеспечивающих развитие демократических процессов. Можно с уверенностью высказать идею о наличии конституционно-правовой ответственности при реализации всех правовых институтов конституционного права, что требует особого изучения и об[об]щения.

Проведенное нами исследование многочисленных мер конституционно-правовой ответственности в области защиты, обеспечения и развития демократии подтверждает идеи о наличии самостоятельного вида конституционно-правовой ответственности в системе иных видов правовой ответственности в Республике Беларусь, а также невозможности успешного развития демократии в современных условиях без применения сдерживающих мер и правил конституционно-правовой ответственности.

## **2. Административно-правовая ответственность за нарушение демократических правил**

Законодательство Республики Беларусь об административных правонарушениях ставит своей основной задачей охрану общественного строя, государственной и общественной собственности, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления, государственного и общественного порядка, укрепления законности, предупреждение правонарушений, воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции Республики Беларусь, законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам общественного общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом (ст. 1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях).

Из содержания задач административного законодательства, действующего в сфере управления, видно, что оно в большинстве случаев направлено на обеспечение демократических устоев государства и общества.

Наиболее концентрированно меры административной ответственности за нарушение и подрыв демократических устоев общества и государства сосредоточены в Кодексе об административных правонарушениях – одном из важнейших источников административного права.

Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные статьями Особенной части настоящего Кодекса, наступает лишь в том случае, если они по своему характеру (содержанию) не влекут за собой уголовной ответственности (ч. 2 ст. 9 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь). То есть законодатель этим самым напоминает исполнителям о необходимости установления точной квалификации правонарушений, близких, но не идентичных по своему содержанию. Административная ответственность наступает за виновные, менее опасные проступки, а уголовная – за более общественно опасные правонарушения – преступления.

Дела об административных правонарушениях рассматривают многочисленные органы (см. раздел 3 «Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» Кодекса об административных правонарушениях) и должностные лица на демократической основе равенства граждан перед законом и органом, рассматривающим дело, открытости, состязательности сторон, объективного исследования всех обстоятельств дела в их совокупности, возможности обжалования решения, четкого соблюдения законности.

Для повышения воспитательной и предупредительной роли производства по делам об административных правонарушениях такие дела могут рассматриваться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя (ст. 229 Кодекса об административных правонарушениях). Это одна из предупредительных мер административных правонарушений. Общие же правила предупреждения административных правонарушений в области демократического государственного и общественного управления закреплены в статье 6 Кодекса об административных правонарушениях. Данная работа возлагается на государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы, которые обязаны разрабатывать и осуществлять меры, направленные на предупреждение административных



правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, на воспитание граждан в духе высокой сознательности, дисциплины, строгого соблюдения законов.

Но основную работу должны выполнять местные Советы депутатов. Обеспечивая на своей территории соблюдение законности, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан, они координируют работу всех государственных и общественных органов по предупреждению административных правонарушений, руководят деятельностью органов внутренних дел, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и других подотчетных им органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями.

Почти все административные правонарушения косвенно подрывают демократические устои жизни граждан Республики Беларусь, хотя эта мысль ярко не проходит через статьи Кодекса об административных правонарушениях. Например, мелкое хулиганство (ст. 156), умышленное легкое телесное повреждение или побои (ст. 156-1), клевета (ст. 156-2), оскорбление (ст. 156-3), распитие спиртных напитков на производстве (ст. 158), в общественных местах (ст. 159), занятие проституцией (ст. 162-1), приставание к иностранным гражданам (ст. 163), заведомо ложный вызов специальных служб (ст. 165) и многие другие.

Но есть такие составы административных правонарушений, которые напрямую отрицательно воздействуют на демократический государственный и общественный порядок, подрывая его устои. Рассмотрим некоторые из них.

Статья 166-10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность в виде штрафа в размере от пяти до пятидесяти минимальных заработных плат на должностных лиц, не выполняющих постановления обеих Палат Национального собрания Республики Беларусь, в которых предписывается их обязанность исполнять определенные действия. В данном случае общественная опасность состоит в подрыве авторитета высшего представительного органа, ущемлении представительной демократии и нарушении законности, обеспечивающей ее.

Статья 166 Кодекса устанавливает административную ответственность в виде штрафа или административного ареста на лиц за их неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции, народного дружинника, военнослужащего

или иного лица при исполнении ими обязанностей или общественного долга по охране общественного порядка.

Демократический общественный порядок в Республике Беларусь четко регулируется законодательством, неисполнение которого подрывает авторитет субъектов, ответственных за его обеспечение, и сам демократический процесс.

Устанавливается административная ответственность в виде огромного штрафа или административного ареста на лиц, нарушающих порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (ст. 167-1 Кодекса). При четком исполнении норм права, регулирующих проведение указанных политических общественных форм, реально проявляется непосредственная (прямая) демократия.

Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо совершенные организатором собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования, влекут за собой еще более строгие меры административных взысканий.

В статье 167-3 Кодекса устанавливается административная ответственность в виде штрафов или исправительных работ на срок до двух месяцев с удержанием двадцати процентов заработка за многие нарушения законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутата, за которые не предусмотрена уголовная и конституционная ответственность.

Это один из примеров, подтверждающих мысль о том, что за однотипные, но разные по степени общественной опасности правонарушения могут быть установлены меры ответственности в различных отраслях права.

К административным проступкам, нарушающим демократические правила поведения, законодатель относит: незаконное пользование флагами, вымпелами, эмблемами, символами и плакатами; действия по созданию объединений граждан, имеющих целью возбуждение национальной, расовой вражды, розни или пренебрежения, а также активное участие в их деятельности; оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса; нарушение должностным лицом законодательства об обращениях граждан; деятельность от имени незарегистрированных или перерегистрированных политических партий, профессиональных союзов или иных общественных объединений; нарушение законодательства о печати и других средствах массовой информации; непредставление в регистрирующий орган документов об изменении юридического

адреса политической партии, профессионального союза или иного общественного объединения; самоуправство; воспрепятствование законной деятельности прокурорского работника; воспрепятствование явке в суд народного заседателя и многие другие.

Автор не ставит своей целью дать исчерпывающий перечень административных проступков, подрывающих демократические основы жизни людей, управления обществом и государством, а также всех видов административных взысканий за эти противоправные проступки.

Главная задача состоит в убедительном, обоснованном доказательстве наличия реальной административной ответственности за нарушение и подрыв демократических устоев общества и государства, закрепленной в нормах административного права, а также раскрытия сущности и особенностей видов административных взысканий за подобные правонарушения.

В Кодексе закрепляется исчерпывающий перечень видов административных взысканий: 1) предупреждение; 2) штраф; 3) возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; 4) конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; 5) лишение специального права, предоставленного данному гражданину (право управления транспортными средствами, права охоты); 6) взыскание стоимости товаров и транспортных средств, явившихся непосредственными объектами административного правонарушения; 7) исправительные работы; 8) административный арест.

В свое время законодательством СССР предусматривалось административное выдворение из пределов СССР иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих советский правопорядок. Убежден, что в нынешних условиях реального суверенитета Республики Беларусь такая мера «административного выдворения» иностранцев и лиц без гражданства за пределы государства должна быть восстановлена. Фактически у нас существует такая мера ответственности, но она закреплена нормами международного права.

Анализ применения видов административных взысканий за нарушение демократических правил показывает, что наиболее часто применяются такие из них, как штраф и административный арест. Весьма редко прибегают к «предупреждению», что является

ненормальным явлением. Для обычного, послушного гражданина (а такая категория составляет большинство населения) письменное предупреждение, да еще в общественном месте, явится сильной мерой воздействия на его психику. Применение же штрафа в подобных случаях диктуется не мерой воздействия на психику правонарушителя, а желанием пополнить казну местных государственных органов. Подобное мышление не может быть оправдано.

Поскольку в перечне мер административных взысканий одно из них именуется словом «конфискация», то предшествующую ей в Кодексе форму ответственности более грамотно юридически следовало бы назвать «реквизиция» и не употреблять в законе таких разъяснительных фраз о ней, да еще допускать неточность. Юристы обязаны знать содержание этих двух близких, но неидентичных понятий.

Если конфискация – это принудительное и безвозмездное изъятие предмета (вещи) в доход государства, то реквизиция – это принудительное, возмездное изъятие государством такого предмета. Эти два понятия как виды административных взысканий следовало бы четко сформулировать в пунктах 3 и 4 статьи 23 Кодекса об административных правонарушениях. А сам Кодекс желательно назвать более грамотнее и проще – «Административный кодекс Республики Беларусь», так, как именуются иные кодексы Беларуси – «Уголовный кодекс», «Гражданский кодекс», «Трудовой кодекс» и др.

В целом же следует констатировать положение о том, что административные меры ответственности, распространяющиеся в сфере управления на физических и юридических лиц, оказывают огромное позитивное воздействие на развитие демократических общественных процессов в Беларуси. С другой стороны, содержание Кодекса об административных правонарушениях в значительной степени оторвано от содержания и духа ныне действующей Конституции Республики Беларусь. В тексте Кодекса не детализируются главные цели и функции Конституции, в частности, о становлении и развитии демократического социального, правового государства, формировании гражданского общества, нового человека, гражданина, личности, о человеке как высшей ценности общества и государства, о приоритете интересов личности перед государством, о приоритете общепризнанных принципов международного права перед национальным правом Республики Беларусь, о развитии демократии на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений,

о закреплении и развитии конституционных принципов разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с использованием сдержек и противовесов каждой властью в отношении иных властей, о новых взаимоотношениях между государством и религиозными организациями с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа, о новых, принципиальных отношениях в социально-трудовой среде между органами государственного управления, объединениями нанимателей и профессиональными союзами, осуществляющихся на принципах социального партнерства и взаимодействия сторон, о введении государственной и частной собственности, частной предпринимательской деятельности. «Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности...

Государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества, обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях...

Государство гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни» (ст. 13, абз. 2-й, 4-й, 5-й Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г., с изменениями и дополнениями 1996 г.).

Конституция закрепляет и иные положения, при реализации которых органами исполнительной власти расширяются и углубляются демократические процессы в обществе и государстве.

Названные нами положения должны быть тщательно продуманы сотрудниками Центра законопроектных работ и депутатами Парламента Республики Беларусь и учтены при внесении коренных изменений в Кодекс об административных правонарушениях. Необходимо сформировать новые составы административных правонарушений, связанных с защитой и развитием демократических процессов, устоев в сфере управления обществом, государством, социально-экономическими, политическими и культурными процессами, определенными в Конституции и иных законах конституционного права нашей республики.

### **3. Уголовно-правовая ответственность за нарушение и подрыв демократических устоев общества и государства**

Нормы уголовного права своими карательными и воспитательными средствами обеспечивают функционирование и защиту интересов демократического социального правового государства, конституционного строя Республики Беларусь, безопасность жизни человека, его прав и свобод, защиту собственности государства и человека, природной среды, сохранение мира, установление правопорядка от преступных посягательств, воспитания граждан в духе правопослушности. В демократическом обществе наказание и иные меры уголовной ответственности не имеют своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства. В статье 3-й Уголовного кодекса Республики Беларусь устанавливаются и иные демократические, гуманные принципы уголовного закона и уголовной ответственности: законность, равенство граждан перед законом, неотвратимость ответственности, личная виновность ответственности, справедливость и гуманизм.

«Никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовной ответственности иначе как по приговору суда и в соответствии с законом» (п. 2 ст. 3 УК).

«Лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (п. 3 ст. 3 УК). Было бы желательно в этом пункте добавить лиц независимо от их гражданства, т.е. как наших граждан, так и иностранцев, лиц без гражданства. Принадлежность лиц к иным государствам не освобождает их от уголовной ответственности за совершение преступлений на территории Республики Беларусь.

Привлекаются к различным мерам уголовной ответственности, установленным УК Беларуси, лица, виновные в совершении преступлений.

Наказание и иные меры уголовной ответственности должны быть справедливыми, т.е. устанавливаться и назначаться с учетом характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного. Никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление (п. 6 ст. 3 УК).

Лицу, совершившему преступление, должны быть назначены такие меры уголовной ответственности, которые были бы

достаточными для его исправления и перевоспитания. В этом смысле любая правовая ответственность, в том числе и уголовная, является социальной ответственностью как часть общественных отношений, как форма взаимодействия и взаимосвязи между субъектами. В уголовно-правовых отношениях с одной стороны выступает государство, обладающее властными полномочиями, а с другой – физические лица, совершающие преступления, т.е. общественно опасные, противоправные действия или бездействия, подрывающие гуманные, демократические устои общества, государства и отдельных граждан. Преступления и демократия несовместимые явления. Любое преступление, совершаемое безвольным, невоспитанным, психически неустойчивым лицом, подрывает демократические устои функционирования общества и государства. Все это подтверждает огромную роль уголовного права в становлении и укреплении демократических порядков. Но есть преступления, составы которых непосредственно и конкретно направлены против демократических процессов. Рассмотрим некоторые из них, зафиксированные в Уголовном кодексе Республики Беларусь. Например, в разделе VIII «Преступления против государства и порядка осуществления власти и управления» большинство статей направлено на защиту демократии государства, общества и привлечение виновных в ее нарушении лиц к уголовной ответственности. Статья 356 формулирует сущность измены государству: это выдача государственной тайны иностранному государству, иностранной организации или их представителю, либо шпионаж, либо переход на сторону врага во время войны или вооруженного конфликта, либо оказание иностранному государству помощи в проведении враждебной деятельности против Республики Беларусь путем совершения преступлений против государства по заданию органов или представителей иностранного государства, умышленно совершенные гражданином Республики Беларусь в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее суверенитету, территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности. Такие противоправные действия подрывают не только безопасность государства, но и его экономические, демократические основы, поэтому лица, совершившие измену государству, подвергаются суровому наказанию.

Заговор с целью захвата или удержания власти неконституционным путем, а также захват либо удержание государственной власти неконституционным путем (ст. 357 УК). Шпионаж (ст. 358 УК), диверсия (ст. 360 УК), призывы к свержению или изменению

конституционного строя Республики Беларусь или совершению преступлений против государства (ст. 361 УК).

Террористический акт, выражающийся в посягательстве на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенном в связи с его государственной или общественной деятельностью с целью дестабилизации общественного порядка, либо воздействия на принятие решений государственными органами, либо воспрепятствования политической или иной общественной деятельности, либо из мести за такую деятельность, наказывается лишением свободы на срок от десяти до двадцати пяти лет, или пожизненным заключением, или смертной казнью (ст. 359 УК РБ).

Демократические устои государства и общества подрываются преступлениями против порядка управления (гл. 33 УК РБ), выражающимися в убийстве работника милиции при выполнении им обязанностей по охране общественного порядка (ст. 362 УК); в сопротивлении работнику милиции или иному лицу при выполнении ими обязанностей по охране общественного порядка... (ст. 363 УК); в насилии либо угрозе применения насилия в отношении работника милиции или его близких в целях воспрепятствования его законной деятельности и принуждения к изменению характера этой деятельности либо из мести за выполнение служебной деятельности (ст. 364 УК); в воздействии на работника милиции с целью изменения характера его законной деятельности путем угрозы уничтожением и повреждением имущества либо распространением клеветнических или оглашением иных сведений, которые он желает сохранить в тайне, либо путем использования должностным лицом своих служебных полномочий (ст. 365 УК); в насилии либо угрозе насильем, в уничтожении или повреждении имущества в отношении должностного лица, выполняющего служебные обязанности, или иного лица, выполняющего общественный долг по охране общественного порядка или пресечении правонарушений, или их близких в целях воспрепятствования законной деятельности или принуждения к изменению характера этой деятельности либо из мести за выполнение служебных обязанностей или общественного долга (ст. 366 УК); в клевете на Президента Республики Беларусь, содержащейся в публичном выступлении, либо в печатном или публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации (ст. 367 УК); в публичном оскорблении Президента Республики Беларусь (ст. 368 УК); в публичном оскорблении представителя власти в связи с выполнением им служебных обязанностей (ст. 369 УК); в надругательстве над Государственным гербом



Республики Беларусь, Государственным флагом Республики Беларусь, Государственным гимном Республики Беларусь (ст. 370 УК); в разглашении государственной тайны лицом, которому эти сведения были доверены или стали известны по службе или работе (ст. 373, 374 УК); в самовольном присвоении звания или власти должностного лица, сопряженном с совершением на этом основании общественно опасных действий, содержащих признаки преступления или административного правонарушения (ст. 382 УК); в самоуправстве, т.е. в самовольном осуществлении своего действительного или предполагаемого права, совершенном с нарушением установленного правовым актом порядка и причинившем ущерб в крупном размере либо существенный вред правам и законным интересам граждан или государственным и общественным интересам (ст. 383 УК).

Уголовный кодекс устанавливает ответственность за умышленные действия, направленные на возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства (ст. 130 УК); за преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина; нарушение равноправия граждан (ст. 190 УК); воспрепятствование осуществлению избирательных прав либо работе комиссий по выборам, референдуму или отзыву депутата (ст. 191 УК); нарушение законодательства о выборах, референдуме или отзыве депутата (ст. 192 УК); организацию либо руководство объединением, посягающим на личность и права граждан (ст. 193 УК); воспрепятствование законной деятельности общественных объединений либо вмешательство в их законную деятельность, повлекшие существенное нарушение их прав и законных интересов (ст. 194 УК); за воспрепятствование законной деятельности религиозных организаций или совершение религиозных обрядов, если они не нарушают общественный порядок и не сопровождаются посягательством на права, свободы и законные интересы граждан (ст. 195 УК); за незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, совершенные с применением насилия или угрозой его применения (ст. 196 УК); преследование должностным лицом граждан за критику (ст. 197 УК); за принуждение к участию в забастовках либо к отказу от участия в законной забастовке, совершенное с применением насилия или угрозой его применения (ст. 200 УК); за нарушение права неприкосновенности жилища и иных законных владений граждан, тайны переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных

сообщений (ст. 202 и 203 УК); незаконный отказ должностного лица в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих его права, свободы и законные интересы, либо предоставление ему неполной или умышленно искаженной такой информации, повлекшие причинение существенного вреда правам, свободам и законным интересам гражданина (ст. 204 УК).

Демократия несовместима с массовыми беспорядками. Белорусское государство сурово наказывает тех лиц, которые организуют массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием над личностью, погромами, поджогами, уничтожением имущества, вооруженным сопротивлением представителям власти (ст. 293 УК).

К преступлениям против общественного порядка и общественной нравственности законодатель относит организацию групповых действий, грубо нарушающих общественный порядок и сопряженных с явным неповиновением законным требованиям представителям власти или повлекших нарушение работы транспорта, предприятий, учреждений или организаций, либо активное участие в таких действиях при отсутствии признаков более тяжкого преступления. Это открытый групповой состав преступления, непосредственно направленного на подрыв демократических устоев развития общества, государства и общественных объединений. Однако мягкость наказания за такое преступление ничем оправдать нельзя (штраф, арест до шести месяцев – см. ст. 342 УК).

Прямое отношение к подрыву демократических основ общественного и государственного строя Республики Беларусь имеют преступления против интересов службы. К ним относятся: 1) злоупотребление властью или служебным положением, совершенные должностным лицом с использованием своих служебных полномочий, повлекшие причинение ущерба в крупном размере и существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам (ст. 424 УК); 2) бездействие должностного лица, т.е. умышленное вопреки интересам службы неисполнение им действий, которые оно должно было и могло совершить в силу возложенных на него служебных обязанностей, сопряженное с попустительством преступлению либо повлекшее причинение вреда в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам (ст. 425 УК); 3) умышленное превышение власти или служебных полномочий,

предоставленных должностному лицу, повлекшее негативные последствия на экономические и демократические процессы (ст. 426 УК); 4) служебный подлог, т.е. внесение должностным или иным уполномоченным лицом заведомо ложных сведений и записей в официальные документы, либо подделка документов, либо составление и выдача заведомо ложных документов, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 427 УК); 5) служебная халатность, выражающаяся в неисполнении либо ненадлежащем исполнении должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, повлекшие по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам (ст. 428 УК); 6) получение незаконного вознаграждения служащим государственного аппарата, не являющимся должностным лицом, материальных ценностей либо приобретение выгод имущественного характера, предоставленных ему в связи с исполнением служебных обязанностей вопреки интересам службы в пользу дающего вознаграждение (ст. 433 УК).

Автор специально сконцентрировал составы преступлений, закрепленных в Уголовном кодексе Беларуси, направленных на дестабилизацию демократических, гуманных устоев функционирования общества, государства и жизнедеятельности граждан. Однако ни в одной из 465 статей, ни в одном из 14 разделов и 37 глав Уголовного кодекса Республики Беларусь нет даже упоминаний о конституционных основах демократического социального государства, демократического уклада функционирования общества и жизни граждан. Этим самым Уголовный кодекс приобретает безымянное значение. Он изложен только с чисто юридических, профессиональных позиций. Поэтому его вполне можно адресовать любому другому государству (Франции, Дании, Швеции и др.).

Отсутствие направленности отраслевого законодательства тормозит решение глобальных политико-социальных задач, утвержденных Основным законом нашего государства. Убежден, что многие из мною названных составов преступлений следует пересмотреть и заново сформулировать с учетом конституционных положений о демократических, гуманных основах общественного строя Республики Беларусь, а также требований науки конституционного права о ее воздействии на отраслевые правовые науки.

Соответствующим образом необходимо уточнить также названия отдельных разделов и глав Уголовного кодекса Беларуси.

Считаю целесообразным поддержать мнение отдельных ученых в области наук уголовного и уголовно-исполнительного права о коренном изменении сущности и форм проявления уголовной ответственности – от ее карательного, запугивающего, ужесточающего метода к применению разумного психологического воспитательного воздействия особенно на лиц, совершивших менее опасные преступления, молодых, неопытных людей (К.Ф. Тихонов, О.В. Филимонов, В.В. Голина и особенно В.М. Хомич, посвятивший раскрытию этой идеи в своей докторской диссертации «Теоретические проблемы уголовной ответственности». Минск. 1997).

Речь идет о новом понимании уголовной ответственности не в качестве ее единого акта, осуждающего поведение преступника; уголовная ответственность рассматривается как длящийся процесс после вынесения судом приговора вплоть до снятия судимости. Как подчеркивает в своей книге В.М. Хомич «Ориентация карательной политики на широкое применение лишения свободы привела к кризису уголовно-исполнительной системы» (Хомич В.М. *Формы реализации уголовной ответственности*. Минск. 1998. С. 4), государство не смогло обеспечить осужденных лиц работой, нормальным жильем и питанием, что заставило задуматься о разумном решении этой сложной задачи. Уголовную ответственность стали понимать не как «наказание», а как уголовно-правовой запрет, необходимое осуждение преступника выражающееся в системе альтернативных мер его реализации. Некоторые из них уже определены УК Беларуси: возможность осуждения виновного в преступлении без назначения наказания либо с условным неприменением назначенного наказания (ст. 23-1, 43, 44-1 и ч. 2 ст. 48 УК Беларуси), а также назначение вместо наказания принудительных мер воспитательного характера (ч. 3 ст. 10 и ст. 60 УК Беларуси).

Таким образом, сам уголовный закон допускает возможность освобождения от уголовной ответственности в случаях, когда в ее применении нет необходимости (см. подробнее в книге В.М. Хомич «Формы реализации уголовной ответственности». Минск. 1998).

К разрешению этой сложной государственной проблемы должны быть подключены опытные ученые-юристы, психологи, педагоги, медики, а также практики, обеспечивающие ныне исполнение уголовной ответственности. Кроме иных специальных факторов, в основу их концепции уголовной ответственности и ее реализации следовало бы положить принципы народовла-

ствия и гуманизма, присущие нашему обществу и жизнедеятельности граждан. Желательно, чтобы данная инициатива исходила от центральных органов государственной власти Республики Беларусь: Президента, парламента и иных профессиональных органов.

Анализ проблемы, частично исследованной в настоящей главе, убедительно подтверждает идею о фактическом реальном наличии правовых норм отдельных отраслей права, регулирующих общественные отношения в области демократических устоев общества, государства и защищающих их. Мы коснулись лишь трех отраслей права – конституционного, административного и уголовного. Убежден, что при тщательном исследовании можно найти такие нормы во всех отраслях права. Их выявление, особенности проявления в сфере регулирования общественных демократических отношений и развитие будут способствовать расширению эффективности демократических процессов, что, в свою очередь, положительно отразится на развитии экономики и повышении социально-культурного уровня жизни народа.

## Глава 6

# Демократическая концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь

Изменения общественного строя Беларуси, вызванные его обновлением, переходом экономики на рыночную систему, допущением разнообразных форм собственности, развитием плюрализма мнений, многопартийности, расширением демократии, безопасностью и сотрудничеством с мировым сообществом, вызвали необходимость закрепления этих коренных социально-экономических реалий в Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 года.

Конституция Республики Беларусь, как Основной закон, – это приведенная в единую научную систему совокупность юридических норм, выражающих волю народа (его большинства), облеченных наивысшей юридической силой, закрепляющих (учреждающих) и регулирующих основные демократические устои общества, государства и жизнедеятельности людей.

Это основной политический, демократический и юридический документ общества и государства, в котором по-новому определяется правовой статус человека и гражданина.

Концепция правового статуса гражданина в ныне действующей Конституции 1994 года, с изменениями и дополнениями 1996 г., исходит из следующих демократических положений: независимости Республики Беларусь в связи с распадом федерации, ее самостоятельности в мировом сообществе при проведении внутренней и внешней политики, реального суверенитета народа и государства. В Конституции закрепляется демократическая, гуманная ориентация развития нашего общества. Приоритет отдается не государству, а личности и общечеловеческим ценностям. Впервые в Конституции учрежден демократический институт разделения государственных властей, препятствующий узурпации и концентрации власти в руках отдельных государственных органов и должностных лиц. Строго учитываются положения международных актов о правах человека, а также неизбежность реальных гарантий прав и свобод граждан, их сочетание

с обязанностями и ответственностью. Конституция не допускает антагонизма в обществе.

Уже во 2-й статье Конституции закрепляется важнейшее положение о месте человека в обществе и государстве: «Человек является высшей ценностью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией». Как бы продолжая эту мысль, статья 21 Конституции гласит: «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства».

Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону. Государство предоставляет всем равные права и для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Кроме того, оно регулирует экономическую деятельность в интересах человека и общества. Конституция закрепляет принцип равенства перед законом социальных, национальных и других общностей и уважения их прав и интересов.

Все граждане Республики Беларусь в своей совокупности составляют социальную общность – народ Беларуси, который является единственным источником государственной власти. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представительные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Фактически же народ, его воля являются источником не только государственной, но и многообразной общественно-политической власти, проявляющейся в общественных объединениях (политических партиях, общественных движениях, общественных организациях), органах общественного самоуправления граждан, собраниях и референдумах. Получается своеобразный замкнутый цикл: народ как первичный носитель власти наделяет его государственные и общественно-политические структуры, которые в свою очередь заботятся о каждом гражданине в отдельности и о группах, объединенных в различные ассоциации, гарантирует и защищает их права. При такой демократической ситуации государство должно быть заинтересовано в реальном обеспечении прав и свобод граждан и их объединений.

Конституционному строительству в Беларуси всегда была присуща преемственность: во вновь принимаемых конституциях

сохранялись оправдавшие себя на практике демократические положения предыдущих конституций. Исходя из этого теоретического положения, в новой Конституции сохранена в принципе классификация основных прав и свобод граждан, закрепленная ранее в главе пятой и в статье 37-й Конституции БССР 1978 года, изменена лишь их последовательность изложения – личные права и свободы граждан, политические права и свободы граждан, социально-экономические права, упразднена глава «Равноправие граждан». Выдвижение на первое место личных прав и свобод подчеркивает приоритет неотделимой от человека его тайной, духовной жизни, от крепости которой зависят устой общества и государства. Это самый сложный и ответственный раздел любой конституции, на который активно реагируют граждане.

Разработчики проекта Конституции 1994 года считали недопустимым механическое перенесение в нее статей ранее действующей Конституции. Была проявлена осторожность и научно-аналитический подход. Сохранены те статьи, которые себя оправдали и составляют основу жизни наших граждан, обновив и усилив их новыми гарантиями, обеспечивающими реализацию закрепленных положений. Позаимствованы и те статьи, которые реализовывались не в полную меру (право на труд, на охрану здоровья, на жилище, на пользование достижениями культуры и др.), но которые должны в перспективе широко обеспечиваться.

При определении набора (объема) основных прав, свобод и обязанностей граждан разработчики Конституции изучили и учли опыт конституционного закрепления прав человека всеми государствами мира, а также международные акты, подписанные представителями СССР и Белорусской ССР – Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 года другие декларации, конвенции, пакты, особенно Хельсинский Заключительный акт (1975 г.) и Парижскую хартию для новой Европы (1990 г.). Однако они не переносили механически чужую государственно-правовую модель на нашу почву, т.к. не может быть единого образца для всех народов и государств. С учетом ранее изданных международных актов в «Парижской хартии для новой Европы» наиболее концентрированно изложены права человека в современном мире.

Большинство положений международных правовых актов нашло отражение еще в ранее действующей Конституции БССР. Можно смело констатировать, что ни в одной конституции



зарубежных государств не уделялось так много внимания правам человека, как в Конституции БССР.

В Конституции Республики Беларусь 1994 года учтены все положения международно-правовых актов, даже естественные права, к которым советская правовая наука относилась отрицательно. Правовой статус человека в Конституции Беларуси значительно шире, чем он закреплён в международных актах. Введены новые права свободы и обязанности.

Из 146 статей Конституции 77 (т.е. более 50 %) посвящены определению правового статуса личности, граждан Республики Беларусь, а также иных лиц, проживающих на ее территории (иностранцев и лиц без гражданства). Наиболее компактно эти статьи сконцентрированы в разделе II «Личность, общество, государство», отдельные статьи имеются в разделе I «Основы Конституционного строя», в разделе III «Избирательная система. Референдум», в главе 6 «Суд» и в разделе 5 «Местное управление и самоуправление». Даже само количество конституционных статей, касающихся человека, говорит об особом внимании и приоритете граждан государства перед иными конституционно-правовыми институтами. Ни одна из ранее действующих советских конституций не закрепляла такого обилия личных прав и свобод граждан, как ныне действующая Конституция Республики Беларусь 1994 года. Это те права и свободы, которые неотделимы от личности, присущи только ей. В Конституции они лишь фиксируются и не навязываются гражданам. Вопрос о том, исполнять их или не исполнять, решает каждый гражданин самостоятельно. В них закрепляются вопросы чести, совести, чувств, личной тайной жизни. Главной фигурой в реализации подобных прав и свобод является человеческое «Я». В новой Конституции личные права и свободы стоят на первом месте. К ним относятся право на жизнь, свобода, неприкосновенность и достоинство личности. Никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию, а также без его согласия подвергаться медицинским или иным опытам (ст. 25). Государство защищает жизнь человека от любых противоправных посягательств (ст. 24). Закрепляется презумпция невиновности. Никто не должен принуждаться к даче показаний и объяснений против самого себя, членов своей семьи, близких родственников. Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы (ст. 27). Каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь,

в том числе от посягательств на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство (ст. 28). Конституция обеспечивает неприкосновенность жилища и иных законных владений граждан (ст. 29).

Граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах территории Республики, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно (ст. 30).

Каждый имеет право самостоятельно определять свое отношение к религии.

Женщина и мужчина по достижении брачного возраста имеют право на добровольной основе вступить в брак и создать семью. Супруги равноправны в семейных отношениях (ст. 32).

Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Не допускается цензура.

Следует обратить внимание на такую деталь: регулируемые правом отношения неприкосновенности личности, ее жилища и иных объектов, тайной жизни есть не что иное, как формы обеспечения (гарантии) личной свободы гражданина.

Представляет интерес закрепленное в Конституции право каждого сохранять свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (ст. 50). Таким образом, установленное в нашем обиходе обязательное указание национальной принадлежности в разнообразных анкетах, личном листке по учету кадров, партийных билетах, паспортах и иных документах и удостоверениях теперь устранилось. Главное – это человек, а не его национальная принадлежность, что подтверждается высотой культуры и морали в обществе.

В таком же порядке закрепляется право каждого человека, проживающего на территории Республики Беларусь, пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения (ст. 50, ч. III).

К личным правам относится и право граждан на обжалование решений, приговоров и других судебных постановлений (ст. 115).

Закрепление в Конституции Республики Беларусь гуманных, высокоморальных устоев личной жизни человека способствует устранению противоречий, возвышению личности

и ускорению формирования демократического гражданского общества.

Ко второй группе конституционных прав граждан относятся политические права и свободы, которые определяют формы и пределы участия граждан в политике, в реализации ими своей власти. Государственные и общественно-политические формы власти (органы государства, политические партии и многочисленные общественные формирования) являются как бы вторичными после власти народа. Конституция фиксирует данное явление в следующей формулировке: «Единственным источником государственной власти в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представительные органы в формах и пределах, определенных Конституцией» (ст. 3). Власть народа проявляется также во всех элементах и субъектах политической системы общества (ст. 4, 5), ибо политика – высшая форма самореализации воли народа.

Конституция Республики Беларусь закрепляет широкий спектр политических прав и свобод граждан, реализация которых позволяет им более активно осуществлять политическую власть. Это право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды. В обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц входит предоставление возможности гражданину Республики Беларусь ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы (ст. 34).

В Конституции установлено право свободно избирать и быть избранным в государственные органы на основе всеобщего, свободного, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании. Следует отметить, что при подготовке проекта Конституции Республики Беларусь большинство членов рабочей группы упорно настаивало на удалении из ее текста главы 1-й «Избирательная система». Автору настоящей работы удалось убедить членов рабочей группы в необходимости сохранения этой главы, закрепляющей основные принципы выборов представительных органов власти и Президента, а также ввести новый принцип – «выборы являются свободными» (см. ст. 65 Конституции Республики Беларусь). Косвенное избирательное право было внесено в статью 38 Конституции на основе итогов референдума, проведенного 24 ноября 1996 года. Оно реализуется при избрании

членов Совета Республики Национального Собрания депутатами базовых Советов депутатов в областях и г. Минске.

Согласно ст. 39 Конституции, граждане Республики Беларусь имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах, в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Они имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения на собраниях, другими определенными законом способами (ст. 37). Предоставляется также право каждому направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, а последние обязаны рассмотреть их и дать ответ по существу в определенный срок (ст. 40). Сохранены в Конституции 1994 года свободы собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан Республики Беларусь (ст. 35). Каждый имеет право на свободу объединений. Судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели. Настоящие ограничения установлены для обеспечения независимости и более объективной деятельности указанных должностных лиц.

Впервые за всю историю Республики Беларусь предоставлено право законодательной инициативы ее гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек (ст. 99).

Юридическое содержание конституционных политических прав и свобод предполагает возможность граждан требовать от государства и его органов исполнения обязанностей, вытекающих из предписаний Основного закона. Специфика содержания конституционных свобод выдвигает на передний план одну из ведущих функций механизма – обеспечение самостоятельности действий личности, невмешательства в сферу ее политических суждений. Однако у нас отсутствуют совершенные нормы права, регулирующие процессуальную форму порядка реализации политических свобод. А это весьма важно для расширения форм реализации власти народом и его отдельными группами. Использование разрешительного порядка проведения митингов, собра-

ний, шествий и др. приводит к необоснованному расширению оснований для отказа в их проведении. Безосновательное запрещение местными исполкомами собраний, митингов и других форм активности граждан может привести не только к падению социальной активности граждан, но и росту их отчуждения от политических институтов, что крайне нежелательно для нашего общества. Плохо подготавливаются такие акции, на них отсутствуют те руководители, к которым обращается народ. Отсюда – затраты на проведение митингов огромны, а эффективности никакой.

К сожалению, различные непримиримые оппозиции под флагом плюрализма мнений, используя трудности, проводят митинги, на которых выдвигают явно неправомерные требования, разжигают агрессивные эмоции, пытаются подорвать авторитет официального органа государственной власти на местах. Такие митинги нередко приводят к тяжелым последствиям. В подобных ситуациях местные власти должны вести себя смело и решительно.

Суть проблемы состоит в том, что свобода проведения массовых мероприятий не должна приводить к навязыванию обществу эгоистических целей отдельных специальных групп, к анархии, нарушению общественного порядка.

Здесь нужна более четкая и совершенная основа для определения рамок, границ проявления свобод участниками в пределах закона. С другой стороны, следует защищать конституционные права и законные интересы других лиц, а также интересы государства.

При разработке проекта Конституции Республики Беларусь разгорались острые дебаты между членами Рабочей группы Конституционной комиссии по вопросу включения в Конституцию социально-экономических прав граждан. Представители БНФ и партии Социал-демократическая Грамада возражали против включения этой группы прав граждан в Конституцию, обосновывая свою мысль тем, что подобные права не нашли своего отражения в конституциях большинства государств мира, и что они не могут быть гарантированы государством. Большинство же членов рабочей группы считало, что социально-экономические права являются самыми важными для жизнедеятельности человека и их надо сохранить в Конституции с учетом развития рыночных отношений и частнопредпринимательской деятельности.

В Конституции третья группа социально-экономических прав представлена в следующем наборе: правом на труд, на отдых,

на собственность, правом на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения, правом на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права, правом на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом, правом на жилище, правом на образование гарантируется доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования. Среднее специальное и высшее образование доступно для всех в соответствии со способностями каждого. Каждый может на конкурсной основе бесплатно получить соответствующее образование в государственных учебных заведениях.

Каждый имеет право на участие в культурной жизни, что обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети культурно-просветительных учреждений.

Особенностью Конституции является не просто провозглашение социально-экономических прав, но и закрепление их научно-обоснованных гарантий, что придает Основному закону реальный, авторитетный характер. Взять, например, право на труд. Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, т.е. право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровье и безопасные условия труда.

Государство создает условия для полной занятости населения. В случае незанятости лица по независящим от него причинам ему гарантируется обучение новым специальностям и повышение квалификации с учетом общественных потребностей, а также пособие по безработице в соответствии с законом.

Граждане имеют право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров (соглашений) и право на забастовку.

Принудительный труд запрещается, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или в соответствии с законом о чрезвычайном и военном положении (ст. 41).

Лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда в соот-

ветствии с его количеством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование. Женщины и мужчины, взрослые и несовершеннолетние имеют право на равное вознаграждение за труд равной ценности (ст. 42).

Важной гарантией права на труд является предоставление гражданину реального отдыха, обеспечивающего восстановление его сил и работоспособности. В соответствии с Конституцией право на отдых для работающих по найму обеспечивается установлением рабочей недели, не превышающей 40 часов, сокращенной продолжительностью работы в ночное время, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха (ст. 43).

В содержании рассмотренных статей Конституции мы видим совершенно новую концепцию реализации права на труд в современных условиях, отличающуюся от той, которая была заложена в Конституции БССР 1978 года. Необходимо также подчеркнуть, что гарантии устанавливаются и для всех иных прав и свобод граждан, закрепленных в настоящей Конституции. К ним относятся экономические, политические, социальные, правовые, организационные, педагогические, воспитательные и внешнеполитические гарантии. Этим самым обеспечивается демократизм нашего общества.

В Конституцию введена специальная статья (ст. 59), обязывающая государство принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Основным законом. Только в условиях мира можно в полную меру реализовывать права и свободы граждан, развивать и расширять демократические устои общества.

Важнейшей гарантией конституционных прав и свобод граждан является их юридическая защищенность. В ранее действовавших Конституциях БССР отсутствовали положения, устанавливающие правовую защищенность основных прав и свобод граждан. Чувствуя данный пробел в конституционном законодательстве, члены рабочей группы по выработке проекта Конституции ввели в раздел II «Личность, общество, государство» специальную главу – «Защита прав граждан», которая на завершаемом этапе доработки проекта Основного закона по непонятным причинам была кем-то исключена из текста. Большинство же статей этой главы сохранились и вошли во второй раздел ныне действующей Конституции.

Уровень защищенности прав человека и гражданина есть показатель демократичности правового государства и гражданского общества. Конституция предписывает государственным органам, должностным и иным лицам, которым доверено исполнение государственных функций, обязанность в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (ст. 59). Вне-судебную защиту прав граждан осуществляют также многочисленные общественные объединения, поддерживающие политику государства, и трудовые коллективы, т.е. элементы и субъекты политической системы общества. Государство же гарантирует защиту и покровительство гражданам Республики Беларусь как на территории Беларуси, так и за ее пределами (ст. 10, ч. 1). И все же основной и наиболее эффективной правовой формой защиты конституционных прав и свобод граждан должна стать судебная защита. Впервые в конституционной практике Беларуси в статье 60 Конституции 1994 года закреплена судебная защита основных прав и свобод граждан. В каком бы положении не находился человек, какую бы должность он не занимал, он имеет право обратиться в суд с иском заявлением с целью защиты своих интересов, чести, прав, а суд обязан принять иск, рассмотреть его и вынести соответствующий вердикт. Необходимо выработать процессуально-правовой механизм подачи и рассмотрения подобных исков. Целесообразно, чтобы исковое заявление гражданина в суд могло быть обращено к любому государственному органу, хозяйственной организации, воинской части, к любым партийным и иным общественным объединениям. Установление такого порядка защиты прав граждан ведет к резкому расширению искового производства, что, в свою очередь, может привести к увеличению количества судей. Причем иски в суд о защите прав и свобод граждан могли бы подавать потерпевшие, любой гражданин за другого гражданина, органы общественных формирований, трудовых коллективов и соответствующий прокурор. Таким образом, демократизация общественной жизни и судопроизводства получает дальнейшее развитие.

Впервые вводится правило о материальном возмещении морального вреда при защите прав и свобод граждан (ст. 60, ч. II). Ранее считалось, что это типичный институт буржуазного права. Сегодня данный институт действует во многих государствах мира. С введением такого правила правонарушитель одновременно несет не только уголовную или административную ответственность,



но и материально возмещает потерпевшим гражданам моральный вред (за переживания, оскорбление, унижение чести и достоинства граждан в общественных местах и др.).

После референдума, проведенного в ноябре 1996 года, абзац 2-й статьи 60 Конституции был уточнен: после слов «С целью защиты прав, свобод, чести и достоинства» были добавлены слова «в соответствии с законом». Этим самым был устранен беспредел материального возмещения морального вреда. Теперь законом будут ограничены случаи подобного возмещения.

Существует и внесудебная защита прав граждан: профсоюзными, кооперативными и иными общественными объединениями граждан, органами представительной и исполнительной государственной власти, управления, прокуратуры, внутренних дел, контроля. Заслуживает особого внимания защита прав граждан на различных собраниях, являющихся прямой формой демократии. Желательно расширить правомочия собраний по месту жительства и в трудовых коллективах, передав на их рассмотрение письма, жалобы граждан, защиту и обеспечение их прав и свобод. В законах, положениях и уставах о государственных органах и общественных организациях следует более детально закрепить порядок защиты прав граждан.

Жизнь богаче закона. Сегодня в Беларуси, например, активно действует «Товарищество по защите потребителей», которое оказывает помощь гражданам в возмещении ущерба в связи с использованием ими некачественной продукцией (телевизорами, холодильниками, электросетью и др.) или недобросовестными услугами (например, ремонтом). Это Товарищество оформляет и подает в суды иски в защиту прав потерпевших граждан.

Считаю, что подобные демократические формы защиты прав граждан надо поддерживать и поощрять.

Внесудебной защитой является также конституционное право граждан обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы всегда связаны с нарушением прав граждан и, следовательно, решаться они должны компетентными органами по существу (а не путем отписок), без промедления и только на основе законов (а не ведомственных инструкций и телефонных указаний либо просьб). Вышестоящие органы обязательно должны оценивать решения нижестоящих органов по конкретным жалобам граждан с точки зрения их правильности и принимать меры, обеспечивающие законность. Надо наказывать лиц, проявляющих черствость, бездушие, бюрократизм к письмам, заявлениям и жалобам граждан. Необходимо добиться

стабильности порядка в разрешении конфликтов граждан с государственными органами и администрациями предприятий, устраняя из жизни не присущие нашему обществу забастовки, демонстрации и митинги.

Многочасовые митинги, на которых присутствующие не слышат друг друга, а выступающие нередко проявляют горячность и нетерпимость, не могут быть формой защиты прав граждан.

Конституция предоставляет также гражданам право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государственных средств.

Противодействие оказанию правовой помощи в Республике Беларусь запрещается.

Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами, свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами (ст. 11). Они могут обращаться в судебные, иные государственные органы и общественные объединения для защиты своих прав.

При определении конституционных прав граждан была решительно отвергнута навязываемая нам неразумная идея – «разрешено все, что не запрещено законом». Жизнь показала, что соблюдение этого «правила» ведет к анархии, обману, жульничеству со стороны отдельных лиц, пытающихся воспользоваться легкой наживой. Государство же не может предусмотреть все возможные варианты запрета. Такое положение не согласуется с принципом законности.

Наверное, следует учитывать также проявляющиеся противоречия между официальным, публичным статусом граждан и их внутренними убеждениями, моралью, правилами общежития, честью и достоинством. Кажущийся водораздел между законом и жизнью должен угасать по мере их притирки и реальной реализации закона.

В понятие правового статуса гражданина Конституция вкладывает не только совокупность основных прав и свобод, но и обязанности граждан, что отвергается учеными зарубежных государств.

В большинстве конституций буржуазных государств не закрепляются основные обязанности граждан.

Если в содержании прав и свобод заложены возможности для человека, гражданина воспользоваться каким-то благом, то в понятии «обязанности» предполагаются общественно необходимые меры поведения. За невыполнение конституционных обязанностей устанавливаются различные виды ответственности.

Мы полагаем, что только в совокупности широких прав, свобод, обязанностей и ответственности граждан и их реализации заложена истинная демократия.

Честное, добросовестное выполнение гражданами конституционных обязанностей есть одна из гарантий, обеспечивающих реализацию их основных прав и свобод. Поэтому в нашей Конституции как бы по традиции и преемственности закрепляются основные обязанности граждан. Каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы, уважать национальные традиции, достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц, беречь историко-культурное наследие и другие культурные ценности (ст. 52–54).

Охрана природной среды – долг каждого (ст. 55). Новой обязанностью граждан Республики Беларусь является их участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей (ст. 56).

Защита Республики Беларусь – обязательный и священный долг гражданина Республики Беларусь (ст. 57).

Никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, либо к отказу от своих прав.

Конституция возлагает обязанности не только на граждан, иностранцев, лиц без гражданства, но и на государственные органы, общественные объединения и трудовые коллективы.

Наряду с обязанностями в Конституции закрепляется еще и долг граждан (см. ст. 55–57). Само понятие «долг» относится к этической категории. Если же долг обретает правовое, конституционное значение, то он становится обязанностью.

Через статьи раздела II Конституции Республики Беларусь реализуются многообразные формы взаимоотношений человека, гражданина со своим государством и обществом с их взаимными правами, обязанностями и ответственностью.

Если, с одной стороны, государство обеспечивает (гарантирует) права и свободы граждан, защищая их, то с другой – оно

требует от них четкого исполнения своих обязанностей, норм права и неотвратимо привлекает к ответственности тех, кто их нарушает. Следует наказывать тех должностных лиц, которые препятствуют гражданам в реализации своих прав.

Постоянное повышение юридической культуры в правовом государстве должно стать неременным требованием не только для служащих всех элементов политической системы, но и для граждан. Желательно добиться такого положения, чтобы соблюдение законности обеспечивалось самим народом, а не под натиском государственного аппарата.

Степень развития и уровня демократии во многом зависит от реального состояния воспитанности граждан, их общей культуры, морального, нравственного и правового поведения, взаимного уважения, поддержки и защиты в беде, высокой правопослушности и правоисполнительности, поскольку в нормах права и нравственности демократического государства должны быть заложены гуманные, демократические правила поведения людей. Например, Конституция Республики Беларусь и многочисленные законы предоставляют реальные возможности гражданам активно участвовать в демократических процессах: в активных и пассивных выборах депутатов палаты представителей Национального собрания и всех местных Советов – областных, Минского городского, районных, городских – городов областного и районного подчинения, поселковых и сельских Советов депутатов; в отзыве депутатов, не оправдавших доверия избирателей; в роспуске местных Советов депутатов; в выдвижении кандидатов на должность Президента; в республиканских и местных референдумах – народных голосованиях – по важнейшим жизненным вопросам; в реализации права законодательной инициативы принимают участие граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек; в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях; в деятельности общественных объединений, в их образовании и ликвидации; имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах; направлять личные и коллективные обращения в государственные органы; участвовать в территориальном самоуправлении; получать, хранить и распространять полную, достоверную и своевременную информацию; свободно участвовать в собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании, не нарушая правопорядок и права других граждан; свободно

объединяться в общественные организации и работать в них; гражданам обеспечивается свобода и неприкосновенность их личной, тайной жизни; неприкосновенность жилища и иных законных владений; самостоятельное определение своего отношения к религии и др.

Для развития многочисленных форм участия граждан в демократических процессах государство стремится обеспечить гарантии прав и свобод граждан, безопасность государства и общества, создать внутреннюю и международную мирную жизнь. В этом плане велика роль гуманизации как тенденции развития права вооруженных конфликтов и необратимого процесса. При издании новых правовых актов ни одно государство не может теперь игнорировать такую тенденцию. Наоборот, ее следует упорно отстаивать членами международного сообщества для сохранения мира на земле. (Настоящая идея удачно раскрывается в монографии А.И. Полторака и Л.И. Савитского «Вооруженные конфликты и международное право». М. 1976).

Демократическое функционирование общества и государства не временное явление, оно постоянно будет развиваться и совершенствоваться в управлении и самоуправлении, достижении зрелого гражданского общества. Такие процессы не происходят сами собой, они должны быть постоянными и управляемыми определенными научными центрами государственных структур, которые бы координировали на основе науки управления дальнейшее многогранное развитие демократических форм управления с тем, чтобы при наименьшей затрате сил и средств получать наибольший экономический эффект.

Давно назрела необходимость в разработке и принятии Закона «О народовласти в Республике Беларусь», в котором бы детализировались конституционные основы демократии; закреплялись демократические формы проявления власти народа, их взаимодействие; определялся бы механизм их реализации, гарантии; устанавливались наиболее эффективные методы воздействия демократии на развитие социально-политических и экономических процессов общества; закреплялась бы правовая ответственность за несоблюдение и нарушение демократических устоев общества и государства.

Поскольку в нашем обществе высшая власть принадлежит народу, надо дать ему возможность решать без ограничения все вопросы, в том числе бюджетные, отстранения от работы любого должностного лица, отмены закона и любого иного нормативного акта, принятого государственными органами

и общественными объединениями. Власть народа должна участвовать в формировании всех высших и местных государственных органов, контролировать их работу и отдельных государственных служащих.

Народ или определенная группа народа, проживающая в административно-территориальной единице, должны иметь право обязывать соответствующие государственные органы или общественные объединения выполнять их деловые коллективные требования.

В законе желательно закрепить идею о приоритете общественного интереса над интересом отдельного гражданина или небольшой группы лиц при принятии политических демократических решений.

Следует также закрепить принципиальные демократические правила о формировании и функционировании всех звеньев государственного аппарата и общественных формирований.

Это сложный, ответственный для нашего развития и весьма нужный закон, требующий высококвалифицированного научного подхода в обосновании его содержания и четкой разработки демократических правил. Убежден, что разработка и принятие такого закона впервые в мире даст ощутимый импульс в развитии новых демократических процессов в Республике Беларусь.

Развитие демократизма зависит не только от народа в целом и от всего государственного аппарата, но прежде всего от поведения каждого человека в обществе. Каждое преступление, неповиновение нормам права, их неисполнение, неуважение к людям, проявление высокомерия и бюрократизма руководителями государственных органов, предприятий и организаций подрывают демократические устои, тормозят прогрессивное развитие общества.

Идеальную демократию могут создать только идеально воспитанные и высокосознательные люди при идеальном устройстве их жизни, работы и быта.

Реализация новых положений Конституции Республики Беларусь и высказанных нами идей поставит мощную преграду на пути вседозволенности и административного зуда, заставит все государственные органы, общественные объединения, их руководящие кадры постоянно сверять свои действия с законом. Без гарантий и защищенности прав и свобод граждан не может быть истинной демократии и правового государства.

Идея сближения международного сообщества, разработка единых международных норм, а следовательно, и содержание национального права многочисленных государств, приведет со временем к унификации прав человека в мировом масштабе, к сближению и однозначности судеб граждан многих стран, их стремлению к дружбе, миру, личным контактам и устранению войн, новой эре демократии, мира и единства. Сегодня этот процесс становится реальным.

## Глава 7

### Демократизация – основной путь сдерживания негативных глобальных общественных процессов

Развитие человеческого общества заходит в тупик в связи с возникающими глобальными неразрешимыми противоречиями: с одной стороны, происходит бурный процесс развития науки, техники, новых гигантских открытий тайны природы, крупного бизнеса, взаимного обмена и обогащения людей, а с другой – возрастает антагонизм между богатыми и бедными государствами, конкуренция их товаров и валюты, рост смертоносного оружия, отход от мирного сосуществования государств и бесперывное развязывание войн.

В разрешении этих сложных противоречий должны участвовать не только дипломаты и международные организации, но и ученые всех отраслей науки. Нам не нужны революции и насильственные смены властей. Это уже пройденный этап. Надо выявить и обосновать мирные, реальные пути сближения всех стран и народов без ущемления их материальных и моральных интересов. С этой точки зрения глобализация мировых общественных процессов и их влияние на национальные государства является чрезмерно актуальной современной проблемой. Ставится задача, как воздействовать на современные глобальные общественные процессы национальным государствам с помощью права и управления, как им сдерживать негативные факторы, исходящие извне.

Наши ученые-юристы в основном занимаются анализом внутрисоциальных правоотношений, возникающих при решении конкретных национальных задач, а также частично международных отношений, основанных на соглашениях Республики Беларусь с другими зарубежными государствами.

Позитивная же и негативная глобализация мировых общественных процессов просачивается в национальные государства без их ведома и согласия. От ее негативных явлений надо защищаться, спасти естественную человеческую цивилизацию.

Глобализация – не новое явление, она была всегда. Но в разные периоды международные отношения государств имели свои осо-



бенности. Было время, когда государства мира четко разделялись на два противоположных, агрессивно настроенных лагеря. Более крупные государства воевали друг с другом, втягивая в свою орбиту иные зависимые от них государства и распространяя на них свою идеологию.

В настоящее время ситуация в мире иная: значительно возросла политическая самостоятельность государств, а также экономическая и бытовая зависимость менее развитых стран от более развитых государств и их союзов. В век атомной энергетики, атомного оружия и компьютеризации с ее интернетом, международной экономической конкуренции, коррупции, терроризма, авторитарных режимов, космополитизма бурно развивается глобальное информационное пространство, несущее негативные явления на уклад жизни, форму правления, культуру, науку, политику, демократию слаборазвитых стран и народов. Поэтому создать в мире достойную цивилизацию непросто: есть международный разобщенный капитал, влиятельный ислам. Китай, Индия с миллиардным населением и другие явления, разобщающие людей и негативно влияющие на их развитие. Например, владельцам международного капитала нужны только деньги, а не право и справедливость. При сильном капитализме многие государства беднеют, им навязываются чужая культура, чужая пресса, внедряются в жизнь иные негативные явления, подрывающие национальный патриотизм, устанавливается дисбаланс наднациональной культуры, что имеет место в скандинавских странах. Им нечего противопоставить этому глобальному влиянию: нет сильных авторитетных руководителей, крепких вооруженных сил, беспомощность старых религиозных организаций. В свое время известный миллионер Сорос предвидел выход из этого тупика в создании всемирного государства.

Американцы отвергают такую идею. Они самостоятельно стремятся влиять на политику всех государств мира в своих интересах, т.е. навязывать им американизм.

В Европейском союзе нет экономического равенства государств, поэтому политика «открытых дверей» скоро станет политикой «закрытых дверей». Европейский союз уже принял более 70 тысяч документов и правовых актов, глобально влияющих отрицательно на суверенитет национальных государств, их правосубъектность и культуру. Низы порою не думают о проблемах общества они живут сегодняшним днем. Ослабление же внутренней культуры общества ослабляет и само общество, в котором не может развиваться демократия.

Ущемление глобализацией верховенства и суверенитета национального государства на своей территории приводит к утрате его управления общественными процессами, подрыву авторитета местных и центральных властей.

Человек с момента рождения обладает множеством положительных качеств, которые он теряет с внедрением отрицательных идей глобализации. Огромное влияние на человека оказывает его общение с другими людьми через новую компьютерную технологию при совершении бизнеса правового регулирования отношений, государственного воздействия, использования данных интернета. Сам интернет не обладает управленческими функциями, он несет в себе лишь информацию. Государство через интернет общается с гражданами и различными организациями. Но с помощью интернета удавалось уже отдельным преступникам использовать «электронную власть» для «дачи команды» банковским документам о переводе крупных денежных сумм на их счет с целью хищения. Надо иметь в виду, что в интернете нет права, которое бы регулировало определенные отношения и сдерживало право нарушителей, укрепляя законность. Если бы удалось создать «компьютерную демократию», то возникла бы возможность воздействия на человека с помощью электронной техники. Каково будет развитие интернета, трудно себе даже представить. Когда он создавался, то не контролировался, т.к. предполагалось отсутствие в нем власти. Наука должна сделать все для того, чтобы интернет работал на благо людей.

Убежден, что основными направлениями в глобальном развитии мирового сообщества должны стать научно обоснованные правовые нормы, направленные на демократизацию и гуманизацию управления общественными и государственными процессами. Соответствующие структуры международных организаций и национальных государств должны создать эффективно действующие механизмы по реализации правовых норм, в которых заложены удобные и благоприятные для человечества правила о демократических и гуманных жизненных процессах.

Каким же требованиям должны отвечать само право и публичное управление (администрирование) в условиях глобализации негативных явлений, тормозящих развитие общества? Надо заложить в праве и управлении научно обоснованные идеи о демократизации и гуманизации человеческой жизни с тем, чтобы в процессе развития общества с их помощью поощрялись положительные тенденции процесса глобализации общества и тормозились, устранялись негативные явления, создавалась бы возможность для

разрешения возникающих противоречий при глобальном внедрении демократизма и гуманизма во все сферы государственного строительства и общественного развития.

Важно, чтобы этот глобальный позитивный процесс развивался одновременно в двух направлениях: от национальных государств и обществ к европейскому и мировому сообществу и, наоборот, от сообществ государств к национальным государствам.

В таком же двухстороннем направлении должны быть приняты и действовать нормы международного права и права национальных государств.

На сегодняшний день в мире приняты и действуют многочисленные нормы международного права, защищающие и гарантирующие права и свободы национальных государств. Настоящие реальные демократические начала в международном праве должны найти свое проявление в нормах национальных государств, в действиях их органов и общественных объединений.

Это реальный путь решения глобальных, сложных общечеловеческих задач через демократизацию и гуманизацию международных и национальных правовых систем. Если же отдельные национальные государства будут выражать сомнения в развитии общих демократических устоев и воздерживаться от их внедрения, то их руководящие государственные органы должны пользоваться «правом усмотрения», т.е. выразить несогласие с правилами, заложенными в этих общих нормах права, и не исполнять их. Никакого принуждения к таким государствам не должно быть. Следует рассматривать такое положение как обычное правомерное явление. Вполне возможно, что подобные государства еще «не созрели» для восприятия демократического пути развития.

Полагаю, что из многочисленных глобальных путей развития человеческого общества следует выделять самый важный демократический, гуманный путь устройства жизнедеятельности людей, основанный на их самоуправлении, т.е. управление народа должно осуществляться самим народом. В такой ситуации господствующее положение учреждается не за государством, а за народом.

Но беда в том, что в мировой науке нет единого понятия «демократия» и единого подхода к ней. Некоторые ученые ратуют за демократию и видят в ней возможность создания добра, равенства, справедливости, равновесия и единства интереса в обществе, удобства для жизни всех людей. Демократия определяется как принцип организации и деятельности субъектов политической системы, как режим общества, как метод управления обществом и государством, как форма государства, как элемент правового

социального государства, как гарантия правопорядка, как реальная реализация прав, свобод и обязанностей граждан, т.е. власти народа, как реальное равноправие граждан и справедливость, как условие прогрессивного развития общества, как допустимость множества мнений и их свободного высказывания, при учете мнения большинства учитывается и мнение меньшинства. Смысл ее состоит в том, чтобы человек мог сам себя ограничить. Таких коренных характеристик демократии можно назвать множество. В своих публикациях я называю их более 25.

В противоположность позитивному подходу к демократии имеют место и иные мнения, например, некоторые священнослужители оценивают демократию как «бунт против Бога», а некоторые западные политологи вообще отрицают демократию в век атомной энергии, компьютеризации и требуют заменить «толпу» сильной личностью, фюрером, с чем принципиально нельзя согласиться.

Демократия – весьма широкое, универсальное, многогранное явление, пропитывающее своей сущностью все процессы функционирования гуманного общества, государства и жизни людей.

Представленная своего рода цепочка однопорядковых явлений отражает содержание и назначение демократии. Нельзя противопоставлять перечисленные формы выражения демократии: они все важны, взаимообусловлены и только их реализация в целом может обеспечить глубокий демократический процесс в государствах, обществах и в мире.

В моем понимании реальная демократия – это такое состояние общественных отношений (т.е. определенный порядок), при котором создается возможность достижения единства интереса народа, как суверена власти, его отдельных групп и каждого члена общества, наделенного политическими правами, свободами и несущего обязанности, при реализации власти большинства с учетом интересов меньшинства в осуществлении управления (самоуправления) обществом и государством.

Определение демократии через общественные отношения основывается двумя моментами: 1) теоретическим. Демократия – это власть, а власть выражается в общественных отношениях, в которых один субъект воздействует на другого; 2) практическим. При таком определении создается возможность совершенствовать демократические формы воздействия в случае обнаружения ошибок и недостатков во взаимоотношениях сторон. То есть демократией можно управлять в определенном смысле, стремясь придать ей более эффективный характер воздействия на социально-

экономические и иные отношения. В этом велика роль права, регулирующего подобные общественные отношения.

Принцип законности демократии состоит в том, что возникновение, развитие содержания и форм проявления демократии базируются на правовых нормах. Демократия и законность являются понятиями, взаимно предполагающими друг друга. Демократия – это фундамент законности, т.к. законность может реально осуществляться лишь в условиях демократии. В свою очередь, демократизм опирается на четкий порядок, регулируемый законодательством. Право также будет демократическим лишь тогда, когда его содержание наполнено общностью, единством интересов граждан и государства.

Демократизация функционирования государственности зависит от установления взаимных гуманных отношений государства со своими гражданами. В юридической и социально-политической литературе эта важнейшая проблема освещается упрощенно и поверхностно, без глубокого анализа взаимного влияния человека, гражданина с государством и обществом, т.е. без учета реального баланса их взаимоотношений. Без глубокого знания и теоретического осмысления этой проблемы нельзя раскрыть содержание таких понятий, как «сущность общественного строя», «политическая система общества», «демократия», «государство», «суверенитет народа, государства», «правовой статус человека и гражданина» и др.

Поведение же и общине человека, личности в системе государственно-правового регулирования зависят от характера, содержания общественного строя, определяющего сущность правовых норм и мотивы поведения в различных жизненных ситуациях. В отличие от монархического и реакционного строя демократический общественный строй выдвигает человека, личность на первое место.

Государственный аппарат должен считаться с волей и желанием своего народа при издании нормативно-правовых актов, проведении внутренней и внешней политики; заботиться о высоком материальном и культурном уровне жизни граждан, обеспечивать их надлежащей информацией, защищать правовыми и иными средствами.

А граждане в свою очередь формируют представительные органы государственной власти в центре и на местах, всячески помогают им, контролируют их работу (заслушивают отчеты руководителей и депутатов), вправе отзываться своих депутатов, не оправдавших доверия, лишать их мандатов, избирать новых депутатов вместо выбывших.

При демократическом, гуманном режиме органы государственной власти опираются на мудрость и силу многочисленных общественных объединений, которых в Республике Беларусь зарегистрировано более 2500 (политические партии, профсоюзы, землячества, молодежные, женские объединения, творческие союзы, научно-технические общества и др.).

Лишь та власть остается в благодарной памяти потомков, которая поддерживала граждан, опиралась на них, защищала, созидала, а не разрушала.

Обладая суверенитетом, правовое социальное государство в своей деятельности ограничено волей народа и законом. Оно не может брать на себя нереальные, невыполнимые обязанности в отношении граждан, точно так же, как и предъявлять к ним необоснованные требования. Конституционный принцип взаимной ответственности государства и личности обязывает обе стороны нести бремя ответственности.

Особенностью взаимоотношений социального государства со своими гражданами в идеальном плане является его опора на «гражданское общество», т.е. свободное общество, основанное на принципах самоуправления, саморегулирования, свободной инициативы граждан и их коллективов, на разуме, благородстве, свободе, праве и демократии, отрицании любого насилия. Такое общество будет контролировать государство, которое ему служит. Чем сильнее будут развиты характерные особенности гражданского общества, тем шире в нем будет «растворяться» и ярче проявляться сущность демократического социального государства, тем легче ему будет избежать распространения глобальных негативных общественных явлений.

Гарантиями гуманных взаимоотношений государства с гражданами являются: 1) реальный суверенитет государства; 2) демократический путь развития государства; 3) реальное обеспечение власти народу; 4) высокий культурный уровень граждан и государственных служащих; 5) реальное обеспечение конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; 6) устойчивость гражданства.

Для решения этих сложных глобальных проблем одного желания недостаточно. В настоящее время на мировом уровне очень слабо развита теория о демократии, гуманизме и их прикладном значении в прогрессивном развитии человеческого общества. Этому мешает «разброс» мнений и целей различных социальных группировок, в том числе политических партий. С одной стороны, законодатель поощряет проявление множества мнений людей

при решении определенных общественно важных вопросов, называя его демократией. А с другой – научно необоснованное искусственно созданное противостояние больших социальных групп тормозит развитие истинно демократических общественных процессов. В такой ситуации политики в большинстве случаев не считаются с мнением юристов, основанным на нормах права. Они «забивают их» и действуют «по своему усмотрению» при принятии нормативных актов и иных решений.

С подобной порочной практикой следует вести бескомпромиссную борьбу. Желательно законодательным путем повысить роль юристов в нашем государстве и обществе, какие бы должности они не занимали, предоставив им возможность официально и публично воздействовать на правонарушителей любых рангов, подрывающих законность и демократические устои. С мнением юристов, разъясняющих содержание конкретных правовых норм, должны считаться депутаты, служащие государственных органов и общественных объединений.

Следует иметь в виду и такие негативные явления, тормозящие развитие демократических процессов, как бюрократизм, эгоизм, правовой нигилизм, низкая правовая культура граждан, служащих государственных органов и общественных объединений, неподготовленность граждан к реализации демократических процессов, нарушения дисциплины, правопорядка, преступность и др.

Переход белорусского общества от социализма к новому социально-экономическому строю, основанному на частнопредпринимательской деятельности, вызвал огромные трудности и необоснованную ломку государственного аппарата. Процесс идет зачастую без учета закономерностей и теоретического обоснования. О демократии лишь вспоминают, но раздутый госаппарат с волей народа мало считается.

Местное управление и самоуправление значительно утратили свое значение: местные Советы депутатов отделены от местных исполнительно-распорядительных органов, резко сокращен депутатский корпус, ограничена компетенция местных Советов, им никто не помогает, их никто не контролирует. Даже былая демократия не везде сохранилась. Необходимо многое «вдохнуть» в Советы, чтобы они стали сильной властью на местах, без чего не может быть сильной государственной власти в центре.

Ликвидация этих пороков и стабильное учреждение демократии должны осуществляться параллельно через взаимодействие государств, взаимодействие властей национальных государств, через обновление законов и иных нормативных актов, учреждающих

демократию, усиление законодательной и иных функций парламента, реализацию принципов законности и народовластия в организации и функционировании всех органов государственной власти и общественных объединений, реализацию основных прав и свобод человека и гражданина в глобальных масштабах.

Успешное развитие демократических, гуманных процессов должно гарантироваться также высокоразвитой финансово-экономической базой общества. Все это является выходом из тупика во взаимоотношениях людей всего мира.

Таким образом, достижение высказанных нами идей о стабилизации и глобализации демократии как общечеловеческой ценности не может быть осуществлено мгновенно. Это длительный, но реальный процесс учреждения демократических, гуманных устоев в общественной жизни и государственном строительстве, требующий высокой сознательности и организованности каждого члена общества в соблюдении норм права, закрепляющих демократические, гуманные устои в обществе и государстве.

Вероятнее всего, развитие процесса демократизации пойдет от отдельных государств, к их группам, союзам и мировому Сообществу государств. Уже сегодня принцип демократии, демократического устройства, закрепленный во многих конституциях национальных государств, приобретает международное признание и закрепление в международно-правовых актах (декларациях, соглашениях, конвенциях и др.). Как правильно отмечает Л.Г. Гусейнов (Баку), «устарело традиционное правило, согласно которому внутренняя организация каждого государства оставлена полностью на его усмотрение»<sup>1</sup>. Многие международные правовые акты определяют процесс демократизации как единственно приемлемую систему правления, хотя они носят еще рекомендательный характер.

Однако при принятии вновь возникшего государства в международную организацию одним из важнейших его критериев является соблюдение им демократии и основных прав человека. И наоборот, государства, в которых установлены антидемократические режимы, должны признаваться незаконными. Такая тенденция стала проявляться в международном праве, что отвечает особенностям современного мира. Народ устал от войн, оккупации и унижений. Все больше и смелее стали выдвигаться требования о мирном сосуществовании и добрых взаимоотношениях

<sup>1</sup> Гусейнов Л.Г. Демократическая легитимность государства в свете международного права // Европа, Япония, Украина: пути демократизации государственно-правовых систем: материалы междунар. науч. конф., 17–20 октября 2000 г. Киев. 2000. С. 168.



государств. Ни первое, ни второе требование не могут осуществляться без установления демократических устоев управления обществом и государством. Таким образом, будущее в международно-правовых отношениях за народами, а не за государствами. Проявление же воли народов в международной политике будет повышать степень эффективности международной демократии, способной установить и обеспечить устойчивый мир на Земле. Это одна из важнейших мировых проблем современности.

Сложность и многоаспектность этих проблем требует более активного объединения отечественных и зарубежных ученых-юристов и политологов, занимающихся разработкой проблем демократизации и гуманизации государств, обществ и мирового сообщества.

Убежден, что разум, демократизм и гуманизм, облеченные в нормы международного и национального права, преодолеют все глобальные невзгоды, конфликты и обеспечат людям высокий жизненный уровень и спокойную жизнь.

## **Воздействие права на демократизацию и гуманизацию глобальных общественных процессов**

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Воздействие права на демократизацию  
и гуманизацию глобальных общественных процессов /  
А.А. Головки // Право и демократия : сб. науч. ст. / БГУ ;  
редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2002. –  
Вып. 13. – С. 3–10.*

Развитие человеческого общества заходит в тупик в связи с возникающими глобальными неразрешимыми противоречиями: с одной стороны, происходит бурный процесс развития науки, техники, новых гигантских открытий тайны природы, крупного бизнеса, взаимного обмена и обогащения людей, а с другой, возрастает антагонизм между богатыми и бедными государствами, конкуренция их товаров и валюты, рост смертоносного оружия, отход от мирного сосуществования государств и непрерывное развязывание войн.

В разрешении этих сложных противоречий должны участвовать не только дипломаты и международные организации, но и ученые всех отраслей науки. Революции и насильственные смены властей – это уже пройденный этап. Надо выявить и обосновать мирные, реальные пути сближения всех стран и народов без ущемления их материальных и моральных интересов. С этой точки зрения глобализация мировых общественных

процессов и их влияние на национальные государства является чрезмерно актуальной современной проблемой. Задача состоит в том, как воздействовать на современные глобальные общественные процессы национальным государствам с помощью права и управления, как им сдерживать негативные факторы, исходящие извне.

Наши ученые-юристы в основном занимаются анализом внутrigосударственных правоотношений, возникающих при решении конкретных национальных задач, а также частично международных отношений, основанных на соглашениях Республики Беларусь с другими зарубежными государствами.

Глобализация мировых общественных процессов с ее позитивными и негативными проявлениями проникает в национальные государства без их ведома и согласия.

В разные периоды международные отношения государств имели свои особенности. Было время, когда государства четко разделялись на два противоположных, агрессивных настроенных лагеря. Более крупные государства воевали друг с другом, втягивая в свою орбиту зависимые от них государства и распространяя на них свою идеологию.

В настоящее время ситуация иная: значительно возросла политическая самостоятельность государств, а также экономическая и бытовая зависимость менее развитых стран от более развитых государств и их союзов. В век атомной энергетики, атомного оружия и компьютеризации, международной экономической конкуренции, коррупции, терроризма, авторитарных режимов, космополитизма бурно развивается глобальное информационное пространство с его негативным проявлением на укладе жизни, форме правления, культуре, науке, политике, демократии слабо-развитых стран и народов. Поэтому создать достойную цивилизацию непросто: есть международный капитал и другие явления, разобщающие людей и негативно влияющие на их развитие. Так, владельцам международного капитала нужны только деньги, а не право и справедливость. При этом многие государства беднеют, им навязываются чужая культура, чужая пресса, внедряются в жизнь иные негативные явления, подавляющие национальные чувства.

Ущемление глобализацией верховенства и суверенитета национального государства на своей территории приводит к утрате управления общественными процессами, подрыву авторитета местных и центральных властей.

Основными направлениями в глобальном развитии мирового сообщества должны стать правовые нормы по демократизации

и гуманизации управления общественными и государственными процессами. Соответствующие структуры международных организаций и национальных государств должны создать эффективно действующие механизмы по реализации правовых норм, в которых заложены удобные для человечества и благородные правила о демократических и гуманных жизненных процессах.

Каким же требованиям должны отвечать право и публичное управление (администрирование) в условиях глобализации негативных явлений, тормозящих развитие общества? В праве и управлении надо заложить идеи о демократизации и гуманизации человеческой жизни, с тем чтобы в процессе развития общества с их помощью поощрялись положительные тенденции, а негативные явления тормозились и устранялись, когда создавалась бы возможность для разрешения противоречий при глобальном внедрении демократизма и гуманизма во все сферы государственного строительства и общественного развития. Важно, чтобы этот позитивный процесс развивался одновременно в двух направлениях: от национальных государств и обществ к европейскому и мировому сообществу и, наоборот, от сообществ государств к национальным государствам. В таком же двухстороннем направлении должны быть приняты и действовать нормы международного права и права национальных государств.

Уже приняты и действуют многочисленные нормы международного права, защищающие и гарантирующие права и свободы национальных государств. Настоящие реальные демократические начала в международном праве должны найти свое проявление в нормах национальных государств, в действиях их органов и общественных объединений. Это реальный путь решения общечеловеческих задач через демократизацию и гуманизацию международных и национальных правовых систем. Если же отдельные национальные государства будут выражать сомнения в развитии общих демократических устоев и воздерживаться от их внедрения, то их руководящие государственные органы должны пользоваться «правом усмотрения», т.е. выражать несогласие с правилами, заложенными в этих общих нормах права, и не исполнять их. Никакого принуждения такие государства не должны испытывать. Вполне возможно, что подобные государства еще «не созрели» для восприятия демократического пути развития.

Полагаю, что из многочисленных глобальных путей развития человеческого общества следует выделять самый важный – демократический, гуманный путь устройства жизнедеятельности

людей, основанный на их самоуправлении, т.е. когда управление народа осуществляется самим народом. В такой ситуации господствующее положение занимает не государство, а народ.

Но вопрос в том, что в мировой науке нет единого понятия «демократия» и единого подхода к ней. Некоторые ратуют за демократию и видят в ней возможность создания добра, равенства, справедливости, равновесия и единства интересов в обществе, удобства для жизни всех людей. Демократия определяется как принцип организации и деятельности субъектов политической системы; режим общества; метод управления обществом и государством; форма государства; элемент правового социального государства; гарантия правопорядка; реальная реализация прав, свобод и обязанностей граждан, т.е. власти народа; реальное равноправие граждан и справедливость; условие прогрессивного развития общества; допустимость множества мнений и их свободное высказывания. Таких коренных характеристик демократии можно назвать множество.

В противоположность позитивному подходу к демократии имеют место и иные мнения, например, священнослужители оценивают демократию как «бунт против Бога», а некоторые западные политологи вообще отрицают демократию в век атомной энергии, компьютеризации и требуют заменить «толпу» сильной личностью.

Демократия – весьма широкое, универсальное, многогранное явление, пронизывающее своей сущностью все процессы функционирования гуманного общества, государства и жизни людей.

Представленная своего рода цепочка однопорядковых явлений отражает содержание и назначение демократии. Нельзя противопоставлять перечисленные формы выражения демократии: они все важны, взаимообусловлены, и только их реализация в целом может обеспечить глубокий демократический процесс в государствах, обществах.

В моем понимании реальная демократия – это такое состояние общественных отношений (т.е. определенный порядок), при котором создается возможность достижения единства интересов народа как суверена власти, его отдельных групп и каждого члена общества, наделенного политическими правами, свободами и несущего обязанности, при реализации власти большинства с учетом интересов меньшинства в осуществлении управления (самоуправления) обществом и государством. Определение демократии через общественные отношения обосновывается тем, что

демократия – это власть, а власть выражается в общественных отношениях, в которых один субъект воздействует на другого. При этом создается возможность совершенствовать демократические формы воздействия в случае обнаружения ошибок и недостатков во взаимоотношениях сторон. То есть демократией можно управлять в определенном смысле, стремясь придать ей более эффективный характер воздействия на социально-экономические и иные отношения. В этом велика роль права, регулирующего подобные общественные отношения.

Принцип законности демократии состоит в том, что возникновение, развитие содержания и форм проявления демократии базируются на правовых нормах. Демократия и законность являются понятиями, взаимно предполагающими друг друга. Демократия – это фундамент законности, так как законность может реально осуществляться лишь в условиях демократии. В свою очередь, демократизм опирается на четкий порядок, регулируемый законодательством. Право также будет демократическим лишь тогда, когда его содержание наполнено общностью, единством интересов граждан и государства.

Демократизация функционирования государственности зависит от установления взаимных гуманных отношений государства со своими гражданами. В юридической и социально-политической литературе эта важнейшая проблема освещается упрощенно и поверхностно, без глубокого анализа взаимосвязи человека, гражданина с государством и обществом, т.е. без учета реального баланса их взаимоотношений. Без глубокого знания и теоретического осмысления этой проблемы нельзя раскрыть содержание таких понятий, как «сущность общественного строя», «политическая система общества», «демократия», «государство», «суверенитет народа, государства», «правовой статус человека и гражданина» и др.

Поведение же и общение человека, личности в системе государственно-правового регулирования зависят от характера, содержания общественного строя, определяющего сущность правовых норм и мотивы поведения в различных жизненных ситуациях. Демократический общественный строй выдвигает человека, личность на первое место.

Государственный аппарат должен считаться с волей и желанием своего народа при издании нормативно-правовых актов, проведении внутренней и внешней политики; заботиться о высоком материальном и культурном уровне жизни граждан, обеспечивать их надлежащей информацией, защищать правовыми и иными средствами.

А граждане, в свою очередь, формируют представительные органы государственной власти в центре и на местах, всячески помогают им, контролируют их работу (заслушивают отчеты руководителей и депутатов), вправе отзывать своих депутатов, не оправдавших доверия, лишать их мандатов, избирать новых депутатов вместо вышедших.

При демократическом, гуманном режиме органы государственной власти опираются на мудрость и силу многочисленных общественных объединений, которых в Республике Беларусь зарегистрировано более 2500 (политические партии, профсоюзы, землячества, молодежные, женские объединения, творческие союзы, научно-технические общества и др.).

Лишь та власть остается в благодарной памяти потомков, которая поддерживала граждан, опиралась на них, защищала, созидала, а не разрушала.

Обладая суверенитетом, правовое социальное государство в своей деятельности ограничено волей народа и законом. Оно не может брать на себя нереальные, невыполнимые обязанности в отношении граждан, точно так же как и предъявлять к ним необоснованные требования. Конституционный принцип взаимной ответственности государства и личности обязывает обе стороны нести бремя ответственности.

Особенностью взаимоотношений социального государства со своими гражданами в идеальном плане является его опора на «гражданское общество», т.е. свободное общество, основанное на принципах самоуправления, саморегулирования, свободной инициативы граждан и их коллективов, на разуме, благородстве, свободе, праве и демократии, отрицании любого насилия.

Такое общество будет контролировать государство, которое ему служит. Чем сильнее будут развиты характерные особенности гражданского общества, тем шире в нем будет «растворяться» и ярче проявляться сущность демократического социального государства, тем легче ему будет избежать распространения глобальных негативных общественных явлений.

Гарантиями гуманных взаимоотношений государства с гражданами являются: 1) реальный суверенитет государства; 2) демократический путь развития государства; 3) реальное обеспечение власти народа; 4) высокий культурный уровень граждан и государственных служащих; 5) реальное обеспечение конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; 6) устойчивость гражданства.

Для решения этих проблем одного желания недостаточно. В настоящее время на мировом уровне очень слабо развита теория о демократии, гуманизме и их прикладном значении в прогрессивном развитии человеческого общества. Этому мешает «разброс» мнений и целей различных социальных группировок, в том числе политических партий.

С одной стороны, законодатель поощряет проявление множества мнений людей при решении определенных общественно важных вопросов, называя его демократией. А с другой – искусственно созданное противостояние больших социальных групп тормозит развитие истинно демократических общественных процессов.

Следует иметь в виду и такие негативные явления, тормозящие развитие демократических процессов, как бюрократизм, эгоизм, правовой нигилизм, низкая правовая культура граждан, служащих государственных органов и общественных объединений, неподготовленность граждан к реализации демократических процессов.

Переход белорусского общества от социализма к новому социально-экономическому строю, основанному на частнопредпринимательской деятельности, вызвал огромные трудности и необоснованную ломку государственного аппарата. Процесс идет зачастую без учета закономерностей и теоретического обоснования. О демократии лишь вспоминают. Раздутый госаппарат с волей народа мало считается.

Местное управление и самоуправление во многом утратили свое значение: местные Советы депутатов отделены от местных исполнительно-распорядительных органов, резко сокращен депутатский корпус, ограничена компетенция местных Советов, им никто не помогает, их никто не контролирует. Даже былая демократия не везде сохранилась. Необходимо многое «вдохнуть» в Советы, чтобы они стали сильной властью на местах, без чего не может быть сильной государственной власти в центре.

Ликвидация этих пороков и стабильное учреждение демократии должны осуществляться параллельно через взаимодействие государств, взаимодействие властей национальных государств, через обновление законов и иных нормативных актов, учреждающих демократию, усиление законодательной и иных функций парламента, реализацию принципов законности и народовластия в организации и функционировании всех органов государственной власти и общественных объединений, реализацию



основных прав и свобод человека и гражданина в глобальных масштабах.

Успешное развитие демократических, гуманных процессов должно гарантироваться также высокоразвитой финансово-экономической базой общества. Все это явится выходом из тупика во взаимоотношениях людей.

Таким образом, достижение идей стабилизации и глобализации демократии как общечеловеческой ценности не может быть осуществлено мгновенно. Это длительный, но реальный процесс учреждения демократических, гуманных устоев в общественной жизни и государственном строительстве, требующий высокой сознательности и организованности каждого члена общества в соблюдении норм права, закрепляющих демократические, гуманные устои в обществе и государстве.

Вероятнее всего, развитие процесса демократизации пойдет от отдельных государств к их группам, союзам и мировому сообществу государств. Уже сегодня принцип демократии, демократического устройства, закреплённый во многих конституциях национальных государств, приобретает международное признание и закрепление в международно-правовых актах (декларациях, соглашениях, конвенциях и др.).

Как правильно отмечает Л.Г. Гусейнов, «устарело традиционное правило, согласно которому внутренняя организация каждого государства оставлена полностью на его усмотрение»<sup>1</sup>. Многие международные правовые акты хотя и носят рекомендательный характер, определяют процесс демократизации как единственно приемлемую систему управления.

Однако, когда вновь возникшее государство принимается в международную организацию, одним из важнейших критериев является соблюдение им демократии и основных прав человека. Государства, в которых установлены антидемократические режимы, должны признаваться незаконными. Такая тенденция стала проявляться в международном праве, что отвечает особенностям современного мира. Народ устал от войн, оккупации и унижений. Все больше и смелее стали выдвигаться требования о мирном сосуществовании и добрых взаимоотношениях государств. Ни первое, ни второе требование не может осуществляться без установления демократических устоев управления обществом и государством.

<sup>1</sup> Гусейнов Л.Г. Демократическая легитимность государства в свете международного права // Европа, Япония, Украина: пути демократизации государственно-правовых систем: материалы междунар. науч. конф., 17–20 октября 2000 г. Киев. 2000. С. 168.

Таким образом, будущее в международно-правовых отношениях за народами, а не за государствами. Проявление же воли народов в международной политике будет повышать степень эффективности международной демократии, способной установить и обеспечить устойчивый мир. Это одна из важнейших мировых проблем современности.

Сложность и многоаспектность этих проблем требует более активного объединения усилий отечественных и зарубежных ученых-юристов и политологов, занимающихся разработкой проблем демократизации и гуманизации государств.

Убежден, что разум, демократизм и гуманизм, облеченные в нормы международного и национального права, преодолеют невзгоды, конфликты и обеспечат людям высокий жизненный уровень и спокойную жизнь.

# О суверенитете

## Государственный суверенитет Республики Беларусь: теория и практика

*Публикуется по книге: Головки, А.А. Государственный суверенитет Республики Беларусь: теория и практика / А.А. Головки // Выбранныя навуковыя працы Беларускага дзяржаўнага універсітэта : у 7 т. – Мінск : БДУ, 2001. – Т. 3 : Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны / рэдкал.: В.М. Гадунюў (адк. рэд.) [і інш.]. – С. 43–53.*

Со времени возникновения государств, на протяжении всей истории человечества суверенитет занимал важное место в политической борьбе и идеологических схватках между народами и государствами. Как феномен, отражающий определенное состояние государства, народа, нации, он складывался в ходе исторического развития в соответствии с изменяющейся социально-экономической и политической структурой общества, приобретая на разных этапах свои особенности как в отношении содержания, так и форм проявления.

Идея суверенитета, обоснованная и сформулированная политическими мыслителями, юристами и философами на исходе Средних веков, когда прогрессивный для того времени класс буржуазии шел к власти, ломая замкнутость феодальных вотчин, жесткие абсолютные режимы, сдерживая неограниченную власть церкви, выковывалась и отшлифовывалась в течение длительного времени. Каждый этап развития общества и государства порождал новые ростки, идеи в развитии и совершенствовании теории суверенитета и реализации его на практике при самостоятельном проведении государствами внутренней и внешней политики.

Ученые-юристы конституционного (государственного) и международного права СССР и союзных республик огромное внимание уделяли обоснованию одновременного функционирования союзного суверенитета и суверенитета каждой союзной республики, сочетанию этих двух государственных суверенитетов в масштабе федеративного государства. С распадом СССР Республика Беларусь обрела полную самостоятельность и государственную независимость, она признана полноправным участником мирового сообщества государств. В связи с этим возникли новые актуальные проблемы научного обоснования сложного процесса углубления теоретических основ учения о государственном суверенитете, его содержания, формах проявления и реальных гарантиях.

Произошли существенные изменения в основах общественного строя, государственном устройстве, принципах формирования и функционирования новых государственных органов в центре и на местах Беларуси (Президент, двухпалатный Парламент, Конституционный суд, Комитет государственного контроля, хозяйственные суды, местные органы управления и самоуправления и др.). Наряду с государственной собственностью развивается частная. Имеет место многопартийная система; ликвидирована цензура; Конституция закрепила приоритет человека и гражданина перед государством и обществом. Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Допускается многообразие политических институтов, идеологий и мнений. Все эти положения закреплены в Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г. и дополненной на основе референдума от 24 ноября 1996 г. В Конституции ставится задача сформировать в Беларуси демократическое социальное правовое государство, в котором бы господствовал принцип верховенства права.

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. В соответствии с нормами международного права она может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции (ст. 8 Конституции). Новым является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга. В соответствии с действующей ныне Конституцией, обновленной в 1996 году, Президент Республики

Беларусь стал Главой государства (до этого он был Главой исполнительной власти). Он олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры *по охране суверенитета Республики Беларусь*, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти, ликвидирует конфликты между ними. Да и сам он обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности государства, а также является Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству и гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется в Палате представителей (ст. 99, абз. 1). В этом положении заложен глубокий смысл о субъектах, проявляющих инициативу в реализации суверенитета народа и государства.

Представляет также интерес положение о прямом проявлении суверенитета народа, закрепленное в ст. 77 Конституции: «Решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом». Если путем референдума будет принят закон, его юридическая сила будет выше закона, принятого Парламентом, и декрета Президента, имеющего силу закона. Закон, принятый путем референдума, может быть изменен или отменен только референдумом, в чем также проявляется и фактически закрепляется правовым путем верховенство власти народа, т.е. его суверенитет.

Кроме конституционных основ, значительную роль в теоретическом и практическом развитии суверенитета сыграла Декларация «О государственном суверенитете Республики Беларусь», принятая Верховным Советом Белорусской ССР 27 июля 1990 г. с изменениями от 19 сентября 1991 г.<sup>1</sup>

Поскольку к этому времени Конституция БССР 1978 г. претерпела множество изменений и фактически не действовала,

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1991. № 31.

Верховный Совет придал Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» силу конституционного закона. Все издаваемые в то время законы и иные нормативные акты должны были соответствовать содержанию и духу этой Декларации. Республика Беларусь как государство никогда не имела подобного правового документа, в котором бы так ясно и подробно закрепились сущность государственного суверенитета, формы его реализации и гарантии.

Распад СССР был величайшей трагедией для его субъектов и народа в целом, которые неожиданно очутились в сложнейшей ситуации. Это был один из трудных вопросов каждой республики, входившей ранее в Союз ССР, т.е. в федерацию.

Надо было решать все вопросы жизнеобеспечения своего населения, справедливо разделить общесоюзную собственность, обеспечить управление всеми экономическими, политическими и социально-культурными отраслями, обороной страны, внешнеполитической и экономической деятельностью, т.е. создать заново научно обоснованный, эффективный государственный аппарат, способный обеспечить внутренние и внешние формы проявления государственного суверенитета Беларуси; сформировать и разместить соответствующие рода войск, обеспечить охрану границы и целостность территории государства; иметь определенный материально-финансовый запас, валюту и другие ценности; создать свои посольства, консульства и представительства за рубежом и разрешить размещение подобных учреждений иностранных государств в Беларуси. Следовательно, поддержание государством надлежащего уровня своего суверенитета требует не только многообразия его политических действий, но и больших материально-финансовых затрат. Республика Беларусь успешно прошла период становления и функционирования реального государственного суверенитета.

Сегодняшний день ставит на карту новую проблему. В феврале 1997 г. был создан Союз Беларуси и России, закрепленный Договором и Уставом об этом Союзе. На основе этих международно-правовых документов созданы и функционируют совместные государственные представительные и исполнительные органы. Имеется самостоятельный бюджет Союза Беларуси и России, гражданство Союза. Граждане Беларуси и России одновременно являются гражданами Союза Беларуси и России. В связи с этим им предоставлены дополнительные союзные права, свободы, а также на них возлагаются определенные обязанности. Союз Беларуси и России обладает международной правосубъектностью.

8 декабря 1999 г. в Москве был вновь заключен Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства. Это новый прорыв в сближении дружеских, братских государств и народов, направленный на создание в недалеком будущем единого Союзного государства, более эффективно, экономического и социально-культурного развития Беларуси и России, резкого повышения уровня жизни их народов. Намечено сближение государств в области экономики, финансов, единой валюты, законодательства, обороны и безопасности, внешней политики, таможенных правил, гражданства, создания единого территориального пространства.

В настоящее время нет полной ясности о модели будущего союза государств: будет ли это федерация, конфедерация или иная форма содружества. Думаю, что это будет федеративный союз с предоставлением огромной самостоятельности и сохранением реального суверенитета его субъектам.

Процессы сближения государств идут во всем мире – в Европе, Азии, Африке, Южной Америке. И везде на первое место выдвигается идея сохранения суверенитета объединяющихся государств.

Таким образом, этап развития общества и государства, особенности которого мы анализируем, отличается повышенным интересом к разработке, закреплению и реализации верховенства, полноправия и независимости государства в проведении им внутренней и внешней политики, т.е. к его суверенитету.

**О понятии государственного суверенитета.** Этим понятием широко пользуются представители юридических наук конституционного и международного права. По своему смысловому значению слово «суверенитет» происходит от старолатинского «*supervanus*», «*supervani*», перешедшего в старофранцузское «*sovereins*», означает «самодержавный», «наивысший», «абсолютный», «неограниченный». Суверен, т.е. властелин, *Super* (лат.) – над, т.е. верховенство, независимое от каких-либо сил, обстоятельств и лиц.

Среди ученых нет единого мнения в отношении субъекта, обладающего суверенитетом. Одни считают, что суверенитетом обладает государство в целом, т.е. его система органов в центре и на местах. Другие относят суверенитет к свойству государственной власти в процессе ее проявления. Причем некоторые усматривают проявление такого свойства власти лишь у высшего представительного государственного органа (Президента, Парламента), а иные наделяют таким свойством все государственные органы. Суверенитет относится в целом к государству, его высшей

государственной власти, а не к его отдельным административно-территориальным единицам. После распада СССР некоторые областные, городские и районные Советы депутатов объявляли себя «суверенными» и пытались «уйти» от влияния центральных государственных органов, не выполнять принимаемых ими законов и подзаконных актов. Свердловская область даже объявила себя Уральской Республикой и пыталась избрать своего президента. Такая глубоко продуманная определенным кругом лиц «игра в суверенитет» вела к дестабилизации власти на местах, подрыву суверенитета и развалу гигантской России. Хотя этот процесс официально был приостановлен Президентом и Парламентом Российской Федерации, но фактически суверенитет России подрывается путем массового принятия разнообразных законов областными и краевыми думами, что приводит к отсутствию единой государственной политики, единой законности на территории федеративного государства. Эти грубые ошибки объясняются отдельными руководителями как путь к дальнейшему развитию демократии и децентрализации местных государственных структур.

Субъектами суверенитета могут быть не только государства в лице их высшего органа государственной власти, но и народы, нации, народности.

Некоторые ученые-государствоведы (К.Д. Кокмасова<sup>1</sup>, С.Р. Вихарев<sup>2</sup> и др.) безоговорочно утверждали, что суверенитет каждой нации – это ее неотъемлемое, изначальное свойство, присущее нации как таковой. Считаю их позицию бездоказательной, выдающей желаемое за действительное. Далеко не все нации и народности мира обладают суверенитетом как естественным свойством, формирующимся самим собою. Как правило, они достигают состояния суверенитета путем саморазвития, защиты от противодействующих внешних факторов и обеспечения ее реальными гарантиями. Обладание нации суверенитетом дает ей возможность самостоятельно определять свою судьбу, создавать государство, реализовывать в полной мере свои национальные традиции, культуру, быт, обеспечивать безопасность и стабильность развития нации.

Не могут быть субъектами суверенитета человек, гражданин, личность, хотя в печати иногда индивидуальность жизни, духа, душа человека, его достоинства как личности определяются

<sup>1</sup> Кокмасова К.Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д. 1970. С. 26

<sup>2</sup> Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск. 1969. С. 26.



понятием суверенитета<sup>1</sup>. В понятие суверенитета вкладывается элемент власти, чем не обладает конкретный человек.

Некоторые авторы, в частности профессор С.Г. Дробязко, пытаются наделить право суверенитетом в том плане, что «оно должно господствовать и охраняться государством, ему должен принадлежать суверенитет»<sup>2</sup>. Право не является мыслящим субъектом, а потому оно не может быть суверенным и властным.

Учение о суверенитете возникло и развивается как составная часть науки о государстве и государственной власти. Полагаю, что свойства и сущность высшей государственной власти (ее верховенство и независимость) проявляются в государственном суверенитете. Следовательно, в основу понятия государственного суверенитета должно быть положено не государство как орган власти, не сама форма власти, а проявление качественного существа верховной государственной власти в политико-правовых формах, во внутренней и внешней деятельности государства. Верховенство, самостоятельность и полнота государственной власти проявляются внутри государства, а независимость ее от других государств осуществляется во внешней политике.

Исходя из изложенного, я полагаю, что *государственный суверенитет – это верховенство, самостоятельность и полнота высшей государственной власти на своей территории и независимость ее от других государств в ее внутренних делах и внешних международных отношениях.*

Суверенитет – это не статический, а динамический процесс, осуществляющийся высшей государственной властью в пространственных пределах своих границ при решении внутриполитических задач и за пределами своей территории при проведении внешней политики.

Фактическим источником последовательного обеспечения суверенитета Республики Беларусь является власть и суверенитет народа, основанные на гуманном демократическом общественном и государственном строе с его прочным внутренним фундаментом и внешней независимостью государства.

Настоящие теоретические основы являются весьма важными при формировании правового государства, т.к. его главный ценностный смысл состоит в создании условий, которые бы давали возможность утвердить суверенность народа как источника

<sup>1</sup> Кучкина О. Суверенитет личности // Комсомольская правда. 1991. 22 июня.

<sup>2</sup> Дробязко С.Г. Современное правопонимание и его акценты // Право и современность. Минск. 1998. С. 29.

государственной власти и государственного суверенитета, гарантировать его свободы, подчинить государство обществу.

Суверенитет государства предполагает наличие стабильной организационно-правовой его управляемости на всей территории.

На территорию суверенного государства не должна распространяться власть других государств мира, что закреплено в принципе: «*Par in parem non habet imperium*» – «Равный над равным власти не имеет». Большинство государств мира не имеют суверенитета, т.к. на них распространяется экономическая и политическая экспансия более сильных государств.

В последние годы США со своими европейскими союзниками пытаются ввести в международное право норму, предоставляющую возможность ограничения государственного суверенитета путем размещения натовских войск на территории определенного государства, если там будут «грубо нарушаться гуманитарные нормы права». Эту идею они пытались реализовать и в ноябре 1999 г. на саммите в г. Стамбуле, чему решительно воспрепятствовали Россия, Беларусь и другие государства. С помощью такого хода они хотят проникать на территории не поддающихся их влиянию государств и вмешиваться в осуществление внутренней и внешней политики, т.е. грубо нарушать суверенитет якобы на законных основаниях.

Таким образом, состояние государственного суверенитета имеет прежде всего не столько научное, сколько практическое значение. Наука же помогает правильно понимать его сущность и назначение.

Считаю ошибочным утверждение о неизменности государственного суверенитета как постоянного сущностного отражения государственной власти (якобы компетенция изменчива, а суверенитет постоянен). Стремление к созданию социального государства, которое учитывает волю народа и осуществляет управление в интересах всего общества в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие природных способностей человека, ведет к расширению народовластия, наполнению суверенитета народа, а следовательно, и суверенитета государства новым содержанием. Не только развитие демократизма, но и расширение самостоятельной многогранной деятельности государства в области внутренней и внешней политики значительно обогащает его суверенитет. Это наглядно просматривается в современном функционировании государства Республики Беларусь, которое ведет открытую политику

равноправного, взаимовыгодного, многовекторного сотрудничества, направленную на укрепление уз дружбы и взаимопонимания со многими государствами мира. Отсюда вытекает вывод о возможности совершенствования государственного суверенитета.

**Взаимодействие демократии и суверенитета.** Демократия и суверенитет – однопорядковые социально-политические, конституционно-правовые понятия, связанные с проблемами сущности и формами проявления власти. Без раскрытия содержания и форм взаимодействия демократии и суверенитета нельзя раскрыть многогранную пирамиду власти в нашем обществе, ее свойства проявления и взаимозависимость.

Значимость проблемы демократии объясняется ее непосредственной связью с жизнью людей, с одной из самых насущных потребностей человека – быть активным участником происходящих в обществе процессов и хозяином собственной судьбы, решать коренные вопросы развития своей страны. Народовластие должно составлять основу государства Республики Беларусь; в свою очередь государство призвано выступать полномочным представителем народа и обязано обеспечивать надлежащие условия жизнедеятельности своим гражданам.

Суверенитет, как и демократия, – политическое, государственное-правовое понятие, означающее верховенство власти и независимость ее от других государств. Но если демократия – это гуманный режим самоуправления народом (народовластие), то суверенитет – это верховенство власти, осуществляющей этот режим. Суверенитет выражается в трех формах: суверенитет народа, суверенитет нации (народности) и суверенитет государства. Некоторые авторы считают суверенитет единым понятием, которое расчленяется на три части – суверенитет народа, нации и государства. С такой позицией нельзя согласиться. Каждый из названных видов суверенитета является самостоятельным понятием, имеющим свои характерные черты и формы проявления. Вместе с тем эти понятия тесно взаимосвязаны между собой и с народовластием. Наиболее широким понятием является «суверенитет народа», суть которого определена Конституцией Республики Беларусь (ст. 3): «Единым источником государственной власти в Республике Беларусь является народ». Это значит, что народ должен самостоятельно определять путь своего развития, соответствующий строй, формы и методы реализации власти. В демократическом обществе никто не вправе навязывать народу свою волю.

Источником же государственного суверенитета Республики Беларусь является верховенство ее народа, т.е. народный суверенитет. Настоящее положение отражено в ст. 1–4 Декларации Верховного Совета Республики Беларусь «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 г. Суверенитет демократического государства служит народу. В ст. 3 названной Декларации говорится: «Государственный суверенитет Республики Беларусь утверждается во имя высшей цели – свободного развития и благополучия, достойной жизни каждого гражданина республики на основе обеспечения прав личности в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и ее международными обязательствами».

И демократия, и суверенитет регулируются нормами права и реализуются большей частью правовым путем. Наиболее важными в данном случае являются нормы конституционного права. С их помощью можно развивать, совершенствовать, обогащать демократические процессы, а следовательно, и верховенство государственной власти (суверенитет государства), а можно, наоборот, тормозить формы проявления этих важных общественных явлений, превращая их в бюрократические догмы. Отсюда вывод: ученые в области науки конституционного права должны постоянно заниматься теоретическим обоснованием путей совершенствования демократии и суверенитета, оказанием помощи Парламенту в разработке проектов новых законов, направленных на повышение эффективности демократии и суверенитета.

Демократия и суверенитет – подвижные, изменяющиеся понятия, но в гуманном, демократическом государстве во всех ситуациях они должны служить интересам (воле) народа, откуда берут свое начало.

**Суверенитет и гражданство.** Важнейшей конституционно-правовой формой проявления государственного суверенитета, его закрепления и реализации является гражданство. По своему содержанию и форме выражения оно обусловлено самим государственным суверенитетом. А с другой стороны, гражданство тесно связано с человеком, гражданином нашего государства, обладающим широкими правомочиями, дающими ему возможность контролировать деятельность органов государства, участвовать в их работе.

Институт гражданства как совокупность юридических норм вносит стабильность в жизнь общества и государства, способствует формированию и решению национальной политики,

примирению наций, укреплению содружества государств. По мнению М. Йона-Прат, регионального юридического советника по странам центральной и восточной Европы Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, «существует два предназначения гражданства. С одной стороны, оно дает возможность государству контролировать состав населения и выполнять свои правомочные функции в отношении личности, т.е. дипломатическую защиту своих прав. С другой стороны, оно должно рассматриваться с точки зрения личности как признания основных прав человека»<sup>1</sup>. Эти правовые особенности гражданства составляют его важнейшие принципы. Раскрытие их непосредственно вытекает из понятия государственного суверенитета. Поскольку суверенитет – неотъемлемое свойство высшей государственной власти (включающее в себя такие основные элементы, как верховенство, полнота, единство и независимость его от всякой иной власти), реальное наличие суверенитета предполагает прежде всего принцип верховенства государственной власти по отношению ко всем лицам, проживающим на территории государства. Только государство вправе регулировать приобретение и утрату своего гражданства. В этом плане порою не все так просто и легко решается, т.к. возникают коллизии законов о гражданстве различных государств. Что касается Республики Беларусь, то она стремится к правовой унификации законодательства о гражданстве на многосторонней основе с другими странами – участниками СНГ. Подтверждением этого является Договор между Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Российской Федерацией «О правовом статусе граждан единого государства, постоянно проживающих на территории другого государства», заключенный в мае 1998 г.

Государственная власть может функционировать лишь при условии осуществления постоянной и устойчивой юрисдикции над гражданами или подданными. Уже в силу этого граждане любого государства создают естественную предпосылку функционирования государственной власти. Следовательно, гражданство служит правовым средством не только выражения, но и осуществления государственного суверенитета.

Непосредственное обладание гражданством самым тесным образом связано с государственным суверенитетом еще и потому, что в государстве, где народ является сувереном, принадлежность

<sup>1</sup> Материалы международной конференции «Проблемы гражданства в новых независимых государствах». Дагомыс, 27–30 окт. 1993 г. С. 27.

к гражданству означает участие лиц в осуществлении государственной власти, в реализации государственного суверенитета.

Государство не должно злоупотреблять своим суверенитетом в ущерб принципам гуманизма и демократии. Права и свободы человека должны стоять на первом месте при определении правовых основ гражданства.

Может ли быть государственный суверенитет полным или ограниченным? Общественное явление никогда не может быть полным, оно неизмеримо с точки зрения химии, геометрии или вообще математики. Если же суверенитет ограничен, то его нет, государство становится «протезируемым» со стороны другого, более сильного государства.

Некоторые политики и ученые считают, что суверенитет государства ущемляется, если оно вступает в союзы, содружества с другими государствами, например, вступление БССР в Союз ССР 30 декабря 1922 г., а также заключение Договора Республики Беларусь с Российской Федерацией о создании Союзного государства 8 декабря 1999 г. И тот, и другой основаны на принципах добровольности, равноправия, взаимоуважения, взаимопомощи, общего экономического пространства, единых военных и дипломатических принципах, взаимообогащении культур двух близких народов и дружественных отношениях. Подобные союзы являлись и являются одной из важнейших гарантий реального суверенитета Республики Беларусь.

Государственный суверенитет может быть мнимым: он провозглашается, даже закрепляется законом, а фактически становится суверенитетом кланов, отдельных лиц – олигархов или не может быть обеспечен реальными гарантиями.

Нельзя согласиться с классификацией государственного суверенитета, встречающейся в печати, подразделяющей его на экономический, политический, идеологический, финансовый, международный, законодательный и др. В данном случае можно говорить о спектре сфер проявления суверенитета или о его гарантиях (экономических, политических и др.), но не о самостоятельных видах подобного рода государственных суверенитетов. Суверенитет государства един, а проявляется он в разнообразных сферах государственной и общественной жизни. В реальности все эти аспекты государственного суверенитета взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Влияет ли разделение государственных властей на содержание государственного суверенитета?

В литературе нет однозначного ответа на этот вопрос. Некоторые авторы считают, что разделение властей ведет к расщеплению, ослаблению власти и государственного суверенитета. С подобным подходом трудно согласиться. Реализация принципа разделения властей не раздробляет, не ослабляет власть государства в целом, а, наоборот, служит сотрудничеству и кооперации всех ее ветвей, что ведет к укреплению государства и его суверенитета. Разумное разделение властей без их взаимного ущемления преследует цели повышения их эффективности, взаимодействия, расширения демократических начал в функционировании единого государства.

Субъектами, представляющими и реализующими государственный суверенитет Республики Беларусь, являются: 1) Президент и 2) Парламент – Национальное собрание, избираемые народом на широкой демократической основе. Только эти высшие государственные органы могут выступать от имени народа, но не подменять народ и его суверенитет.

Суверенитет относится только к высшим (верховным) органам государства, им не могут обладать иные центральные государственные органы, отдельные должностные лица, а также местные органы самоуправления и управления. Нельзя «играть» в суверенитет. Лишь по поручению Президента и Национального собрания иные государственные органы внутри страны и за рубежом могут выполнять определенные действия, связанные с реализацией суверенитета.

Реальный государственный суверенитет Республики Беларусь проявляется в самостоятельных действиях его субъектов и подчиненных им лиц, принятии и реализации законов, во внутренней и внешней политике государства, при вступлении в союзы с другими государствами, в государственно-властных отношениях, финансово-экономической политике, определении уровня рыночных отношений, формировании бюджета государства и его использовании, защите территориальной целостности государства, дипломатии, решении вопросов культурного и духовного развития нации и народа, реализации основных прав и свобод граждан, воспитании граждан в духе патриотизма и преданности Отечеству, выступлениях руководителей государства и иных сферах государственной и общественной жизни.

Государственный суверенитет не существует сам по себе как изолированное явление, это качественный признак государства, его верховной власти. Исчезает государство – вместе с ним исчезает и суверенитет. Для поддержания реального и эффективного

государственного суверенитета необходимы многообразные государственные гарантии. Наиболее значимыми из них являются: поддержка народом государственной политики; обладание государства учредительной властью, т.е. возможностью самостоятельной разработки и принятия своей Конституции; способность государства вести миролюбивую политику; обеспечение экономической и политической независимости; обладание мощной финансово-экономической базой, высокой платежеспособностью валюты; преодоление сырьевой направленности экономики; обеспечение конкурентоспособности производимой продукции; наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан; обеспечение правопорядка; высокий уровень развития демократических процессов в обществе и государстве; гибкость дипломатической деятельности, повышающей авторитет государства; наличие вооруженных сил, способных защитить целостность и территориальное верховенство государства; реальная возможность государства вступать в добровольные, равноправные союзы с другими государствами и выходить из них; наличие своего гражданства и права приема в гражданство; наличие государственных наград и символики Республики Беларусь, отражающей сущность суверенитета государства. Удачно созданное административно-территориальное устройство и эффективное функционирование в нем местных органов управления и самоуправления укрепляет государство, его экономику, социально-культурные устои, а следовательно, и суверенитет. В суверенном государстве должна быть сильная власть как в центре, так и на местах, способная эффективно реализовывать его внутренние и внешние функции.

Государство должно быть крупным собственником национальных богатств, уметь накапливать в свой бюджет средства за счет стабильности и эффективности общественного производства, умелого управления государственной собственностью, проведения разумной ценовой, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики, накопления капитала за счет международной торговли, бартера, недопущения военных действий, подрывающих экономику государства; надежно защищать объекты государственной собственности; обеспечивать своим гражданам право на труд, иные конституционные права и свободы.

Нельзя допускать, чтобы международные организации, особенно Международный валютный фонд и Мировой банк, делали какие-либо услуги (предоставляли кредиты, оказывали гуманитарную помощь и др.) под обязательным условием государства



выполнить определенные действия (проводить экономические реформы, изменять цены, устанавливать выгодный им курс национальной валюты, сокращать вооруженные силы и т.д.). Отныне эти организации предоставляют финансовую помощь нуждающимся странам только при условии проведения ими реальных экономических реформ. «Отбиваясь от этих упреков, МВФ и ВБ взяли курс на ужесточение условий выделения помощи: учить ходить будут только тех больных, кто этого сам искренне хочет»<sup>1</sup>. Такого рода экономическая экспансия крупных и сильных государств на слаборазвитые государства приводит в конце концов к политической экспансии и их закабалению. Надо всеми силами и средствами прекратить свободное хождение доллара США в нашей стране. Отмеченные негативные явления ведут к подрыву государственного суверенитета.

Суверенное государство должно быть платежеспособным, иметь золотой запас и иные ценные металлы, валютную денежную массу и наличные денежные средства. Как бы продолжением этой экономической деятельности государства, направленной на обеспечение суверенитета, является ведение им политики демополизации, т.е. сдерживания монополистов в изготовлении товаров или действий в отношении других субъектов предпринимательства и самого государства. Это важный рычаг государства в обеспечении своего суверенитета в обществе, основанном на частнопредпринимательской деятельности.

Общеизвестным правилом в международной и внутренней политике государств является: кто господствует экономически, тот господствует и политически.

После событий, происшедших в 90–91 годах, ситуация в мире резко изменилась. Исчез двухполюсный мир, что, в свою очередь, наложило определенный отпечаток на взаимоотношения между новыми независимыми государствами, возникшими в центральной, восточной Европе и на постсоветском пространстве. Они стали по-новому конструировать свою внешнюю и внутреннюю политику, осторожно выискивать и апробировать различные варианты взаимоотношений. Их действия осложняются также глобальными мировыми проблемами: 1) рост народонаселения опережает рост производства продуктов питания; 2) приобретение ядерного оружия многими государствами. Полагаю, что в такой ситуации возможность сохранения государственного суверенитета наиболее

<sup>1</sup> Фадеев П. МВФ и Мировой банк становятся осмотрительнее // Известия. 1998. 12 нояб.

реальна при повышении гуманной роли международного права, широком развитии и реализации им следующих принципов взаимоотношений между государствами: миролюбия, добрососедства, взаимопонимания, взаимного доверия, мирного сосуществования, взаимного терпения, выдержки и прощения. Это те киты, на которых должен держаться мир. Республика Беларусь стремится проводить свою многовекторную внешнюю политику на основе этих принципов, избегая острых конфликтов.

# О законности и усмотрении

## Теоретические основы законности как универсального социально-правового явления

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Теоретические основы законности как универсального  
социально-правового явления / А.А. Головки //  
Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 50–64.*

### Введение

Термин «законность» широко употребляется не только в научной юридической литературе, нормативных правовых актах, регулирующих организацию и деятельность государственных органов, но и в многочисленных актах правоприменения.

Несмотря на огромную значимость законности для юридической теории и практики, ее сущность в научной литературе раскрывается по-разному. Некоторые авторы используют термин «законность» только применительно к функционированию правоохранительных органов, другие ограничивают законность лишь реализацией норм законов, исключая из процесса обеспечения законности подзаконные правовые акты.

В содержательном отношении понятие «законность» употребляется как:

- ➔ принцип организации и деятельности органов государства;

- ⇒ правовой режим;
- ⇒ метод государственного управления;
- ⇒ способ упорядочения общественных отношений;
- ⇒ существенный элемент демократического политического режима;
- ⇒ признак правового государства;
- ⇒ юридическая гарантия обеспечения правопорядка.

При всей многогранности термин «законность» тесно связан с прикладным аспектом правоприменительной деятельности. Не случайно в Энциклопедическом юридическом словаре законность определяется как «неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными и иными лицами»<sup>1</sup>.

## Основная часть

### Понятие, признаки и уровни законности

Понятие «законность» часто ассоциируется с термином «закон». Однако закон – это еще не законность. Законность представляет собой процесс соблюдения и реализации не только законов, но и всех иных нормативных правовых актов. Например, нарушение устава кооператива, колхоза, иного зарегистрированного общественного объединения можно оценить как нарушение законности. В отечественной правовой науке этот вопрос определен однозначно. В содержание законности вкладывается реализация, исполнение не только законов, но и иных актов законодательства, издаваемых государственными органами и частично – общественными объединениями.

Таким образом, законность является широким, универсальным, многогранным явлением, пропитывающим своей сущностью все процессы функционирования общества, государства и жизни людей, регулируемые правом.

Законность – это основанное на праве такое состояние общества и государства, при котором достигаются точное соблюдение порядка принятия законов, других нормативных правовых актов и иных решений, их единообразное понимание, толкование, четкая реализация в конкретных правоотношениях государственными органами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями

<sup>1</sup> Энциклопедический юридический словарь. М. 1994. С. 104.

и гражданами с целью обеспечения правопорядка, социальной стабильности и справедливости.

Описанная выше своего рода цепочка однопорядковых явлений отражает содержание и назначение законности. Нельзя противопоставлять перечисленные этапы, формы выражения законности, поскольку все они важны, взаимообусловлены и только их реализация в целом может обеспечить четкое и правильное исполнение норм права всеми субъектами.

Самым сложным в указанном процессе является определение сферы и границ правового регулирования отношений в функционировании общества и государства: что необходимо урегулировать нормами права, а что оставить за его пределами. Нельзя каждое действие или бездействие всех субъектов наглухо «заковать» правовыми нормами. Существует определенный уклад, выработанный веками; человечеством установлены обычаи, традиции, нормы культуры, которые переходят от поколения к поколению и традиционно соблюдаются всеми. Несоблюдение (нарушение) этих правил осуждается обществом в целом и отдельными гражданами в частности. Соблюдение общественных правил поддерживается самими гражданами с помощью убеждения, осуждения и терпеливого воспитания.

Однако существуют такие сферы общественной жизни, которые определяются политикой государства, заложенной им в специально разработанных и опубликованных нормах права. Правила поведения, установленные нормами права, являются обязательными, за их неисполнение или нарушение устанавливается ответственность.

На вопрос о том, какое количество норм права должно быть в государстве, никто не может дать точный ответ, хотя от количества норм права и их реализации зависит содержание законности. Исходя из компетенции государственных органов Республики Беларусь, решением этого вопроса обязан заниматься Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь как орган законодательной власти. Он и подчиненные ему органы должны постоянно изучать различные сферы функционирования общественной и государственной деятельности, прислушиваться к субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, чувствовать пульс жизни, выявлять новые прогрессивные явления и отвергать старые, тормозящие развитие общества, что типично для бурно развивающихся государств мира, использовать положительный опыт парламентов других государств. Парламент должен планировать нормотворческую работу, устранять пробелы в законодательстве, своевременно избавляться от устаревших нормативных правовых актов.

Наличие в государстве множества законов часто оценивается негативно: в них трудно разобраться, не исключено дублирование, их сложно одновременно реализовывать. Главным требованием законности является принятие таких норм права, которые соответствовали бы интересам граждан и иных субъектов права и в конечном итоге – целям успешного развития общества.

Как показывает практика, желательно иметь базовые законы об основных направлениях развития общества, детализирующиеся в отраслевых нормативных актах. При такой структуре нормативных правовых актов они становятся прозрачными, облегчают реализацию. Эффективность правоприменения зависит от кадров, обладающих юридическими знаниями и умением проводить их в жизнь.

В Республике Беларусь существует четырехуровневая законность: конституционная<sup>1</sup>, правообразующая, правореализующая и актоисполнительная. Каждый из этих уровней законности имеет свои особенности, в то же время все они взаимно обусловлены и дополняют друг друга.

Хотя конституционная законность включается составной частью в общее понятие законности, по своей важности и назначению она занимает особое место, т.к. нормы Конституции закрепляют и регулируют самые важные для общества вопросы: о характере конституционного строя, политической форме правления, порядке функционирования и взаимодействия всех государственных органов, элементов политической системы, правовом статусе человека, гражданина и др. Реализация конституционной законности определяет степень прямого действия самой Конституции как Основного Закона и достижения заложенных в ней целей. Кроме того, требования основ конституционной законности распространяются на все виды законности.

Социальный характер современной конституционной законности состоит в том, что она выражает волю и интересы всего белорусского народа.

В основе конституционной законности лежит принцип верховенства Основного Закона государства: «Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция»

<sup>1</sup> О сущности конституционной законности см.: Еременко Ю.П. Конституционные проблемы законности в условиях развития социализма: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М. 1982.

(ст. 137 Основного Закона). Данный конституционный принцип закрепляет пирамиду нормативных правовых актов Республики Беларусь в зависимости от их юридической силы и территории действия, что позволяет отграничить конституционную законность от отраслевой (ведомственной) и административно-территориальной законности. В соответствии с этим можно предложить следующую классификацию видов законности: 1) конституционная законность, 2) отраслевая (ведомственная) законность и 3) административно-территориальная законность.

Исследование указанных видов законности в отдельности и во взаимодействии дает возможность глубже и всесторонне раскрыть их сущность, назначение, эффективность и формы проявления.

В соответствии с частью первой ст. 79 Конституции ее гарантом является Президент Республики Беларусь.

Согласно ст. 6 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей обеспечивать верховенство Конституции Республики Беларусь и ее непосредственное действие на территории Республики Беларусь, соответствие нормативных правовых актов государственных органов Конституции Республики Беларусь, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении призван Конституционный Суд Республики Беларусь. Таким образом, на Конституционный Суд Республики Беларусь возложена ответственная задача. Это подтверждает и процесс расширения полномочий Конституционного Суда.

Если же нарушаются иные положения Конституции, то на защиту Основного Закона приходят органы прокуратуры, общие и хозяйственные суды, органы Министерства внутренних дел, Комитета государственной безопасности, Комитета государственного контроля, другие центральные, республиканские и местные органы государства, защищающие конституционный строй.

Предметом правообразующей законности является реализация норм права, регулирующих инициативу представления проектов законов, порядок разработки и принятия правовых актов. Такие нормы содержатся в регламентах палат Парламента, законах и положениях об отдельных государственных органах. Контроль за правообразующей законностью осуществляют вышестоящие органы и Генеральная прокуратура Республики Беларусь. Надзорные функции прокуратуры не распространяются на Президента, Парламент и Правительство.

Субъектами правореализующей законности выступают ряд государственных органов в центре и на местах, общественные объединения, граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства.

Важнейшими гарантиями правореализующей законности являются прокурорский надзор, судебное разбирательство, подача обращений граждан, а также реализация законодательного принципа, согласно которому в случае расхождения нормативного акта нижестоящего органа с актом вышестоящего органа действует акт последнего.

К правовым гарантиям актоисполнительной законности можно отнести возможность обжалования действий должностных лиц, государственных органов в суд, прокурорский надзор, судебное разбирательство и, пожалуй, самое главное – законопослушность и законоисполнительность самих граждан.

Существует такое понятие, как «кратология», т.е. учение о власти. Нельзя объяснить и раскрыть сущность и назначение любой власти (народа, государственных органов, общественных объединений) вне законности. Каждый субъект власти образуется и действует на основе норм права. Он обладает конкретной компетенцией, позволяющей ему решать определенный круг вопросов в актах строго определенного вида. Не допускается подмена одного властного субъекта другим. На этой основе строится также разделение властей в нашем государстве на законодательную, исполнительную и судебную.

При неперемennom следовании государства праву складывается высший тип справедливого правового государства. С помощью нормативных правовых актов обеспечивается законность функционирования властных структур государства, политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и народа в целом, т.е. стабильность и справедливость в обществе и государстве.

Законность выражается в демократических отношениях, в суверенитете народа, нации, государства, в формировании и деятельности элементов и субъектов политической системы, в подготовке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, во взаимоотношениях государственных служащих с гражданами, иностранцами и лицами без гражданства, в финансово-экономической сфере, частнопредпринимательской деятельности и бизнесе.

Законность – это глобальное, универсальное конституционное понятие. Наиболее ярко и заметно законность проявляется в деятельности правоохранительных органов по обеспечению реализации гражданами прав, свобод и обязанностей.

## **Законность и законотворчество**

Содержание законности нельзя отождествлять только с деятельностью правоохранительных органов.



Уровень законности в управлении обществом зависит от содержания норм права и степени их реализации. Законодатель должен постоянно изучать новые явления в экономическом и социально-культурном развитии, закрепляя и стимулируя их нормами права, т.е. нормотворческая деятельность должна задавать тон в развитии политической системы общества и хозяйственного механизма.

Таким образом, юридическое содержание законности опосредуется содержанием актов законодательства. Важнейшей предпосылкой утверждения законности в государстве является качественное законодательство, которое опосредуется качественным законотворческим процессом.

Обычно термин «качество» соотносят с предметами обихода, продуктами, техническими средствами, которые можно оценить с точки зрения их полезности, облегчения труда, удобства в быту, длительности пользования. Качество же законотворческого процесса определяется его научностью, глубоким обоснованием необходимости принятия новых нормативных правовых актов, путем реализации которых достигается успешное решение экономических, социальных, политических прогнозов развития общества, государства и жизни людей. В этом многоступенчатом процессе должны участвовать не только депутаты Парламента, но и ученые-юристы. В качестве научных консультантов могут привлекаться ученые иных отраслей знаний, а также опытные работники государственного аппарата, обладающие профессиональной культурой. Законотворческий процесс должен быть пропитан правом, наукой и культурой.

Уровень законодательного процесса во многом зависит от высоких качеств каждого депутата. Депутаты должны осознавать ответственность перед избирателями, народом и государством. Следовало бы установить правовую ответственность конкретных депутатов за подготовку некачественных законов.

На вопрос о том, какие субъекты участвуют в законотворческом процессе, в юридической литературе (например, в работе Н.М. Кондратович<sup>1</sup>) выражены различные точки зрения.

По своему назначению и функциям субъекты законотворчества отличаются друг от друга. Одни из них прямо участвуют в указанном процессе (Национальное собрание Республики Беларусь и его органы, сам народ), другие содействуют, помогают достижению

<sup>1</sup> Кондратович Н.М. Субъекты законотворческого процесса: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Минск. 1995.

его цели, являясь опосредованными участниками этого многогранного процесса. При проведении референдума количество субъектов законодательного процесса намного меньше, чем при парламентском принятии законов.

Полагаю, что субъектами законотворческого процесса являются: народ, Парламент, его палаты, председатели палат, постоянные и временные комиссии Парламента, отдельные депутаты; субъекты, наделенные правом законодательной инициативы (ст. 99 Конституции), кроме Президента, депутатов Палаты представителей и Совета Республики, Правительство, граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек; отдельные министерства и государственные комитеты, которым Правительство поручает подготовку проекта закона для конкретной социально-экономической, культурной или политической сферы деятельности; согласительная комиссия, формируемая на паритетной основе двух палат Национального собрания в случае отклонения законопроекта Советом Республики; прокуратура; эксперты проектов законов (научные институты, их подразделения, отдельные ученые-юристы и высококвалифицированные практики); пресса, освещающая итоги подготовки законов, публикующая проекты законов для обсуждения их гражданами и сам процесс обсуждения, с обобщениями высказанных замечаний; Конституционный Суд, осуществляющий конституционный надзор.

Правовой основой формирования и деятельности всех субъектов законотворческого процесса являются Конституция Республики Беларусь, закон о Национальном собрании Беларуси, регламенты палат Национального собрания, законы о Президенте, Правительстве, прокуратуре, статусе народных депутатов, политических партиях, общественных объединениях, местном управлении и самоуправлении, печати, основных принципах народо-властия в Республике Беларусь, Декларация о государственном суверенитете Республики Беларусь (1990 г.) и др.

Как оценить сложный и в то же время прозрачный процесс законотворчества, в котором принимает участие множество субъектов, нет ли в нем нагромождений и бюрократизма? Представляется, что такой путь законотворчества возможен лишь в демократическом обществе и государстве, его следует развивать и совершенствовать, т.к. он способствует обобщению идей в новых законах, предоставляет возможность выбора наилучшего варианта закона из множества проектов и исключает бюрократизм.

Законность должна постоянно развиваться в условиях правовой культуры и научного обоснования всех форм ее проявления:

в отдельных правовых актах, их систематизации, кодификации, совершенствовании в связи с важными изменениями развития общества, государства, конкретных отраслей хозяйства, культуры, социальных процессов. Это не должно быть лозунгом, просьбой или научно обоснованной рекомендацией ученых. В Конституции или в общем законе о правотворческих государственных органах следовало бы закрепить их обязанность постоянно следить за «чистотой» законодательства, которое должно соответствовать духу времени, не отставать от жизни и задавать тон развитию новых общественных процессов. Политика государства должна идти «в ногу» с законом.

В последнее десятилетие происходит активный процесс кодификации нашего законодательства. В настоящее время в Республике Беларусь действует более 20 кодексов. Законом не закрепляются требования и порядок проведения кодификации, в науке также не выработано единых требований, основ ее осуществления. В связи с этим заслуживают внимания выводы В.Д. Ткаченко, в работе которого определяются правила и требования, предъявляемые к деятельности правотворческих органов при осуществлении кодификации. К ним указанный автор относит: 1) установление и научное обоснование материальных и юридических предпосылок кодификации; 2) правильное определение и выбор форм права; [3)] правило, выражающееся в определении цели проводимой кодификации законодательства (как общей, так и текущей), применительно к его отдельным структурным подразделениям – частям, главам, статьям; 4) правильное определение отраслевой принадлежности норм права; 5) требование создания оптимальной структуры нормативного правового акта; 6) преемственность правового регулирования и т.д.<sup>1</sup> В то же время следует отметить, что некоторые из этих положений не бесспорны.

Считаю, что кодификация неприменима к деятельности конкретного государственного органа. Например, в Беларуси издан Банковский кодекс. Представляется, что в данной ситуации более целесообразно было издать финансовый кодекс, а не банковский. Путь издания кодексов для отдельных государственных органов неприемлем, т.к. может привести к дублированию в них однотипных положений. Полагаем, что кодекс должен регулировать однотипные общественные отношения многих субъектов или широкую сферу общественных явлений (например, избрание депутатов

<sup>1</sup> Ткаченко В.Д. Основные требования социалистической законности в правотворчестве Советского государства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Харьков. 1987. С. 24.

представительных органов государственной власти в центре и на местах, семейные отношения и др.).

Следует обратить внимание также на недопустимость дублирования норм в регулировании однотипных общественных отношений, например избрания депутатов высших и местных представительных органов. Кодексы должны обязательно проходить научную профессиональную экспертизу, особенно если они издаются впервые.

В 2000 году в Республике Беларусь впервые был принят Избирательный кодекс. Это документ, необходимый каждому совершеннолетнему гражданину Беларуси. Однако изложен он не совсем удачно, т.к. авторы были «скованы» обобщением действующих в то время законов о выборах Президента, Парламента, местных Советов депутатов, об отзыве лиц, о проведении референдумов. Все это привело к повторению многих положений о выборах и громоздким обобщениям. Кодекс написан «тяжелым» языком, им трудно пользоваться, неудачно и само название Кодекса. С одной стороны, подкупает его краткость, а с другой – он ограничен регулированием отношений по избранию лишь представительных органов, хотя в нашем обществе проводится избрание руководящих органов многочисленных общественных объединений.

Необходимо совершенствовать порядок подготовки и принятия не только законов, но и иных нормативных правовых актов. У нас отсутствуют единые, хорошо разработанные правила подготовки и принятия подзаконных актов, издаваемых Советом Министров, министерствами, государственными комитетами, объединениями юридических лиц и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров, структурными подразделениями местных исполнительных и распорядительных органов. Дело в том, что их акты принимаются прежде всего для проведения законов в жизнь, поэтому в данном нормотворческом процессе не должно быть отступлений от законов. А это, в свою очередь, зависит от уровня квалификации кадров исполнительных и распорядительных органов. Ни один подобный нормативный правовой акт не должен издаваться без санкции юристов (юридических служб) данных органов. В программы подготовки и переподготовки кадров местных исполнительных и распорядительных органов обязательно должны быть включены темы об их нормотворческой деятельности. В настоящее время эта работа имеет ряд недостатков: многие нормативные правовые акты местных исполнительных и распорядительных органов издаются без ссылки на закон и юридически не всегда верны, что негативно влияет на реализа-

цию политики государства, в том числе соблюдение законности. Поскольку же удельный вес законов в общем массиве правовых актов постоянно возрастает, то обеспечение законности на местах усложняется. По мнению автора, одним из выходов из создавшегося положения является усиление органами прокуратуры общего надзора и оказание ими эффективной помощи местным исполнительным и распорядительным органам в издании подзаконных актов.

В правовой литературе верно отмечается: «Акты управления должны быть экономически и юридически обоснованы, изданы на основе и в порядке, предусмотренном законом, в пределах компетенции издающего органа, с соблюдением формы, если она установлена законом. Предписания, содержащиеся в актах, должны быть изложены четко, доступным для понимания языком и своевременно доведены до исполнителя»<sup>1</sup>.

На содержание законности в нашем государстве все чаще оказывают влияние нормы международного права, которые разрабатываются ООН, ЕС, МОТ, ЮНЕСКО и другими международными организациями. Если международные акты подписываются обеими палатами Национального собрания (Парламентом), то они вступают в силу и действуют на территории Беларуси, причем внутреннее законодательство приводится в соответствие с ними. (Это своего рода научно обоснованные требования, предъявляемые к сущности понятий, явлений и общественных процессов развития.) Таким образом, нормы международного права как бы «вливаются» в наше законодательство и подлежат обязательному исполнению. На них распространяются принципы законности, а следовательно, устанавливается правовая ответственность за их нарушение или неисполнение.

### **Взаимосвязь законности и демократии**

Огромный научный и практический интерес представляет проблема законности и демократии. Какова же диалектика развития и взаимодействия этих двух важнейших понятий и явлений? Демократия служит фундаментом законности, которая сама опирается на прочную базу законодательства. Одновременно законность в демократическом обществе как часть демократии определяет целенаправленное дисциплинированное поведение большинства

<sup>1</sup> Битяк Ю.П. Гарантии обеспечения законности актов Советского государственного управления: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Киев. 1979. С. 8.

граждан, организаций и их трудовых коллективов, способствует защите демократии от нарушения ее основных принципов. В свою очередь, демократия создает условия для постоянного укрепления законности. Она расширяет ее социальную базу, обеспечивает сознательное соблюдение прав, свобод и обязанностей граждан и предполагает контроль за соблюдением всех правовых актов.

Сила и жизненность законности в демократическом социальном правовом государстве состоит в ее неразрывной связи с демократией, охраной и обеспечением прав и свобод граждан; единой законности в масштабах всего государства; обязанности выполнения законов для всех должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций и граждан; установлении контроля и надзора за законностью; неотвратимости ответственности за нарушение норм права. Законность обеспечивает защиту и развитие государственного и общественного строя, реализацию прав и свобод граждан.

Демократия и законность – основные принципы организации и функционирования государственного и общественного управления в Республике Беларусь. Демократия – это определенное состояние отношений в обществе и государстве, при котором граждане активно участвуют в управлении с целью дальнейшего развития общества, государства и каждого индивидуума. Главное заключается не в формах демократии, а в их эффективности. Порядок же реализации демократии закрепляется и регулируется нормами права. С их помощью можно и нужно управлять демократическими общественными процессами, совершенствуя их в направлении дальнейшего повышения эффективности воздействия на экономическое и социально-политическое развитие. Следовательно, с помощью права можно усилить или замедлить проявления и эффективность демократии. В связи с этим в Конституции Республики Беларусь понятия «закон» и «законность» приобретают особый смысл. Принцип законности возведен в ранг конституционного принципа и путем закрепления в Основном Законе.

Демократия и законность ярко проявляются, сочетаясь между собой в пределах осуществления управленческой деятельности и широкого использования опыта масс (общественных формирований). Творческая, организующая, дисциплинарная роль законности иногда недооценивается, а без этого невозможно повысить уровень и результативность управления. Особого внимания заслуживает вопрос о более детальном регулировании статуса трудовых коллективов в новых условиях: определение компетенции общего собрания, порядка отмены его незаконных актов, образование коллегиального органа трудового коллектива (совета), установление

норм о взаимоотношениях администрации с общественными формированиями, учет общественного мнения при выдвижении кадров на должности руководителей структурных подразделений. Это повысило бы эффективность управления экономикой.

Необходимо, чтобы улучшение условий жизни человека основывалось на учете его возрастающего вклада в общее дело развития хозяйства и социальных процессов. Такая идея должна быть четко зафиксирована в законодательстве. Отклонение от этого принципа неизбежно ведет к нарушению социальной справедливости, представляющей важнейший фактор единства и стабильности общества.

Характер законности, ее политическое содержание определяются политическим содержанием демократии. Нормы права в Республике Беларусь проникнуты демократизмом и гуманизмом, они выражают волю большинства народа, закрепляют демократические правила в управлении и демократические пути их осуществления. Выполнение норм права, их соблюдение есть не что иное, как реализация на практике реальной демократии в различных сферах управления. Следовательно, с одной стороны, законность является одним из важнейших элементов демократии и основным путем, методом ее осуществления. С другой стороны, законность и дисциплина обеспечивают развитие демократизма политической системы общества, осуществляющей руководство экономическими и социальными процессами.

Повышение уровня демократии и законности в общественных процессах может резко повысить эффективность управления политическими, хозяйственными и социальными сферами жизни народа.

### **Принципы законности**

Перечень принципов законности весьма разнообразен, но он не может и не должен быть произвольным, поскольку есть общее теоретическое объяснение и требование. Принципы любого понятия и явления должны раскрывать их характерные особенности, сущность и законность развития.

С нашей точки зрения, к основным принципам такого важного и многогранного понятия, как законность, относятся следующие принципы:

- выражение воли народа в законах и иных нормативных правовых актах;
- законность – неотъемлемый элемент демократического режима;

- ⇒ научная обоснованность разработки, применения законов и иных нормативных правовых актов (их количественная и качественная стороны);
- ⇒ гуманизм правовых норм;
- ⇒ единообразное понимание норм права при их принятии, толковании и реализации;
- ⇒ верховенство Конституции и законов в системе права;
- ⇒ справедливость;
- ⇒ постоянный контроль за соблюдением правовых норм всеми субъектами;
- ⇒ соблюдение норм права всеми субъектами правоотношений;
- ⇒ несовместимость законности с инертностью, нигилизмом, стихийностью, анархией, безответственностью, недисциплинированностью, бюрократизмом, деспотизмом, правонарушениями и преступлениями;
- ⇒ равенство всех перед законом;
- ⇒ единая законность на территории Республики Беларусь для государственных органов, общественных объединений и граждан;
- ⇒ взаимная ответственность государства и гражданина;
- ⇒ строгое и неуклонное проведение в жизнь законодательных актов;
- ⇒ постоянное укрепление правовых основ государственной и общественной жизни;
- ⇒ сочетание стабильности и динамизма развития общества и права;
- ⇒ внутренняя согласованность системы различных отраслей права и механизмов их обеспечения;
- ⇒ приоритет общепризнанных норм и принципов международного права при регулировании коллизий между международными актами и актами внутреннего законодательства;
- ⇒ несовместимость законности национального государства с негативными международными глобальными процессами;
- ⇒ законность – основа правопорядка.

### Обеспечение законности

Основой законности являются нормы права. Законность существует не сама по себе, а всегда во имя чего-либо – обеспечения жизни и прав человека, правопорядка в области экономики, культуры, взаимоотношений между различными социальными группами.



пами людей, общественного порядка, взаимодействующих между государственными органами и всеми элементами политической системы общества.

Однако законность и сама нуждается в поддержке, обеспечении на определенном уровне. Недостаточно публичного провозглашения необходимых для человека законов и иных нормативных правовых актов. Главное заключается в том, чтобы они были гарантированы. Импульс их развитию придают определенные субъекты, вступающие в различные правоотношения. Кроме того, должны быть обеспечены соответствующие политические, экономические и социальные условия для успешной реализации норм права. Необходимы и правовые гарантии, под которыми понимаются правоохранные нормы, правоохранные институты и правоохранный процесс, взятые в их единстве и дополненные юридической культурой граждан и иных субъектов.

Многие гарантии прав и свобод граждан конкретно установлены в Конституции Республики Беларусь, закрепляющей правовой статус личности, т.е. нормы права и законность определяют и эту важную сторону жизни человека. Существуют политические, экономические, социальные, юридические (правовые), воспитательные, идеологические, организационные, внешнеполитические и иные виды гарантий законности и демократии.

Политические гарантии законности проявляются в обладании народом высшей властью в обществе, в социальном единстве государства и личности, в сочетании государственной власти с индивидуальными свободами, в единстве прав и обязанностей. Добровольное и добросовестное исполнение гражданами конституционных обязанностей есть не что иное, как гарантия обеспечения прав и свобод граждан. Права и свободы человека отражают природу общества, выступая проявлением ее сущности. Важнейшую роль в обеспечении законных прав и свобод граждан играют экономические, организационные и воспитательные гарантии.

Законность обеспечивается расширением сферы действия права на новые общественные отношения, их регулирование и установление ответственности за несоблюдение (нарушение) закрепленных норм.

Обеспечение массового контроля и самоконтроля граждан за соблюдением норм права и недопущением правонарушений – это общее дело всего народа и элементов политической системы общества. В Республике Беларусь действуют многочисленные объединения граждан, занимающиеся обеспечением законности

во многих социально-экономических и просветительских отраслях государственного управления (добровольные народные дружины, общественные советы, комиссии, инспекции и др.). Государственные органы должны не только инструктировать их, но и поддерживать, поощрять. В данном процессе особое значение приобретает правовое воспитание граждан, с тем чтобы они постоянно изучали действующие нормы права, сознательно их исполняли и предупреждали правонарушения. Человек, осознавший важность права, не будет совершать антиобщественных действий и своевременно сумеет сдерживать других лиц от подобных проступков. Возникает как бы цепная реакция сдерживания граждан от правонарушений, способствующая обеспечению законности.

## Заключение

Рассмотренные в данной статье проблемы требуют дальнейшего научного исследования, осмысления, разработки рекомендаций и предложений о совершенствовании законодательства, направленных на устранение недостатков в деятельности государственных органов в сфере обеспечения законности. Необходимо выявлять наиболее эффективные формы работы центральных и местных государственных органов по обеспечению законности. К сожалению, в настоящее время в программах юридических, социально-управленческих вузов отсутствует предмет «Государственное строительство», который раньше назывался «Советское строительство». Данный очень важный практический предмет был исключен из программ обучения студентов и практических работников, что снизило в определенной мере уровень эффективности организационно-правовой деятельности органов государства. Наука государственного строительства должна изучаться и совершенствоваться, добиваясь такого положения на практике, чтобы при наименьшей затрате сил и средств получать наибольший управленческий эффект, в том числе в обеспечении законности. С учетом важности науки управления изучается чиновниками всех ведущих государств мира.

Развитие общества и государства требует повышения общей культуры, правосознания и правовой культуры граждан. Велика в этом роль также всех учебных заведений, воспитывающих молодежь. Это трудная, но важная задача, без разрешения которой нельзя достичь высокого экономического и социально-культурного уровня жизни народа.

Обеспечение законности и правопорядка – одна из важнейших внутренних функций демократического государства, стремящегося к стабильности.

## **Аннотация**

В статье исследуются сущность и теоретические основы законности как универсального социально-правового явления. Автор рассматривает понятие, признаки и уровни законности. Уделено внимание соотношению понятий «законность» и «законотворчество», взаимосвязи законности и демократии. Предпринята попытка научно определить принципы законности. Подчеркивается важность осуществления мер по обеспечению законности в условиях демократического социального правового государства.

## **Annotation**

The article researches the core and theoretical basis of legality as universal social and legal phenomenon. The author considers the definition, features and levels of legality. The attention is paid to the correlation of the definitions «legality» and «law creation», interaction between legality and democracy. The attempt is made for the scientific definition of the principles of the legality. It is stressed the importance of application of the measures on the security of the legality in the conditions of democratic social state ruled by law.

## Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (некоторые проблемы теории и практики)

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Допустимо ли совместить законность и усмотрение?  
(некоторые проблемы теории и практики) / А.А. Головки //  
Право и политика. – 2006. – № 3. – С. 24–30.*

В практической деятельности органов власти национальных государств, а также международных организаций возникают ситуации, затрудняющие их разрешение в связи с отсутствием конкретных норм, регулирующих данные общественные отношения. Принять новые нормы права в краткие сроки весьма затруднительно, в то же время решение возникшего конфликта не терпит отлагательства. В подобных случаях соответствующие органы и их руководители решают текущие вопросы по своему усмотрению. Допустимо ли это с точки зрения законности, и если да, то в какой мере, и с соблюдением каких общих правил? Ни национальное законодательство Беларуси, ни нормы международного права не закрепляют правила о порядке допустимости усмотрения в качестве разрешения конфликта в общественных отношениях, особенно при осуществлении внутрис государственного управления и проведения международной политики.

В чем же состоит сущность понятия «усмотрение»? Усмотрение – это возможность международных органов, организаций, а также органов национальных государств отступать от прямого

применения норм международного и национального права, в которых отсутствуют четкие правила о разрешении конкретного конфликта или вопроса, подлежащих немедленному исполнению. Требуется оперативное решение, которое должно соответствовать общим принципам и духу законодательства.

В управленческой оперативной деятельности подобные ситуации бывают довольно часто. Они разрешаются, как правило, быстро и правильно опытными государственными служащими или их подчиненными, даже путем выезда на места и телефонных переговоров с исполнителями. В деловой литературе это именуется «оперативным стилем работы», без лишнего бумаготворчества. Подобный стиль пропагандируется наукой «государственного строительства» и внедряется работниками вышестоящих государственных органов в практику исполнительного аппарата. Функционирование многочисленных предприятий и организаций охватывает тысячи работающих в них граждан. Поэтому нарушение законодательства, неправильное его исполнение может отрицательно влиять на результаты их труда и материальный жизненный уровень, что должно учитываться служащими государственного аппарата, допускающими субъективные усмотрения в управлении общественными процессами.

В последнее десятилетие наметилась тенденция прямого активного влияния международного права на внутреннее право национальных государств. Это вызвано рядом причин: отсутствием крупных межгосударственных военных конфликтов, фантастической высотой развития науки, техники, культуры, демократии, созданием доверия и устойчивых добрых отношений между государствами мира и их населением.

Ученые-юристы не могли не обратить внимания на новые качественные перемены во взглядах на ряд проблем, возникших перед мировым сообществом. Они провели многие исследования, в которых безоговорочно пытаются доказать преимущественную позитивную роль международного права перед правом национальных государств или наоборот. Согласен с профессором Б.Н. Топорниным в том, что «отрицательно сказывается на правовой системе государства механическое подражание, применение в иных условиях того, что уже сделано в Западной Европе. Даже слабые попытки ведут к неудаче»<sup>1</sup>.

Займствование зарубежных стандартов не всегда оказывается реализуемым в практической жизни страны, имевшей в прошлом

<sup>1</sup> См.: Топорнин Б.Н. Преемственность и новизна в государственно-правовом развитии России. М. 1996. С. 4.

свой, достаточно богатый опыт государственного строительства. В подобных случаях необходима деликатная сдержанность, осторожность руководителей национальных государств. Ответ на этот вопрос дал в свое время французский просветитель Ш. Монтескье в книге «О духе законов». Он считал, что «в законе государства всегда выражен дух народа и нации»<sup>1</sup>. Нельзя слепо перенести (позаимствовать) закон одного государства в сферу функционирования другого государства. В позаимствованном законе другого государства утрачивается дух нации и народа, он может оказаться неприемлемым для жизни целой нации<sup>2</sup>. Нет в законе духа народа – нет и самого народа. Есть только мудрствующий чиновник и политик. В свое время в отечественной юридической науке это была принципиальная позиция, отвергающая действия «чужих» норм права на территории национальных государств. Новое время принесло новые взгляды, которые подчас перечеркивают старые понятия и принципы. Но практика государственного строительства базируется не на пустом месте. Солидным фундаментом должна служить та правовая база, которая уже была опробована многолетней практикой управления процессом жизнедеятельности государства, подкрепленная стабильным прогрессом в качестве жизни его народа. Не учитывать этот «фундамент» при возведении (вернее, реконструкции) нового, в большей степени «соответствующего мировым стандартам здания общественного бытия» не благоразумно. Об этом скажет любой, кто не только прошел этот путь, но и сам возводил и совершенствовал эту сложную государственную систему. Новые люди часто забывают, что все новое – это хорошо забытое старое. Эта житейская формула особенно актуальна для тех, кто пытается управлять сложным, по-прежнему тяжеловесным государственным механизмом в XXI веке.

Некоторые теоретики и практики полагают, что разработчики проекта ныне действующей Конституции Республики Беларусь в статье 8 не вполне четко определили взаимодействие норм международного права с национальным законодательством Беларуси. Наоборот, они проявили разумную осторожность, закрепив признание приоритета лишь принципов международного права, а не самих его норм. Кроме того, запрещается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции (ст. 8 Конституции Республики Беларусь).

<sup>1</sup> Монтескье Ш. О духе законов. М. 1953. С. 34.

<sup>2</sup> Там же.

Таким образом, наш законодатель допустил применение «усмотрения» при воздержании от буквального повторения норм международного права в национальном законодательстве Беларуси, если они не отвечают интересам, духу народа и букве закона. Данную ситуацию нельзя сравнивать с чрезвычайным происшествием. Во взаимоотношениях государств это должно рассматриваться как нормальное явление, не нарушающее международной законности.

Подобные случаи встречаются редко, т.к. во взаимодействии международного и национального права государств основополагающим принципом является их согласованное построение. Это не преобладание, а сосуществование двух правовых моделей, стремящихся к взаимодействию. Если же в нормах международного права не будут учитываться интересы национальных государств и содержание их законодательства, то они не будут исполняться. В данном случае усмотрение носит иной характер, дающий возможность не применять определенные нормы международного права на территории Республики Беларусь, если они не отвечают ее интересам.

По нашему мнению, нельзя ставить нормы международного права выше Конституции и конституционных законов национального государства, т.к. это ведет к ущемлению государственного, народного и национального суверенитетов. Пока существуют национальные государства нельзя отдавать предпочтение нормам международного права, которые противоречат в конкретной, важной ситуации правовым нормам национальных государств. Категоричность несомнестельным усмотрением государства.

В этом видится одно из проявлений государственного суверенитета Республики Беларусь. В каждом государстве есть свои особенности – национальные и интернациональные, дух своего народа, который заложен именно в национальном законодательстве. Стоит ли подрывать эти стабильные устои лишь потому, что они по-иному решаются международным правом? Считаю, что в подобных ситуациях национальное правовое многообразие должно быть превыше права уважаемого международного сообщества. Интерес жизни в многообразии, а не в шаблоне.

Пример заимствования стандартов Европейского союза при оформлении Договора Союзного государства Беларуси и России от 8 декабря 1999 года, невозможность слепого копирования европейских моделей в практике «союзного строительства» как никакой другой пример являются тому подтверждением. До настоящего времени в соответствии с Договором не создан Парламент Союзного государства, большие сложности испытывают

законодатели и творцы «единого конституционного акта». Правовое положение белорусов в России практически приравнялось к статусу афганцев, китайцев и других представителей отдаленных государств. Нет сомнений, что соблюдать международные договоры необходимо, особенно те положения, которые будут способствовать истинному сближению двух народов, имеющих неразделимое историческое прошлое, рядом прошагавших трудный, но блистательный по конечному результату победы, боевой путь во Второй мировой войне.

Выбирая из положений Союзного Договора норму о введении единой валюты в качестве первоочередной, инициаторы такого революционного шага не учитывают, что европейские страны к «евро» продвигались полвека. Это был осторожный, учитывающий индивидуальный в каждой стране ЕЭС подход к формированию и проведению национальной валютной политики. Мнение многих экономистов сводится к тому, что перемены в этой сфере не могут не привести «к шоковым последствиям, если будут осуществляться в короткий промежуток времени»<sup>1</sup>.

От того, как будут решаться проблемы валютной интеграции Беларуси и России, во многом будет зависеть будущее Союзного государства, социально-экономическое развитие и независимость Республики Беларусь. В этой связи закономерен ряд вопросов. Есть ли необходимые условия и экономические предпосылки для заданных темпов экономической и валютной интеграции Беларуси и России? Стоит ли любой ценой добиваться «валютного объединения» в установленные сроки, если не выполнено большинство предшествующих этому мероприятий и программ? Каковы возможные последствия введения российского рубля в качестве единственного законного платежного средства на территории Республики Беларусь для государств, хозяйствующих субъектов и простых граждан? Для Беларуси, которая последовательно проводит экономические реформы, укрепляя европейский тип хозяйственной инфраструктуры, с относительно равномерным распределением производственных мощностей по всей территории страны, особенно важно соблюсти меру в заимствовании «зарубежных стандартов». В подобном случае именно «государственное усмотрение», выраженное волей народа Беларуси, озвученное его государственными органами и Президентом, требует учета национальных интересов, особенностей характера народа,

<sup>1</sup> Терещенко А.Л. Современное состояние процесса валютной интеграции Беларуси и России // Вестник ассоциации белорусских банков. 2003. № 14. С. 22.



приоритетов законности над пусть даже успешными, но все-таки иностранными образцами. Тем более что даже в самой Европе не все страны солидарны в вопросе доминирования единой валюты над национальной.

Каков предел усмотрения органов национального государства в отходе от норм права? То есть какова граница правомочности усмотрения? Ее порою трудно определить. Это зависит от важности регулируемых правом общественных отношений и пределов национального закона. Думаю, что недопустим приоритет норм национального государства, если нормы международного права регулируют отношения мирного сосуществования государств и народов, прогрессивного развития человечества, дружбу народов, осуждения незаконных военных действий, недопустимости применения атомного оружия и т.д. Приоритет в таких случаях остается за разумом, за международным правом. Общее же правило о недопустимости усмотрения желательно было бы сформулировать так: «Там, где установлена четкая правовая конкретность компетенции и деятельности государственного органа, усмотрение исключается».

Таким образом, в содержании понятия «усмотрение» вкладываются целесообразность и законность. Для наилучшего обеспечения законности было бы желательно закреплять в законах и иных нормативных актах соответствующие формы усмотрения, с тем чтобы их легче было найти и более эффективно использовать. Но это звучит несколько идеалистично, т.к. сделать это очень трудно. Разумное же усмотрение не противоречит законности, наоборот, оно в сложных общественных ситуациях, где нельзя всего предусмотреть, фактически «творчески» обеспечивает законность. Подобные общие требования распространяются и на все государственные органы, которые функционируют, решают вопросы, разрешают споры только на основании правовых нормативных актов, в чем проявляется законность их деятельности. Жизнь многообразней и богаче любых нормативных актов, что является причиной использования государственными органами обоснованных усмотрений, т.е. самостоятельных разумных решений, не противоречащих праву.

Нельзя допустить другую крайность – злоупотребление усмотрением. Для чиновников государственного аппарата – это была «лазейка» обхода закона и злоупотребления их служебным положением.

Субъектами государственного управления, которым чаще и больше приходится принимать решения «по своему усмотрению» с учетом общих требований, сложившейся практики

выявленных обстоятельств и опыта работы, являются отраслевые министерства, государственные комитеты, местные администрации и исполнительные комитеты со своими отделами и управлениями. Действия директивы вышестоящих органов создают своего рода простор нижестоящим органам и конкретным исполнителям в выборе вариантов усмотрения для наилучшего их исполнения (т.е. обеспечения законности). Здесь не должно быть спешки. Только деловитость, принятые в нужное время глубоко обоснованные решения дадут положительные результаты и будут способствовать укреплению законности.

Перейдем к практическому рассмотрению проблемы применения органами государственной власти случаев «усмотрения». Возможно ли использовать усмотрение в деятельности судов? В Конституции Республики Беларусь и в законе «О судостроительстве и статусе судей» закреплены жесткие правила: судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону (ст. 110 Конституции). Суды осуществляют правосудие на основе Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов (ст. 112 Конституции).

Как бы детально ни регулировался законом процесс гражданского судопроизводства, в нем всегда возможны выявления особенностей сторон, новые обстоятельства, четко не регулируемые нормы права (беспомощность детей, стариков, инвалидов, отсутствие имущества и денежных средств или, наоборот, наличие богатых людей, не нуждающихся в спорном имуществе и др.). В таких случаях судьи на основании общего закона с учетом вновь открывшихся обстоятельства выносят свой вердикт, защищающий социальные права нуждающихся и беспомощных людей, в чем и проявляется судейское «гуманное усмотрение». Убежден, что усмотрения возможны также в уголовном и административном судопроизводстве при определении вины правонарушителя, меры наказания, вида административной ответственности, учета его негативных и положительных сторон, возраста, здоровья, психического состояния, материального и семейного положения, правовой осведомленности, осознания своего поступка, отношения к членам семьи, родственникам, коллегам по работе, соседям и др. При необходимости можно было бы привести множество таких примеров из практики отдельных судей.

Средства массовой информации Беларуси ежедневно доводят до граждан сведения об активной и эффективной деятельности Президента. В этих материалах наглядно показывается, как Глава государства оперативно, устно и публично принимает решения

по хозяйственным и иным вопросам по своему усмотрению. Здесь же намечает срок для исполнителей его решения. При этом Президент не ссылается на нормативные акты, но действует в их пределах творчески, «с личным требовательным усмотрением». Помимо указанного, Президент и его администрация осуществляют контроль за исполнением подобных решений и привлекают к ответственности тех, кто затягивает их исполнение или вообще не исполняет. Такие «усмотрения», принятые даже устно, без излишних формальностей и волокиты, являются обязательными для тех, кому они адресованы. Это своеобразный эффективный стиль руководства и управления, насыщенный мудростью и деловитостью, обогащающий законность и науку управления. Основным положительным его качеством является быстрое достижение желаемых результатов, намеченных руководителем, а также выявление препятствий в неумелом управлении, отсутствии надлежащих экономических ресурсов и неправильном их использовании. Главное, чтобы этот стиль руководства был направлен на осуществление общих интересов граждан Республики Беларусь, их отдельных территорий, населенных пунктов или отдельных предприятий и организаций. Было бы разумным внедрять этот стиль работы в управление и руководство местных исполнительно-распорядительных органов с учетом их особенностей и возможностей. Но эта страница применения «усмотрения» требует отдельного изучения и еще ждет своего исследователя.

Таким образом, усмотрение было и будет «постоянным спутником» управления и руководства различными жизненными процессами в области политики, экономики, культуры и иных сферах общественной жизни, если руководящий состав государственных органов в центре и на местах (а также предприятий и организаций), будет хорошо знать законодательство, свою компетенцию, науку управления и уметь их реализовывать для обеспечения законности, а следовательно, и политики государства.

Возможен ли риск при принятии решения по усмотрению руководителя или государственного органа? Да, усмотрение в политике государства, его органов и их руководителей всегда сопряжено с риском. В функционировании государственного управления допускается не только усмотрение, но и риск, неудачность которого может привести к определенным материальным и моральным утратам. С юридической точки зрения риск является правомерным созданием как положительных успехов, так и опасности просчетов. Его допущение закрепляется правовыми нормами, т.е. он не противоречит законности. Но для проявления

риска в управлении социально-экономическими, политическими и культурными процессами необходим огромный опыт государственных служащих, с тем чтобы он был использован для блага. Именно в этом видится ценность каждого работника, служащего в сфере государственного управления, важность преемственности и постепенности в воспитании этих кадров.

Исследуя понятие и сущность «усмотрения», невольно приходит мысль о его близости к понятиям «аналогии права» и «аналогии закона», требующим правового регулирования, но не урегулированных нормами данной отрасли права. В таких случаях спор сторон в правоотношении решается на основе общих начал и принципов правового регулирования соответствующей отрасли права. Что касается аналогии закона, то она применяется при рассмотрении ситуаций, когда, например, гражданские правоотношения, по поводу которых возник спор, не урегулированы ни нормами гражданского права, ни соглашением (договором) сторон для внесения определенности во взаимоотношения участников конфликта. Для применения закона по аналогии в данном случае необходимы следующие условия: 1) спорные отношения не должны быть урегулированы нормами права или договором между сторонами; 2) имеется действующий закон, который регулирует сходные, близкие по содержанию отношения.

Усмотрение и аналогия права (закона) имеют общие и существенные признаки. Если порядок применения аналогии права и закона детально урегулирован правовым путем, то порядок применения «усмотрения» в решении вопроса или конфликта в международных отношениях или в национальных государствах законодательно не закрепляется, а практически оперативно реализуется в соответствии с общими принципами международного права и национального законодательства.

Для аналогии закона (права) и усмотрения общими задачами являются разрешение спорных общественных отношений, не урегулированных нормами права, и ликвидация пробела в законодательстве. Усмотрение в основном применяется в государственном и общественном управлении, а аналогия закона (права) – при разрешении конкретных правоотношений. И усмотрение, и аналогия являются как бы вторичными явлениями, позволяющими найти выход в решении конкретного отношения, не урегулированного нормами права.

Сложность освещения проблемы «усмотрения и риска» в деятельности государственных органов и их руководителей состоит в их неразработанности. Они не исследованы в должной

мере учеными конституционного, административного права, государственного строительства и политологии. Не обобщена и не изучена практика применения усмотрения центральными и местными органами государства в процессе осуществления ими совместного руководства и управления в различных жизненных ситуациях и сферах, в их взаимодействии и самостоятельно. В каких случаях усмотрение себя оправдывало, а в каких не оправдывало, что вело к определенным потерям? Как реагируют на государственное руководство администрации предприятий и учреждений? В каких ситуациях следует торопиться в решении вопроса, спора, а в каких – занять выжидательную позицию? Можно рассматривать проблему с разных точек зрения – и во всех случаях будут открываться новые горизонты для исследования.

Раскрытие поставленных вопросов значительно облегчило бы государственное руководство социально-экономической и культурной сферами и повысило его эффективность. Пожалуй, единственной научной работой в рассматриваемом направлении является кандидатская диссертация В.Н. Дубовицкого «Законность и усмотрение в советском государственном управлении», выполненная в 1981 году. Ее автор раскрыл содержание понятия «усмотрение», которое допускалось исполнительно-распорядительными органами государства при осуществлении управления. Основная мысль его работы сводилась в основном к сокращению использования усмотрения в государственном управлении. Для того чтобы уйти от частого применения усмотрений или использовать их в точном соответствии с нормами права, В.Н. Дубовицкий предлагал разработку и создание единой системы научно обоснованных норм и нормативов по видам работ и затрат труда, сырья, материалов и топливно-энергетических ресурсов, нормативов использования производственных мощностей и капитальных вложений и т.д.<sup>1</sup>

Но и до сих пор нет единого порядка их разработки и утверждения, да и быть не может. Разве можно заранее предвидеть все обстоятельства, которые требуют применения «усмотрения» органами государственного управления и их руководителями в возникающих конкретных случаях, не урегулированных нормами права? Здесь нужны не только предлагаемые автором нормативы, а самое главное – талантливые руководители, знающие свое дело

<sup>1</sup> См.: Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении: автореф. ... канд. юрид. наук. Минск. 1981.

и несущие ответственность. В этом и состоит вся сложность и трудность профессионального управления. Быть личностью – это тот критерий, который так необходим современным политикам, от которых все чаще требуется принятие нестандартных, часто идущих наперекор новым тенденциям, решений.

Введение предлагаемых автором норм и нормативов будет распространяться лишь на сферу производства. А на другие сферы государственного управления – спорт, оборона страны, финансы, образование, культура, социально-экономическое обеспечение граждан и др. – подобные нормативы вообще не потребовались бы. В.Н. Дубовицкий вносил также предложение целесообразности отнесения коррективов в систему распределения правотворческих правомочий государственных органов с целью значительного сокращения сферы правотворческих функций министерств и ведомств, особенно так называемого локального правотворчества. С этим нельзя не согласиться, т.к. министерства и ведомства должны издавать приказы и распоряжения на основе законов и постановлений Совета Министров. Правовые акты министерств и ведомств по своему содержанию не могут выходить за рамки законов и актов Правительства и тем более содержать нормы «локального правотворчества». Как правило, они вырабатываются, обсуждаются на заседаниях коллегий с приглашением специалистов и принимаются в форме инструкций, которые утверждаются приказами министра, а в ведомствах – приказами их руководителей. Инструкции являются ведомственными правовыми актами, обязательными для соответствующих структурных подразделений министерств и ведомств, а также для подчиненных им субъектов. В них определяется, что и как надо делать исполнителям. Поэтому неуместно возвеличивать инструкции, называя их актами локального правотворчества. Автор настоящей статьи призывает молодых ученых высказать свое мнение по имеющей вечную актуальность теме «усмотрения» с позиций государства и права. Причины возникновения подобных ситуаций в практике государственного управления, рассмотрение конкретных ситуаций на примере отечественной и зарубежной истории права, перспективы развития этого явления в будущем как региональных союзов, так и отдельных государств – это лишь контуры для изучения научной проблемы соотношения законности и усмотрения. В эпоху стандартизации и унификации как самого права, так и личностей вопрос применения ситуации «усмотрения», при которой должен быть мобилизован весь арсенал правовых знаний, жизненный опыт, а также использовано наличие дара интуиции, вызывает

особый интерес не только правоведов, но и экономистов, политологов, историков.

Возвращаясь к теме перспектив государственного строительства Республики Беларусь, следует отметить, что, кроме государственного аппарата, на ее территории функционируют стабильные общественные объединения, занимающиеся торговлей, закупками сельскохозяйственной продукции, ее переработкой, социально-экономическим обеспечением и защитой граждан, спортом и др. К ним можно отнести потребительскую кооперацию, сельскохозяйственные кооперативы, профессиональные союзы, молодежные организации, спортивные общества, частные коммерческие организации. Руководящие органы общественных объединений и их руководители занимаются управленческой и коммерческой деятельностью. От их умелой управленческой деятельности зависит достижение цели, к которой они стремятся. Могут ли они совершать определенные действия или решать вопросы по своему усмотрению в пределах дозволенных им прав уставами и положениями, зарегистрированными государством? Не только могут, но они это совершают постоянно. Таким образом, управленческие органы общественных объединений и их руководители используют усмотрение так же, как и государственные органы, в пределах своих полномочий, т.е. законности. Все зависит от совершенства их уставов, иных нормативных актов, а также умелого проявления руководителями творческой активности с учетом науки управления. Следовательно, усмотрение как метод управления присуще не только органам государства, но и общественным объединениям. Усмотрение не означает отход от права, законности и правопорядка. Усмотрение государственных органов и их руководителей применяется в тех случаях, когда конкретное общественное отношение не регулируется правом, а разрешать его необходимо, т.е. когда имеются пробелы в законодательстве.

Подводя итог исследования о сущности и назначении «усмотрения» в практике международных организаций, их органов и государственных органов национальных государств, можно сделать следующие выводы:

Усмотрение следует рассматривать как положительное явление, проявляющееся прежде всего в деятельности Президента Республики Беларусь, органов государственного управления, судов в процессе судопроизводства.

Усмотрение следует признать устоявшимся методом государственного руководства, управления и судопроизводства, применяемого для разрешения конфликтов между субъектами или

вопросов, в отношении которых нет конкретного ответа в законодательстве.

В усмотрении не может быть субъективизма, оно должно быть обосновано данными науки управления.

Усмотрение не должно противоречить законности, т.к. оно принимается на основании общих требований закона. В его содержание вкладываются целесообразность и законность. Это разумное, творческое обеспечение законности.

Усмотрение не допускается там, где установлена четкая правовая конкретность компетенции и деятельности государственного органа.

Усмотрение в политике государства, его органов и их руководителей всегда сопряжено с риском, т.е. материальными и моральными утратами.

Злоупотребление усмотрением чиновниками государственного аппарата ведет к обходу законов и злоупотреблению их служебным положением.

Усмотрение используется в практике принятия государствами и международными организациями совместных международных актов, а также воздержанием отдельных государств от реализации норм международного права, противоречащих политике национального государства и жизненного уклада общества.

Усмотрение применяется также органами и руководителями общественных объединений в их внутриуправленческой и внешней деятельности.

Выявляются общие и особенные черты в таких понятиях, как «усмотрение» и «аналогия права, закона».

Перспективой нашего сложного и неоднозначного времени видится возрастание роли не только управленческого аппарата, сколько будут востребованы люди-личности, которых можно назвать в самом лучшем значении этого понятия «государственниками». Именно таким «управленцам» должны быть присущи такие качества, как исполнительность, строгое следование национальным интересам и законам, умение ориентироваться в лабиринте международного права (с учетом востребованности его норм в своем государстве). Не последнюю роль при этом следует отнести умению использовать ими «усмотрение» как фактор, способствующий справедливому и своевременному разрешению проблем, возникающих в бурном море современных международных отношений, неизбежных в эпоху глобальных перемен.



## Законность и время

*Публикуется по статье: Головки, А.А. Законность и время / А.А. Головки // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2005. – № 1. – С. 58–62.*

Право, законность и время являются взаимосвязанными и взаимобусловленными вопросами функционирования государства и общества.

«Законность и время» остается актуальной проблемой практически важной и в то же время недостаточно исследованной правоведами в научной и учебной юридической литературе. О временных, давностных сроках значительно больше работ публиковалось в 50–70-е годы XX ст.<sup>1</sup>

Проблемой «время» в большей мере занимались и занимаются экономисты. «Всякая экономия, – по словам К. Маркса, – в конечном счете сводится к экономии времени»<sup>2</sup>.

Однако следует иметь в виду, что само время как объективное явление не может регулироваться человеком и нормами права. Оно существует объективно, независимо от людей. Как объективное явление бытия время остановить нельзя, но разумно пользоваться временными сроками в различных сферах жизни (социально-

<sup>1</sup> Головки А.А. Действие исковой давности в советском гражданском праве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Харьков. 1953; Тиле А.А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве. М. 1965; Грибанов В.П. Сроки в гражданском праве. М. 1967; Ткачевский Ю.М. Давность в советском уголовном праве // Правоведение. 1982. № 6. С. 46–52; Михайленко А.П. Проблема времени в уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1983. № 2. С. 92–96; Рабинович П. Время в правовом регулировании (к вопросу о своевременности правотворчества) // Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Polonia. Lublin. 1989. С. 271–279 и др.

<sup>2</sup> Маркс К. Экономические рукописи 1857–1859 годов / К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 46. С. 117.

экономической, политической, личной, семейной и др.) стало просто необходимостью. Без учета временных параметров, которые в науке стали называть «темпоральными», не могут функционировать элементы политической системы общества, юридические и физические лица.

Фактически все жизненные ситуации людей и каждого человека в отдельности от момента его рождения и до смерти регулируются нормами права, учитывающего особенности временных сроков. В качестве примеров можно привести определение моментов начала и окончания правоотношений; определение времени достижения результатов деятельности субъектов; установление срока, по истечении которого изменяются права и обязанности субъектов, утрачивается право на иск, на обжалование действий должностных лиц; наступление фактов, влекущих за собой отсчет сроков; пропуск срока, влекущий за собой меру ответственности (например, по договорам поставки, перевозки); достижение срока совершеннолетия, пенсионного возраста изменяет правовой статус человека; отношения, основанные на дящихся сроках (учеба, подача воды, газа, энергоснабжения и др.); давностные сроки привлечения к правовой ответственности; сроки принятия наследства и многие иные положения.

Для прогрессивного функционирования общества и государства важнейшим условием является своевременность выполнения требований актов законодательства (например, выполнение договоров, проведение медицинской профилактики граждан против заболеваний, установление временных пределов юридически значимой деятельности и др.). В данном случае возникает вопрос о том, что означает само понятие «своевременность» – определение точки отсчета времени или временного отрезка.

В своевременности принятия и совершенствования права проявляется дисциплина и культура законодателя. Особое значение должно придаваться своевременности разработки и принятия новых законов и иных нормативных правовых актов, а также их обновления, т.к. развитие экономических или социально-культурных отношений нередко опережает действующие нормы права или, наоборот, отстает от уровня правового регулирования.

В Конституции Республики Беларусь закреплены основы нового, более широкого по масштабам и элементам конституционного строя, в котором человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство несет ответственность перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития

личности. Несмотря на то что в настоящее время человеку и гражданину отдается предпочтение и в политической системе он выдвигается на первый план, сохраняется его ответственность перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией.

Сложные взаимоотношения между элементами конституционного строя, а также между государством, его гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, которые проживают на его территории, требуют срочного, более детального отражения в новом законодательстве. В нормативных правовых актах проявляется политика государства, а следовательно, и его авторитет. Немаловажное значение должно придаваться и новым международным отношениям, т.к. Республика Беларусь стала полностью самостоятельным, суверенным государством. Выполнение обязательств в подобных внешних отношениях требует точности и своевременности. Решение внутренних и внешних отношений в большинстве случаев вызывает необходимость принятия государством новых законов и иных нормативных правовых актов, что должно учитываться руководителями соответствующих государственных структур. Нарушение своевременности принятия новых законов в подобных ситуациях неизбежно подрывает законность и авторитет государства.

Другим важным требованием является своевременное определение устарения закона или иного нормативного правового акта. Для самого законодателя это непомерно трудно. Реально могут установить устарение закона органы исполнительной, судебной власти, контрольные органы и органы прокурорского надзора.

Однако специального единого порядка выявления устарения закона до 2003 года фактически не существовало, да и сам термин «устарение закона» не употреблялся. В большей мере речь шла о его несоответствии Конституции, кодексам и иным законам. Например, часть вторая статьи 112 Конституции Республики Беларусь закрепляет следующее правило: «Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным». Допускаются и иные основания: «Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях

могут быть обжалованы в судебном порядке» (см. последний абзац статьи 122 Конституции).

Таким образом, основанием несоответствия законов и иных нормативных актов Конституции, новым законам, нормам международного права, одобренным (ратифицированным) Парламентом, как правило, является их «устарение» после определенного срока действия.

В Указе Президента Республики Беларусь 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» на научной основе детально закрепляется процесс подготовки проектов нормативных правовых актов сотрудниками Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и привлекаемыми ими специалистами. В соответствии со статьей 29 этого Указа одним из условий подготовки проекта нового нормативного правового акта является: устарение акта, регулирующего соответствующие общественные отношения, и необходимость существенного изменения его правового регулирования.

Целесообразно учитывать и иные реальные обстоятельства. До 1991 года существовал Союз ССР, в состав которого входила и БССР. Государственные органы Союза определяли все позиции для союзных республик при осуществлении руководства. В настоящее время Беларусь – единое, самостоятельное государство с новым строем, с новыми подходами в проведении политики. В связи с этим требуется срочная разработка обоснованных концепций для принятия новых нормативных правовых актов и отмены устаревших. В такой ситуации очень важна своевременность принятия актов законодательства. В подобных условиях представляется оправданной практика обращения руководителей палат Парламента или председателей постоянных комиссий за помощью к опытным ученым-юристам.

Не менее важной, практически значимой проблемой законности и времени является достижение плавной реализации законов и иных нормативных правовых актов республиканских государственных органов соответствующими местными органами – местными Советами депутатов, местными исполнительными и распорядительными, судебными, прокурорскими и другими органами. При этом единые темпоральные сроки исполнения отсутствуют. В большинстве случаев Совет Министров, министерства, государственные комитеты при издании своих нормативных правовых актов, регулирующих отношения в различных сферах социально-экономической, культурной жизни, устанавливают сроки их

исполнения на местах. После принятия данных актов многие местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы проводят непосредственную организаторскую работу в организациях, населенных пунктах. Однако в основном они начинают исполнительскую деятельность с принятия своих решений, направления их исполнителям, на что уходит немало времени. В этих актах устанавливаются свои сроки исполнения. Подобный стиль работы нередко приводит к бюрократизму, волоките и подрыву законности.

Из изложенного следует вывод о необходимости закрепления в законе общего срока исполнения нормативных правовых актов, а также специальных сроков при реализации норм и решений государственных органов, регулирующих конкретные отношения в определенный период времени (например, во время посевной кампании, сооружения жилых домов, подготовки их к зимним условиям и др.).

В оперативной управленческой деятельности центральные государственные органы и их руководители в пределах своей компетенции дают поручения нижестоящим звеньям аппарата с целью ускорения реализации законов и иных нормативных правовых актов. В случае несвоевременного исполнения их поручений они привлекают виновных лиц к ответственности.

Подобные жесткие методы управления постоянно проявляются в деятельности Президента Республики Беларусь. Например, на протяжении 2003 года к нему неоднократно обращались работники агропромышленного комплекса и граждане, проживающие в сельской местности, с просьбой обеспечить им своевременную выплату заработной платы. Президент по телевидению и письменно давал поручения уполномоченным должностным лицам, направленные на обеспечение стабильности выплаты зарплаты этим категориям лиц. Не все эти срочные поручения были выполнены в связи с тем, что был издан Указ от 10 июля 2003 года № 303 «О привлечении к ответственности должностных лиц, не обеспечивших исполнение поручений Президента Республики Беларусь»<sup>1</sup>. На основании данного Указа были освобождены от занимаемой должности Премьер-министр Республики Беларусь, его заместитель и Министр сельского хозяйства и продовольствия; объявлен выговор председателям Брестского, Минского, Гродненского и Гомельского облисполкомов; Председателю Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ;

<sup>1</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 79. 1/4768.

Министру торговли, председателю Минского горисполкома, Главе Администрации Президента Республики Беларусь, Председателю Комитета государственного контроля Беларуси. Президент обязал также Совет Министров Республики Беларусь, председателей облисполкомов и Минского горисполкома привлечь к ответственности должностных лиц, не обеспечивших исполнение его поручений и представивших искаженные отчетные данные по этим вопросам.

Многоступенчатый размах контроля подобного рода является эффективным методом обеспечения законности, укрепления дисциплины, правопорядка и обучения деловитости руководителей всех рангов.

Хотя наш Парламент как законодательный орган работает постоянно, это не означает, что в Республике Беларусь отсутствуют стабильные законы, действующие десятилетиями (например, кодексы). Закрепленные в них правила реализуются постоянно и однообразно. Однако время и место нарушения таких законов влияет на меру ответственности нарушителя.

Постоянный законодательный процесс в Республике Беларусь следует рассматривать в качестве одной из важнейших закономерностей в деятельности государства. Он должен опираться на научное прогнозирование и планирование с учетом экономического, социального, культурного, политического факторов и мнения народа. Придание законодательному процессу гласности, в том числе и публикация проектов законов в печати для обсуждения их народом и принятия путем референдумов, отражают демократизм общественного строя и государства. Такого рода прогноз развития законодательства позволяет оптимизировать планы законодательной деятельности, ее стадии, повышать качество законов, стабильность их системы и структуры. Поскольку прогнозирование и планирование вменяются в определенные временные сроки, это является еще одним доказательством достижения своевременности в законотворчестве государства.

Правовое государство предполагает прежде всего правовую устойчивость Конституции в течение длительного времени, недопустимость ее постоянных изменений и дополнений, что механически должно распространяться на соответствующее законодательство. Иначе Конституция перестает быть Основным Законом государства, обладающим устойчивостью. Если Конституция выражает государственную волю общества (своих граждан), то ее изменение должно осуществляться в соответствии с волей народа и теми временными коренными переменами в обществе и государстве.

Законодательный орган и обслуживающие его государственные структуры обязаны придавать особо важное значение оперативности доведения правовой информации до исполнителей (юридических лиц и граждан) с учетом Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 года<sup>1</sup> (с дальнейшими изменениями). Фактор времени при этом играет первостепенную роль.

Определенный темпоральный отрезок времени имеется также между вступившим в силу законом и подзаконными актами, издаваемыми республиканскими и местными органами государственного управления. Это уже давно «обкатанный» путь реализации законов. Исполнительные органы всех уровней реализуют законы в основном путем издания подзаконных актов, но большое количество законов усложняет исполнение их на местах соответствующими государственными органами и общественными объединениями. В своих подзаконных актах исполнительные органы все чаще проявляют стремление дополнить или подменить закон своим актом, вместо того чтобы творчески реализовать сам закон.

«Обогащение» закона подзаконными актами, вкладывающими в его содержание совершенно иной смысл, не предусмотренный законодателем, является грубейшим нарушением законности. На проблему следовало бы обратить внимание Парламенту, Администрации Президента Республики Беларусь и Правительству. Особенно это касается тех положений Конституции Республики Беларусь, которых еще необходимо достигнуть, для чего требуется время, напряжение сил, средств общества и государства, например положений о становлении демократического социального правового государства, обеспечении многих прав и свобод граждан, закрепленных в разделе II «Личность, общество, государство» Конституции.

Рассматриваемая нами деятельность исполнительных органов, направленная на реализацию законов и иных нормативных правовых актов вышестоящих государственных органов, есть не что иное, как обеспечение законности. Она должна проводиться оперативно, в установленные в каждом случае конкретные сроки.

Для упорядочения процесса законотворчества и реализации нормативных актов целесообразно было бы закрепить относительно определенные сроки их стадий в зависимости от сложности,

<sup>1</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 20. Ст. 532.

важности правового документа и его территориального действия. Указанное способствовало бы укреплению дисциплины и законности.

## Summary

Article gives analysis of the notion, role and use of time (terms) for securing legality and order in the state, significance of the fixed by legislation terms for all the elements of political system of society.

Author specifies that the problem of the terms in jurisprudence shall be of global nature. However, since in each branch it has its own peculiarities, the author propounds only certain issues and practice of their interpretation.



# О правах человека

## Концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь /  
А.А. Головки // Право и демократия : сб. науч. ст. / БГУ ;  
редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 1998. –  
Вып. 9. – С. 84–98. – (Приложение к журналу «Право и экономика»).*

Изменения общественного строя Беларуси, вызванные его обновлением, переходом экономики на рыночную систему, допущением разнообразных форм собственности, развитием плюрализма, многопартийности, расширением демократии, безопасностью и сотрудничества с мировым сообществом, требовали внесения существенных поправок во второй раздел Конституции, закрепляющий правовой статус человека, гражданина. Концепция правового статуса гражданина ныне действующей Конституции 1994 года исходит из следующих положений: независимости Республики Беларусь в связи с распадом федерации, ее самостоятельности в мировом сообществе при проведении внутренней и внешней политики, реального суверенитета народа и государства. В Конституции закрепляется демократическая, гуманная ориентация развития нашего общества. Приоритет отдается не государству, а личности и общечеловеческим ценностям. Впервые в Конституции учрежден институт разделения государственных властей, препятствующий узурпации и концентрации власти в руках отдельных государственных органов и должностных лиц. Строго учитываются положения международных актов с правах человека, а также незыблемость реальных гарантий прав и свобод граждан, их сочетание с обязанностями и ответственностью. Конституция не допускает антагонизма в обществе.

Уже во 2-й статье Конституции закрепляется важнейшее положение о месте человека в обществе и государстве: «Человек является высшей ценностью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией». Как бы продолжая эту мысль, статья 21 Конституции гласит: «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства».

Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону. Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Кроме того, оно регулирует экономическую деятельность в интересах человека и общества. Конституция закрепляет принцип равенства перед законом социальных, национальных и других общностей, уважения их прав и интересов.

Все граждане Республики Беларусь в своей совокупности составляют социальную общность – народ Беларуси, который является единственным источником государственной власти. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представительные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Фактически же народ, его воля являются источником не только государственной, но и многообразной общественно-политической власти, проявляющейся в общественных объединениях, политических партиях, органах общественного самоуправления граждан, собраниях и референдумах. Получается своеобразный замкнутый цикл: народ как первичный носитель власти наделяет ею государственные и общественно-политические структуры, которые в свою очередь заботятся с каждым гражданине в отдельности и с группах, объединенных в различные ассоциации, гарантирует и защищает их права. При такой демократической ситуации государство должно быть заинтересовано в реальном обеспечении прав и свобод граждан и их объединений.

Конституционному строительству в Беларуси всегда была присуща преемственность: во вновь принимаемых конституциях сохранялись оправдавшие себя на практике положения предыдущих конституций. Исходя из этого теоретического положения, в Конституции 1994 года сохранена в принципе классификация основных прав и свобод граждан, закрепленная ранее в главе пятой и в статье 37 Конституции БССР 1978 года, изменена лишь их по-

следовательность изложения – личные права и свободы граждан, политические права и свободы граждан, социально-экономические права, упразднена глава «Равноправие граждан». Выдвижение на первое место личных (естественных) прав и свобод подчеркивает приоритет неотделимой от человека его чести, достоинства, тайной, духовной жизни, от крепости которой зависят устои общества и государства. Это самый сложный и ответственный раздел любой конституции, на который активно реагируют граждане.

Разработчики проекта Конституции 1994 года считали недопустимым механическое перенесение в нее статей ранее действующей Конституции. Были проявлены осторожность и научно-аналитический подход. Сохранены те статьи, которые себя оправдали и составляют основу жизни наших граждан, осовременив и усилив их новыми гарантиями, обеспечивающими реализацию закрепленных положений. Позаимствованы и те статьи, которые реализовывались не в полную меру (право на труд, на охрану здоровья, на жилище, на пользование достижениями культуры и др.), но которые должны в перспективе широко обеспечиваться.

При определении набора (объема) основных прав, свобод и обязанностей граждан разработчики Конституции изучили и учли опыт конституционного закрепления прав человека всеми государствами мира, а также международные акты, подписанные представителями СССР и Белорусской ССР – Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 года, другие декларации, конвенции, пакты, особенно Хельсинский Заключительный акт (1975 г.) и Парижскую хартию для новой Европы (1990 г.). Однако они не переносили механически чужую государственно-правовую модель на нашу почву, т.к. не может быть единого образца для всех народов и государств. С учетом ранее изданных международных актов в «Парижской хартии для новой Европы» наиболее концентрированно изложены права человека в современном мире.

Большинство положений международных правовых актов нашло отражение еще в ранее действовавшей Конституции БССР. Можно смело констатировать, что ни в одной конституции зарубежных государств не уделялось так много внимания правам человека, как в Конституции БССР.

В Конституции Республики Беларусь 1994 г. учтены все положения международно-правовых актов, естественные права, к которым советская правовая наука относилась отрицательно. Правовой статус человека в Конституции Беларуси значительно шире, чем он закреплен в международных актах. Введены новые права, свободы и обязанности.

В Рабочей группе при Конституционной комиссии Беларуси я был ответственным за подготовку II раздела проекта Конституции Республики Беларусь «Личность, общество, государство». Из 146 статей Конституции 77 (т.е. более 50 %) посвящены определению правового статуса личности, граждан Республики Беларусь, а также иных лиц, проживающих на ее территории (иностранцев и лиц без гражданства). Наиболее компактно эти статьи сконцентрированы в разделе II «Личность, общество, государство», отдельные статьи имеются в разделе I-м «Основы Конституционного строя», в разделе III «Избирательная система. Референдум», в главе 6 «Суд» и в разделе 5 «Местное управление и самоуправление». Даже само количество конституционных статей, касающихся человека, говорит об особом внимании и приоритете граждан государства перед иными конституционно-правовыми институтами. Ни одна из ранее действующих советских конституций не закрепляла такого обилия личных прав и свобод граждан, как ныне действующая Конституция Республики Беларусь 1994 года. Это те права и свободы, которые неотделимы от личности, присущи только ей. В Конституции они лишь фиксируются и не навязываются гражданам. Вопрос с том, исполнять их или не исполнять, решает каждый гражданин самостоятельно. В них закрепляются вопросы чести, достоинства, совести, чувств, личной тайной жизни. Главной фигурой в реализации подобных прав и свобод является человеческое «Я». В Конституции личные права и свободы стоят на первом месте. К ним относятся право на жизнь, свобода, неприкосновенность и достоинство личности. Никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию, а также без его согласия подвергаться медицинским или иным опытам (ст. 25). Государство защищает жизнь человека от любых противоправных посягательств (ст. 24). Закрепляется презумпция невиновности. Никто не должен принуждаться к даче показаний и объяснений против самого себя, членов своей семьи, близких родственников. Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы (ст. 27). Каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательств на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и достоинство (ст. 28). Конституция обеспечивает неприкосновенность жилища и иных законных владений граждан (ст. 29).

Граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах территории Республики, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно (ст. 30).

Каждый имеет право самостоятельно определять свое отношение к религии.

Женщина и мужчина по достижении брачного возраста имеют право на добровольной основе вступить в брак и создать семью. Супруги равноправны в семейных отношениях (ст. 32).

Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Не допускается цензура.

Следует обратить внимание на такую деталь: регулируемые правом отношения неприкосновенности личности, ее жилища, иных объектов, тайной жизни есть не что иное, как формы обеспечения (гарантии) личной свободы гражданина.

Представляет интерес закрепленное в Конституции право каждого сохранять свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (ст. 50). Таким образом, установленное в нашем обиходе обязательное указание национальной принадлежности в разнообразных анкетах, личном листке по учету кадров, партийных билетах, паспортах, удостоверениях и иных документах будет устранено. Главное – это человек, а не его национальная принадлежность, что подтверждается высотой культуры и морали в обществе.

В таком же порядке закрепляется право каждого человека, проживающего на территории Республики Беларусь, пользоваться родным языком, выбирать язык общения. Государство гарантирует в соответствии с законом свободу выбора языка воспитания и обучения (ст. 50, ч. III).

К личным правам относится и право граждан на обжалование решений, приговоров и других судебных постановлений (ст. 115).

Закрепление в Конституции Республики Беларусь гуманных, высокоморальных устоев личной жизни человека будет способствовать устранению противоречий, возвышению личности и ускорению формирования гражданского общества.

Ко второй группе конституционных прав граждан относятся политические права и свободы, которые определяют формы и пределы участия граждан в политике, в реализации ими своей власти. Государственные и общественно-политические формы власти (органы государства, политические партии и многочисленные общественные формирования) являются как бы вторичными после власти народа. Конституция фиксирует данное явление в следующей формулировке: «Единственным источником

государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представительные органы в формах и пределах, определенных Конституцией» (ст. 3). Власть народа проявляется также во всех элементах и субъектах политической системы общества (ст. 4, 5; 13, посл. абз.), ибо политика – высшая форма самореализации воли народа.

Конституция Республики Беларусь закрепляет широкий спектр политических прав и свобод граждан, реализация которых позволяет им более активно осуществлять политическую власть. Это право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации с деятельности государственных органов, общественных объединений, с политической, экономической и международной жизни, состоянием окружающей среды. В обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц входит предоставление возможности гражданину Республики Беларусь ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы (ст. 34).

В Конституции установлено право свободно избирать и быть избранным в государственные органы на основе всеобщего, свободного, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании. Следует отметить, что при подготовке проекта Конституции Республики Беларусь большинство членов Рабочей группы упорно настаивало на удалении из ее текста главы 1 «Избирательная система». Автору настоящей статьи удалось убедить членов Рабочей группы в необходимости сохранения этой главы, закрепляющей основные принципы выборов представительных органов власти и Президента, а также ввести новый принцип: «выборы являются свободными» (см. ст. 65 Конституции Республики Беларусь). Косвенное избирательное право было внесено в статью 38 Конституции на основе итогов референдума, проведенного 24 ноября 1996 года. Оно реализуется при избрании членов Совета Республики Национального Собрания депутатами базовых Советов депутатов в областях и г. Минске.

Согласно ст. 39 Конституции, граждане Республики Беларусь имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах, в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Они имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов

и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами (ст. 37). Предоставляется также право каждому направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, а последние обязаны рассмотреть их и дать ответ по существу в определенный срок (ст. 40). Сохранены в Конституции 1994 года свободы собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан Республики Беларусь (ст. 35). Каждый имеет право на свободу объединений. Судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели. Настоящие ограничения установлены для обеспечения независимости и более эффективной деятельности указанных должностных лиц.

Впервые за всю историю Республики Беларусь предоставлено право законодательной инициативы ее гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек (ст. 99).

Юридическое содержание конституционных политических прав и свобод предполагает возможность граждан требовать от государства и его органов исполнения обязанностей, вытекающих из предписаний Основного закона. Специфика содержания конституционных свобод выдвигает на передний план одну из ведущих функций механизма – обеспечение самостоятельности действий личности, невмешательства в сферу ее политических суждений. Однако у нас отсутствуют совершенные нормы права, регулирующие процессуальную форму порядка реализации политических свобод. А это весьма важно для расширения форм реализации власти народом и его отдельными группами. Использование разрешительного порядка проведения митингов, собраний, шествий и др[угих] приводит к необоснованному расширению оснований для отказа в их проведении. Безосновательное запрещение местными исполкомами собраний, митингов и других форм активности граждан может привести не только к падению социальной активности граждан, но и росту их отчуждения от политических институтов, что крайне нежелательно для нашего общества. Плохо подготавливаются такие акции, на них отсутствуют те руководители, к которым обращается народ. Отсюда – затраты на проведение митингов огромны, а эффективности никакой.

К сожалению, различные непримиримые оппозиции под флагом плюрализма мнений, используя трудности, проводят митинги,

на которых выдвигают явно неправомерные требования, разжигают агрессивные эмоции, пытаются подорвать авторитет официального органа государственной власти на местах. Такие митинги нередко приводят к тяжелым последствиям. В подобных ситуациях местные власти должны вести себя смело и решительно.

Суть проблемы состоит в том, что свобода проведения массовых мероприятий не должна приводить к навязыванию обществу эгоистических целей отдельных специальных групп, к анархии, нарушению общественного порядка.

Здесь нужна более четкая и совершенная основа для определения рамок, границ проявления свобод участниками в пределах закона. А с другой стороны, следует защищать конституционные права и законные интересы других лиц, а также интересы государства.

При разработке проекта Конституции Республики Беларусь разгорались острые дебаты между членами Рабочей группы Конституционной комиссии по вопросу включения в Конституцию социально-экономических прав граждан. Представители БНФ и партии Социал-демократическая Грамада возражали против включения этой группы прав граждан в Конституцию, обосновывая свою мысль тем, что подобные права не нашли своего отражения в конституциях большинства государств мира, и что они не могут быть гарантированы государством. Большинство же членов Рабочей группы считало, что социально-экономические права являются самыми важными для жизнедеятельности человека и их надо сохранить в Конституции с учетом развития рыночных отношений и частнопредпринимательской деятельности.

В Конституции третья группа социально-экономических прав представлена в следующем наборе: правом на труд, на отдых, на собственность, правом на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения, правом на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права, правом на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом, правом на жилище, правом на образование гарантируется доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования. Среднее специальное и высшее образование доступно для всех в соответствии со способностями каждого. Каждый может на конкурсной основе бесплатно получить соответствующее образование в государственных учебных заведениях.

Каждый имеет право на участие в культурной жизни, что обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной



и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети культурно-просветительных учреждений.

Особенностью Конституции является не просто провозглашение социально-экономических прав, но и закрепление их научно-обоснованных гарантий, что придает Основному закону реальный, авторитетный характер. Взять, например, право на труд. Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, т.е. право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда.

Государство создает условия для полной занятости населения. В случае незанятости лица по независящим от него причинам ему гарантируется обучение новым специальностям и повышение квалификации с учетом общественных потребностей, а также пособие по безработице в соответствии с законом.

Граждане имеют право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров (соглашений) и право на забастовку.

Принудительный труд запрещается, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или в соответствии с законом с чрезвычайной и военном положении (ст. 41).

Лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда в соответствии с его количеством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование. Женщины и мужчины, взрослые и несовершеннолетние имеют право на равное вознаграждение за труд равной ценности (ст. 42).

Важной гарантией права на труд является предоставление гражданину реального отдыха, обеспечивающего восстановление его сил и работоспособности. В соответствии с Конституцией право на отдых для работающих по найму обеспечивается установлением рабочей недели, не превышающей 40 часов, сокращенной продолжительностью работы в ночное время, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха (ст. 43).

В содержании рассмотренных статей Конституции мы видим совершенно новую концепцию реализации права на труд в современных условиях, отличающуюся от той, которая была заложена

в Конституции БССР 1978 года. Необходимо также подчеркнуть, что гарантии устанавливаются и для всех иных прав и свобод граждан, закрепленных в настоящей Конституции. К ним относятся экономические, политические, социальные, правовые, организационные, педагогические, воспитательные и внешнеполитические гарантии.

В Конституцию введена специальная статья (ст. 59), обязывающая государство принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Основным законом. Только в условиях мира можно реализовать права и свободы граждан.

Важнейшей гарантией конституционных прав и свобод граждан является их юридическая защищенность. В ранее действовавших Конституциях БССР отсутствовали положения, устанавливающие правовую защищенность основных прав и свобод граждан. Чувствуя данный пробел в конституционном законодательстве, члены Рабочей группы по выработке проекта Конституции ввели в раздел II «Личность, общество, государство» специальную главу «Защита прав граждан», которая на завершаемом этапе доработки проекта Основного Закона по непонятным причинам была кем-то исключена из текста. Большинство же статей этой главы сохранились и вошли во второй раздел ныне действующей Конституции. Уровень защищенности прав человека и гражданина есть показатель демократичности правового государства и гражданского общества. Конституция предписывает государственным органам, должностным и иным лицам, которым доверено исполнение государственных функций, обязанность в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (ст. 59). Внесудебную защиту прав граждан осуществляют также многочисленные общественные объединения, поддерживающие политику государства, и трудовые коллективы, т.е. элементы и субъекты политической системы общества. Государство же гарантирует защиту и покровительство гражданам Республики Беларусь как на территории Беларуси, так и за ее пределами (ст. 10, ч. 1). И все же основной и наиболее эффективной правовой формой защиты конституционных прав и свобод граждан должна стать судебная защита. Впервые в конституционной практике Беларуси в статье 60 Конституции 1994 года закреплена судебная защита основных прав и свобод граждан. В каком бы положении ни находился человек, какую бы должность он ни занимал, он имеет право обратиться в суд

с исковым заявлением с целью защиты своих интересов, чести, прав, а суд обязан принять иск, рассмотреть его и вынести соответствующий вердикт. Необходимо выработать процессуально-правовой механизм подачи и рассмотрения подобных исков. Целесообразно, чтобы исковое заявление гражданина в суд могло быть обращено к любому государственному органу, хозяйственной организации, воинской части, к любым партийным и иным общественным объединениям. Установление такого порядка защиты прав граждан ведет к резкому расширению искового производства, что в свою очередь может привести к увеличению количества судей. Причем иски в суд о защите прав и свобод граждан могли бы подавать потерпевшие, любой гражданин за другого гражданина, органы общественных формирований, трудовых коллективов и соответствующий прокурор. Таким образом, демократизация общественной жизни и судопроизводства получает дальнейшее развитие.

Впервые вводится правило о материальном возмещении морального вреда при защите прав и свобод граждан (ст. 60, ч. II). Ранее считалось, что это типичный институт буржуазного права. Сегодня данный институт действует во многих государствах мира. С введением такого правила правонарушитель одновременно несет не только уголовную или административную ответственность, но и материально возмещает потерпевшим гражданам моральный вред (за переживания, оскорбление и унижение чести и достоинства граждан в общественных местах и др.).

После референдума, проведенного в ноябре 1996 года, абзац 2 статьи 60 Конституции по моей инициативе был уточнен: после слов «С целью защиты прав, свобод, чести и достоинства» были добавлены слова «в соответствии с законом». Этим самым был устранен беспредел материального возмещения морального вреда. Теперь законом будут ограничены случаи подобного возмещения.

Существует и внесудебная защита прав граждан: профсоюзными, кооперативными и иными общественными объединениями граждан, органами представительной и исполнительной государственной власти, управления, прокуратуры, внутренних дел, контроля. Заслуживает особого внимания защита прав граждан на различных собраниях, являющихся прямой формой демократии. Желательно расширить правомочия собраний по месту жительства и в трудовых коллективах, передав на их рассмотрение письма, жалобы граждан, защиту и обеспечение их прав и свобод. В законах, положениях и уставах о государственных органах и общественных организациях следует более детально закрепить порядок защиты прав граждан.

Жизнь богаче закона. Сегодня в Беларуси, например, активно действует «Товарищество по защите потребителей», которое оказывает помощь гражданам в возмещении ущерба в связи с использованием ими некачественной продукцией (телевизорами, холодильниками, электросетью и др.) или недобросовестными услугами (например, ремонтом). Это Товарищество оформляет и подает в суды иски в защиту прав потерпевших граждан.

Считаю, что подобные демократические формы защиты прав граждан надо поддерживать и поощрять.

Внесудебной защитой является также конституционное право граждан обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы всегда связаны с нарушением прав граждан, и следовательно, решаться они должны компетентными органами по существу (а не путем отписок), без промедления и только на основе законов (а не ведомственных инструкций и телефонных указаний либо просьб). Вышестоящие органы обязательно должны оценивать решения нижестоящих органов по конкретным жалобам граждан с точки зрения их правильности и принимать меры, обеспечивающие законность. Надо наказывать лиц, проявляющих черствость, бездушие, бюрократизм к письмам, заявлениям и жалобам граждан. Необходимо добиться стабильности порядка в разрешении конфликтов граждан с государственными органами и администрациями предприятий, устранив из жизни не присущие нашему обществу забастовки, демонстрации и митинги.

Многочасовые митинги, на которых присутствующие не слышат друг друга, а выступающие нередко проявляют горячность и нетерпимость, не могут быть формой защиты прав граждан.

Конституция предоставляет также гражданам право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государственных средств.

Противодействие оказанию правовой помощи в Республике Беларусь запрещается.

Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами, свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами

(ст. 11). Они могут обращаться в судебные, иные государственные органы и общественные объединения для защиты своих прав.

При определении конституционных прав граждан была решительно отвергнута навязываемая нам неразумная идея «разрешено все, что не запрещено законом». Жизнь показала, что соблюдение этого «правила» ведет к анархии, обману, жульничеству со стороны отдельных лиц, пытающихся воспользоваться легкой наживой. Государство же не может предусмотреть все возможные варианты запрета. Такое положение не согласуется с принципом законности.

Наверное, следует учитывать также проявляющиеся противоречия между официальным, публичным статусом граждан и их внутренними убеждениями, моралью, правилами общежития, честью и достоинством. Кажущийся водораздел между законом и жизнью должен угасать по мере их притирки и реальной реализации закона.

В понятие правового статуса гражданина Конституция вкладывает не только совокупность основных прав и свобод, но и обязанности граждан, что отвергается учеными зарубежных государств. В большинстве конституций буржуазных государств не закрепляются основные обязанности граждан.

Если в содержании прав и свобод заложены возможности для человека, гражданина чем-то воспользоваться, то в понятии «обязанности» предполагаются общественно-необходимые меры поведения. За невыполнение конституционных обязанностей устанавливаются различные виды ответственности.

Мы полагаем, что только в совокупности широких прав, свобод, обязанностей и ответственности граждан и их реализации заложена истинная демократия.

Честное, добросовестное выполнение гражданами конституционных обязанностей есть одна из гарантий, обеспечивающих реализацию их основных прав и свобод. Поэтому в нашей Конституции как бы по традиции и преемственности закрепляются основные обязанности граждан. Каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы, уважать национальные традиции, достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц, беречь историко-культурное наследие и другие культурные ценности (ст. 52–54).

Охрана природной среды – долг каждого (ст. 55). Новой обязанностью граждан Республики Беларусь является их участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей (ст. 56).

Защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь (ст. 57).

Никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, либо к отказу от своих прав.

Конституция возлагает обязанности не только на граждан, иностранцев, лиц без гражданства, но и на государственные органы, общественные объединения и трудовые коллективы.

Наряду с обязанностями в Конституции закрепляется еще и долг граждан (см. ст. 55–57). Само понятие «долг» относится к этической категории. Если же долг обретает правовое, конституционное значение, то он становится обязанностью.

Через статьи раздела II Конституции Республики Беларусь реализуются многообразные формы взаимоотношений человека, гражданина со своим государством и обществом с их взаимными правами, обязанностями и ответственностью.

Если, с одной стороны, государство обеспечивает (гарантирует) права и свободы граждан, защищая их, то с другой – оно требует от них четкого исполнения своих обязанностей, норм права и неотвратимо привлекает к ответственности тех, кто их нарушает. Следует наказывать тех должностных лиц, которые препятствуют гражданам в реализации своих прав.

Постоянное повышение юридической культуры в правовом государстве должно стать неременным требованием не только для служащих всех элементов политической системы, но и для граждан. Желательно добиться такого положения, чтобы соблюдение законности обеспечивалось самим народом, а не под натиском государственного аппарата.

Реализация новых положений Конституции Республики Беларусь и высказанных идей поставит мощную преграду на пути вседозволенности и административного зуда, заставит все государственные органы, общественные объединения, их руководящие кадры постоянно сверять свои действия с законом. Без гарантий и защищенности прав и свобод граждан не может быть истинной демократии и правового государства.

Идея сближения международного сообщества, разработка единых международных норм, а следовательно, и содержание национального права многочисленных государств приведет со временем к унификации прав человека в мировом масштабе, к сближению и однозначности судеб граждан многих стран, их стремлению к дружбе, миру, личным контактам и устранению войн, новой эре демократии, мира и единства. Сегодня этот процесс становится реальным.

## Теоретические основы взаимоотношений социального правового государства Беларуси с человеком и гражданином

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Теоретические основы взаимоотношений социального правового  
государства Беларуси с человеком и гражданином / А.А. Головки //  
Конституционно-правовые проблемы формирования  
социального правового государства : материалы междунар.  
науч.-практ. конф., Минск, 30–31 марта 2000 г. / БГУ ;  
редкол.: А.А. Головки (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2000. – С. 183–187.*

Взаимоотношения человека с государством прошли через многовековую историю. Само развитие человечества выдвинуло идею о создании государства как организационно оформленного единства лиц, личностей, наделенных властными полномочиями. Но даже этот весьма упрощенный государственный аппарат выделился из общества, стал над его большинством, выражая интересы экономически крепкого меньшинства. Взаимоотношения государства с различными слоями общества были чрезмерно пестрыми. О взаимном влиянии личности и государства говорил в свое время великий мыслитель древности Платон: «Я нахожу, что человек так же разнообразен, многолик, прекрасен и пестр, как его государство» (Платон. Собрание сочинений. Т. 3).

Изменения сущности государства, политики, функций всегда ведут к резким переменам его взаимоотношений со своими гражданами и лицами, проживающими на его территории.

Первичный характер взаимоотношений государства с человеком, гражданином заложен в самом общественном строе, а также в таких вторичных, но немаловажных явлениях, как компетенция органов государственной власти и общественных формирований, в реальных конституционных правах, свободах, обязанностях и ответственности граждан.

Социально-экономический характер общественного строя раскрывает величину ценности человека и степень его участия в осуществлении власти: его место и роль в политических и социальных процессах, в формировании представительных органов, различных форм самоуправления и участия в них.

Далеко не все права и свободы даруются человеку естественным путем с момента рождения. Государственные органы, обладая полномочиями, определяют позитивные права, свободы и обязанности граждан, закрепляя их в законах. По своей сущности и форме государства могут быть самыми разнообразными. От этого во многом зависят правовой статус гражданина (человека) и его взаимоотношения с государством. Развитие государства в правовом и социальном направлении положительно влияет на повышение жизненного уровня граждан. Социальные функции государства проявляются в многообразных формах помощи гражданам: в установлении гарантированного минимального размера оплаты труда, государственных пенсий и пособий, в поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; в обеспечении права на жизнь, на отдых, на неприкосновенность личности, ее тайной жизни, жилища и собственности, на охрану здоровья, на образование, жилище, на защиту своих прав и свобод. Именно такое государство может реализовать положение статьи 2 Конституции Республики Беларусь о возвышении человека до уровня «высшей ценности». Юридическое закрепление правового положения (статуса личности) гражданина в Конституции Республики Беларусь как раз и отражается в их отношениях с государством в трех основных сферах: в области личных прав и свобод граждан, политических прав и свобод и социально-экономических прав. В каждой группе этих общественных отношений стороны (общество, государство и граждане) имеют четко установленные права и несут обязанности в точном соответствии с требованиями закона, обязательными как для граждан, так и для государственных органов.

Кроме конституционных прав и свобод граждан, государственные органы простыми законами и подзаконными актами закрепляют и защищают их многочисленные права, свободы и обязанности



в различных сферах жизни, устанавливая таким путем всесторонние виды взаимоотношений государства с человеком и гражданином: политические, социальные, экономические, экологические, трудовые, в области культуры, образования, воспитания, создания, укрепления и защиты семьи, налогообложения, укрепления дисциплины, законности и правопорядка, привлечения граждан к ответственности за правонарушения и др. Все это подтверждает факт постоянного взаимодействия государства со своими гражданами и с иными лицами, проживающими на его территории.

Взаимоотношения государства с гражданами могут быть постоянными (например, состояние гражданства) и временными (например, поощрение государством гражданина или привлечение его к ответственности за правонарушение).

Для демократического же социального государства установление тесной связи со всеми слоями общества, выявление воли, желания людей и использование их при решении вопросов является главной стратегической задачей. Лишь та власть остается в благодарной памяти потомков, которая поддерживала граждан, опираясь на них, защищала, строила, созидала, а не разрушала.

Для совершенствования и усиления взаимоотношений государства с гражданами весьма важным является само знание и осмысление гражданином своих прав, свобод, обязанностей и ответственности перед обществом, государством и другими гражданами. А такие знания приобрести самостоятельно довольно сложно. Они должны быть предусмотрены школьными программами и окончательно усвоены студентами высших и средних специальных учебных заведений.

Развитие и конституционное закрепление демократического социального правового государства требует формирования нового типа человека, иного стиля его жизни, более высокого правового положения в обществе и государстве. Сегодня в этом большой дефицит. Демократизм и гуманная социальная атмосфера в обществе нуждаются не только в искреннем чувстве и горячем сердце сограждан, но и в их знании, умении активно решать глобальные жизненные проблемы в интересах каждого и всех, государства и общества. Нельзя строить отношения социального государства со своими гражданами на принципе их постоянного иждивенчества. Ни одно государство не может выдержать такие постоянные материальные нагрузки, о чем должно информировать социальное государство. Ныне действующая Конституция Республики Беларусь возвышает гражданина до уровня личности, закрепляя это принципиальное положение в разделе II «Личность, общество,

государство», вкладывает в понятие личности ее социальное качество, а не биологические индивидуальности. Главное, кто она в обществе, что она значит для общества, какова ее гражданская весомость? Человек рождается, а личность формируется, выкристаллизовывается эпохой, обществом, государством, трудовым коллективом, школой, семьей. Подобный процесс преобразования человека в личность в широких масштабах возможен лишь в демократическом социальном государстве.

В условиях дальнейшей демократизации и социализации общества и государства возрастает самостоятельность отдельной личности и уменьшается ее зависимость от общества. Сегодня данное положение обосновано в теории прав человека, разработанной на международном и национальном уровнях, что способствовало пересмотру отношений между государством и личностью в пользу обеспечения приоритета прав и свобод личности.

Действующая Конституция Республики Беларусь отличается от ранее принимаемых основных законов государства отказом от классового подхода при формировании правового статуса личности, учетом лучших достижений человеческой мысли, ориентацией на международные стандарты в области прав и свобод человека. Позитивные права гражданина становятся как бы производными от естественных прав человека.

Наиболее ярко и весомо определены взаимоотношения государства с гражданином, человеком в статьях 2 и 21 Конституции Республики Беларусь – «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства».

Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией» (ст. 2).

«Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства».

Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий.

Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства» (ст. 21).

Возрастание авторитета государства и усиление общественно-политических функций граждан – совпадающие и взаимно обусловленные тенденции.

Характерная особенность государственно-властных отношений, закрепленных в Конституции Республики Беларусь, состоит в том, что «властвующие», будучи подотчетными и подконтрольными народу, сами являются подвластными. Народу же принадлежит вся полнота власти (ст. 3 и 4 Конституции).

Обладея суверенитетом, правовое социальное государство в своей деятельности ограничено волей народа и законом. Оно не может брать на себя нереальные, невыполнимые обязанности в отношении граждан, точно так же, как и предъявлять к ним необоснованные требования. Принцип взаимной ответственности государства и личности обязывает обе стороны нести бремя ответственности.

Государство должно реально оценивать реализацию различных прав и свобод. Реализация социально-экономических устоев жизни человека требует от государства значительных затрат, чем обеспечение личных и политических прав и свобод граждан. Все это требует от государственных служащих более глубокого осмысления, обоснования и подсчетов реальных материальных возможностей государства.

Особенностью взаимоотношений социального государства со своими гражданами в идеальном плане является его опора на «гражданское общество», т.е. свободное общество, основанное на принципах самоуправления, саморегулирования, свободной инициативы граждан и их коллективов, на разуме, благородстве, свободе, правде и демократии, отрицании любого насилия. Такое общество будет контролировать государство, которое ему служит. Чем сильнее будут развиты характерные особенности гражданского общества, тем шире в нем будет «растворяться» и ярче проявляться сущность социального государства. Если социальное государство будет функционировать в гражданском свободном обществе, то все жизненные социально-экономические потребности граждан можно разрешить значительно легче. Развитое гражданское общество «разгрузит» государство от несвойственных ему социально-экономических задач. Хотя законодатель всегда несет моральную ответственность перед избравшим его народом.

В социальном государстве и гражданском обществе должны постепенно выкристаллизовываться особые отношения между людьми: искреннее уважение друг к другу, бескорыстная взаимопомощь, коллективизм, забота о ближнем, доброта и социальная справедливость, ассоциирующаяся с правом (правдой) и равноправием.

Как сохранить, обеспечить высокий уровень гуманных общечеловеческих взаимоотношений между государством и его гражданами? Каковы гарантии? К таким гарантиям можно отнести: 1. Реальный суверенитет государства. 2. Демократический гуманный путь дальнейшего развития государства, в котором приоритет отдается человеку, гражданину, а не государственному чиновнику. 3. Реальное обеспечение власти народу. Хотя это положение и закреплено в Конституции, но оно реализуется в минимальной степени. У нас отсутствует конкретный закон о власти народа в Республике Беларусь. Народ пользуется своей властью очень редко, т.к., кроме полномочий, отсутствует механизм, правила их реализации. В демократическом государстве и обществе власть народа не может быть ограничена, по своей юридической силе она должна стоять над всеми иными властными элементами политической системы общества. 4. Высокий культурный уровень граждан и государственных служащих, при котором бы обеспечивались их взаимное уважение и терпимость. 5. Реальное обеспечение конституционных прав, свобод и обязанностей. 6. Устойчивость гражданства Республики Беларусь.

Взаимоотношения социального правового государства со своими гражданами строятся на следующих конституционных принципах:

1. Гуманном социально-экономическом и политическом строе.
2. Реальной полноте прав и свобод граждан, обеспечиваемой государством.
3. Законности.
4. Приоритете прав человека в обществе и государстве.
5. Сочетании личных и общественных интересов государства и граждан.
6. Равноправии граждан.
7. Единстве прав, свобод и обязанностей.
8. Ответственности граждан перед обществом, государством и согражданами.
9. Уважении прав и свобод человека и гражданина.
10. Обеспечении интересов граждан и их защиты.

При анализе характера взаимоотношений государства с гражданами следует иметь в виду, что единство прав и обязанностей граждан – это мера соотношения между их свободой и ответственностью перед государством, народом и согражданами. Расширение же прав граждан предполагает, в свою очередь, повышение их ответственности перед государством за выполнение конституционных обязанностей.

Великий философ и фантаст Джордж Оруэлл писал: «Власть состоит в том, чтобы причинять боль и унижать». И он же сделал вывод: «Невозможно построить цивилизацию на страхе, ненависти и жестокости. Она не устоит». Вот здесь-то и возникают

вопросы: чьи интересы должна отражать государственная власть и какая модель государственной власти наиболее приемлема для большинства граждан? Исходя из анализа многочисленных форм правления, устройства государственной власти, считаю наиболее удобной для среднего человека «парламентскую демократическую республику», опирающуюся на представительные органы местного самоуправления. Такое государство будет демократическим, социальным, правовым, опирающимся на волю большинства народа, а следовательно, и на гражданина.

На содержание взаимоотношений человека с государством огромное влияние оказывает институт гражданства, который юридически определяет категорию людей, принадлежащих к данному государству.

Гражданство как правовой институт – это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, связанные с принадлежностью лица к государству, обуславливающей совокупность его прав, свобод и обязанностей, его покровительство и защиту со стороны государства как на своей территории, так и за ее пределами, а гражданин должен добросовестно выполнять обязанности, возложенные на него государством.

По своему характеру отношения между государством и гражданином являются длящимися и устойчивыми; они могут продолжаться с момента рождения человека до его смерти. С другой стороны, наличие своего гражданства и права приема в гражданство являются атрибутами и гарантией суверенитета государства.

Иностранцы и лица без гражданства не обладают такой широкой прав и свобод, как граждане государств. Демократическое государство опирается на поддержку своих граждан, учитывает их волю при проведении внутренней и внешней политики и руководит общественными процессами.

В последнее десятилетие наметилась тенденция активного влияния норм международного права на развитие единых демократических социальных процессов национальных государств. При такой ситуации, если не будет военных конфликтов, мировое сообщество воссоздаст достойное место человеку в государстве и обществе. Высота мировой культуры, науки, техники, демократии будет влиять на создание доверия, устойчивых добрых отношений между государствами мира и их гражданами, что в конечном счете приведет к качественно новым взаимоотношениям граждан со своими государствами, с другими государствами мира и их гражданами. Выражаю надежду на грядущую реализацию этих идей.

## Человек, личность, гражданин

*Публикуется по книге: Головки, А.А.*

*Человек, личность, гражданин /*

*А.А. Головки. – Минск : Беларусь, 1982. – 80 с.*

Проблемы сущности человека, гражданина, личности, взаимоотношения их между собой, а также с государством и обществом волнуют цивилизованный мир. Над этим задумывались великие мыслители прошлого. Еще гуманисты-утописты Томас Мор, Роберт Оуэн, Томмазо Кампанелла и другие мечтали о создании общественного строя, свободного от социальной несправедливости, классового антагонизма и национальной вражды. Но, мечтая о счастливом будущем человечества, они не сумели дать ответ о путях освобождения человека от эксплуатации, угнетения, о становлении личности. Некоторые из них надеялись на проявление справедливого отношения к народу со стороны монархов, буржуазных парламентов, на издание ими законов, устанавливающих блага для всех, и не готовили, народ к борьбе со своими угнетателями, к борьбе за свободу и счастье людей труда. Так, возведенное мыслителями XVIII века царство разума, в котором должны были восторжествовать вечная справедливость и счастье человека, кончилось тем, что фактически наступило царство буржуазии, естественное равенство ограничилось равенством граждан перед законом, а важнейшим из прав человека было объявлено право буржуазной собственности.

Классики марксизма-ленинизма впервые создали научную теорию борьбы за освобождение человечества от всякого порабощения и указали путь к действительной свободе личности, к завоеванию подлинных прав и свобод человека, к всестороннему

развитию его физических и духовных потребностей. Этот путь лежит через социалистическую революцию, построение социализма и коммунизма. В социалистическом обществе народ стал творцом новой жизни, творцом своей судьбы. Советские люди активно участвуют в политической, хозяйственной и социально-культурной жизни. Понятие демократии как народовластия в СССР впервые обрело подлинный смысл. Коммунистическая партия, социалистическое государство воспитали нового высоко-сознательного человека, интернационалиста и патриота. Именно он, советский человек, свободный от частной собственности и эксплуатации, прославил нашу страну героическим трудом. Огромны его достижения в области экономики, науки, культуры, оборонной мощи Отечества, в покорении космического пространства. Воспитанные в духе марксистской идеологии, советские люди показывают всему миру, на что они способны, обладая всей полнотой власти.

Понимая роль и ценность человека в социалистическом обществе, наши идеологические противники пытаются воздействовать на него различными пропагандистскими приемами, поколебать его веру в идеалы коммунизма. Эти атаки антикоммунистов усиливаются. Но советский человек уверен в своем будущем, осознает свою ответственную миссию.

Советский строй впервые в истории создал благоприятные условия для развития как общества в целом, так и отдельных его членов, обеспечил подлинную свободу личности и прочные гарантии реализации ее широчайших прав. Неуклонное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей советских людей составляет высшую цель социализма и коммунизма.

В постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик» отмечается, что **«в развитом социалистическом обществе все ярче раскрывается общенародный характер социальной политики КПСС и Советского государства. Она направлена на решение таких насущных для всех наций и народностей вопросов, как повышение благосостояния, образования и культуры трудящихся, улучшение условий их труда и отдыха, развитие жилищного строительства, совершенствование системы социального обеспечения, медицинского и бытового обслуживания, охрана окружающей среды»**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Правда» от 21 февраля 1982 года.

## Советский человек: личность, гражданин

Марксизм-ленинизм исходит из того, что «личность» является понятием классовым, его содержание зависит от материальных и духовных условий жизни общества, а отсюда и от тех отношений, которые складываются между человеком, обществом и государством. Изменяются материальные условия жизни общества (экономический базис), политический строй, меняются и взаимоотношения между обществом и гражданином. Иной классовый смысл приобретают сами понятия «личность», «гражданин».

Все эксплуататорские общества делились на две противоположные непримиримые группы: эксплуататоров и эксплуатируемых. При таком положении не могло быть и речи о равенстве и справедливости во взаимоотношениях между людьми, о свободе и равенстве людей труда.

В социалистическом обществе человек – главное, основное богатство. Государство и общество заботятся о нем, т.к. они связаны с ним едиными интересами. Их отношения строятся на основе социального равенства всех людей.

Наполненные глубоким гуманизмом горьковские слова: «Человек – это звучит гордо!» – знакомы каждому со школьной скамьи. Но никогда они не звучали так вдохновляюще, как сейчас, в наши дни. Наш человек горд своей принадлежностью к советскому народу, великой Родине. Именно советский человек, воспитанный Коммунистической партией, важнейший итог более чем 60 лет нашей истории. «Человек, который сумел завоевать свободу, отстоять ее в самых тяжких боях. Человек, который строил будущее, не жалея сил и идя на любые жертвы. Человек, который, пройдя все испытания, сам неузнаваемо изменился, соединил в себе идейную убежденность и огромную жизненную энергию, культуру, знания и умение их применять. Это – человек, который, будучи горячим патриотом, был и всегда будет последовательным интернационалистом»<sup>1</sup>.

Это стали понимать наши идеологические противники и отщепенцы, именующие себя «правозащитниками». Они обрушивают потоки лжи и клеветы на социалистический строй, наше общенародное государство, Коммунистическую партию Советского

<sup>1</sup> Материалы XXV съезда КПСС. М. 1976. С. 87.



Союза, социалистический образ жизни. Сейчас на СССР вещают 40 радиостанций, которые располагают 150 передатчиками. Передачи ведутся на 23 языках, продолжительность одновременного звучания «радиоголосов» – около 270 часов в сутки. На это затрачиваются миллионы долларов.

Январь – февраль 1977 года. Делегация Белорусской ССР в Женеве участвует в Конференции ООН по территориальному убежищу. Дипломаты-эксперты буржуазных государств, заранее разработав проект Конвенции о территориальном убежище, пытаются вынудить представителей других стран принять этот документ. Вопрос ставится так: все лица имеют право на убежище (не на эмиграцию, а на убежище), в том числе уголовные и военные преступники, и решает этот вопрос не суверенное государство, а сам гражданин. Известно, что лицо, ищущее территориальное убежище, находится в конфликте с государством и пытается уйти из-под его юрисдикции. Пытаясь протащить этот проект Конвенции, дипломаты буржуазных стран «доказывали», что этот документ якобы гуманен, демократичен, что он гарантирует свободу личности.

Лицемерно прикрываясь великими понятиями гуманизма, демократии и свободы личности, они пытались с помощью международно-правовых норм посеять недовольство нашим советским обществом, внедрять в наши ряды диссидентов, т.е. лиц, оторвавшихся от социалистического общества, отщепенцев, используемых антисоветскими пропагандистскими центрами для выступления против социалистического строя, открыто нарушающих советские законы. Не имея опоры внутри нашей страны, такие лица обращаются за поддержкой к империалистическим пропагандистским и разведывательным центрам, пытаются найти у них защиту. Разработанный буржуазными дипломатами проект Конвенции о территориальном убежище предусматривал для таких подонков возможность безнаказанно покинуть территорию любой страны, в том числе и СССР, найдя приют у наших идеологических противников. Этот документ они специально готовили для стран социалистического содружества, т.к. для буржуазных государств в нем не было необходимости. Для преступного мира буржуазных стран не существует границ.

Выступая на XVI съезде профсоюзов СССР, товарищ Л.И. Брежнев сказал по поводу диссидентов следующее: «Наш народ требует, чтобы с такими, с позволения сказать, деятелями обращались как с противниками социализма, людьми, идущими против собственной Родины, пособниками, а то и агентами империализма.

Естественно, что мы принимаем и будем принимать в отношении их меры, предусмотренные нашим законом»<sup>1</sup>.

Различный подход к понятиям «личность», «свобода», «гуманизм», «демократия» и к содержанию самого обсуждаемого документа привел делегатов стран с различными социальными системами к резкому идеологическому размежеванию. Представители социалистических стран были единодушны, отвергнув вышеупомянутый проект Конвенции.

Социалистическая личность, воспитанная в условиях нашего общественного строя трудовым коллективом, не поддается буржуазной пропаганде. Жизнь, реальность убеждают человека сильнее, чем любые пропагандистские трюки.

Советский человек, как отмечал Л.И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, – это «добросовестный труженик, человек высокой политической культуры, патриот и интернационалист. Он воспитан партией, героической историей страны, всем нашим строем. Он живет полнокровной жизнью созидателя нового мира.

Это не значит, конечно, что мы уже решили все вопросы, связанные с формированием нового человека. Задач здесь стоит перед нами немало. И успех воспитания обеспечивается лишь тогда, когда оно опирается на прочный фундамент социально-экономической политики»<sup>2</sup>.

В чем же сила социалистической личности, где истоки этой силы?

Социализм высоко ценит достоинство человека труда, делает его хозяином страны, постоянно расширяет и повышает его социальную роль, его свободы, права и обязанности, создает реальные возможности для всестороннего гармоничного развития человеческой личности.

Советский человек – это коллективист, верящий в правоту дела партии, идущий на любые самопожертвования во имя процветания Родины, во имя правды на земле. Вот как, например, писал о нас в газете «Правда» американский публицист Альберт Кан: «Советское общество создало новый тип человека – вот что поражает меня больше всего... Советские люди – добрые, но и сильные. Они уверенные, но и скромные. Им присущ высокий патриотизм, и в то же время они проникнуты духом братского отношения к людям. Они считают труд благородным делом». Особую силу имеют эти слова в наши дни, когда Конституция СССР законодательно закрепила этап развитого социализма в нашем обществе.

<sup>1</sup> Брежнев Л.И. Ленинским курсом. М. 1978. Т. 6. С. 337.

<sup>2</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. М. 1981. С. 63.

Какое же содержание вкладывается в понятия «человек», «личность», «гражданин»?

Марксизм-ленинизм отвергает абстрактные понятия «человек» и «личность». Каждая общественно-экономическая формация создает присущие ей характерные черты человека и личности. Эти понятия нельзя раскрыть без анализа соотношения классовых сил конкретного общества. В рабовладельческом, феодальном и капиталистическом, обществах, раздираемых антагонистическими противоречиями и борьбой между владельцами частной собственности и неимущими, нельзя вкладывать в понятие «человек» одно и то же содержание. Одно дело – человек, владеющий основными средствами производства, а другое – человек неимущий, безработный, бездомный. В антагонистических обществах происходит расслоение людей на различные, противоположные по своему положению, социальные группы, что пытаются скрыть буржуазные идеологи, прикрываясь пустой фразеологией. Буржуазное общество поражено кризисом. Каждый день поступает все новая информация о классовых битвах в странах капитала. В США, Англии, Японии, ЮАР, ФРГ, Италии, Греции, Турции и других капиталистических странах простой человек борется за свои права и существование. Если трудящиеся в капиталистическом мире страдают от безработицы, дороговизны и других кризисных явлений, то предприниматели даже в период экономических спадов кладут в свои сейфы громадные денежные суммы. Вот что представляют собой «зарботки» некоторых американских промышленных магнатов.

Генри Форд II, президент компании «Форд мотор», «заработал» в 1978 году ни много ни мало 1 057 070 долларов. Вице-президенты этой компании Ф. Колдуэлл и Э. Ланди получили по миллиону долларов, а президент компании «Дженерал моторс» Т. Мэрпанин – «всего лишь» 975 тысяч долларов. И это происходит в то время, когда в США количество безработных достигло более 10 миллионов человек. В Англии, где есть такие высшие государственные органы, как парламент, правительство, министерства, действует и невидимая власть. Она принадлежит 288 человекам, которые вершат делами 20 самых крупных промышленных компаний страны, таких как «Бритиш петролеум», «Импириэл кемикл индастриз» и других. От этих 288 президентов, директоров и членов правлений крупнейших британских компаний зависит судьба сотен тысяч английских рабочих и их семей. Они управляют экономической жизнью страны, диктуют цены на продукцию, определяя жизненный уровень миллионов англичан, в их руках находится капитал в 30,5 миллиарда фунтов стерлингов. Они контролируют

свыше 8 тысяч более мелких «дочерних» фирм не только в Великобритании, но и в других странах. На их предприятиях только на Британских островах занято почти 1300 тысяч рабочих. Компании оказывают щедрую материальную поддержку консервативной партии и другим правым группировкам, которые ограничивают права профсоюзов, сокращают бюджетные ассигнования на социальные нужды – народное образование, здравоохранение, жилищное строительство, денационализируют ряд отраслей промышленности, проводят политику, направленную против трудового народа. Произвол и насилие британских «блюстителей порядка» в североирландских городах в 1981 году были перенесены на улицы лондонского района Брикстон. Ожесточенные побоища между полицией и обитателями этого лондонского гетто привлекли внимание мировой общественности к судьбе цветных иммигрантов на Британских островах. Можно ли при таком соотношении классовых сил в Англии говорить о едином понятии «человек»? Конечно же нет. В мире капитала антагонизм между людьми заложен в самой материальной, социально-экономической основе, и ликвидировать его можно единственным путем – преобразованием частной собственности в собственность всего народа.

Следовательно, к содержанию понятия «человек» в антагонистическом обществе нужно подходить дифференцированно, с классовых позиций.

Классовый подход к понятию «человек» ярко проявляется также в его правовом положении: те, кто обладают капиталом, имеют неограниченные права, вершат свою политику, неимущие же – бесправны. И даже те урезанные права, которые предоставляются простому человеку в буржуазном мире, реально не гарантируются, т.е. они фиктивны, закон и действительность расходятся.

Иная картина в странах социализма, где у власти стоит народ, ликвидировавший частную собственность, эксплуатацию и национальное угнетение. Здесь человек общественно весом, он полновластен и уполномочен, вместе с тем он индивидуален. В совокупности все советские люди составляют единую социальную общность – советский народ. Конституционные права советских людей единообразны, независимо от их социальной, национальной или иной принадлежности, а профессиональные права различны, т.к. у нас имеется разделение производственного и управленческого труда. Рабочий, инженер, руководитель предприятия, депутат Совета наделяются специфическими правами, на них возлагаются также различные профессиональные обязанности. По мере того как человек взрослеет, воспитывается, обучается, приобретает определенную

профессию, расширяются его общие и профессиональные права. В СССР в понятие «человек» вкладывается единый смысл, т.к. в обществе развитого социализма отсутствует антагонизм между различными социальными группами. Это, в свою очередь, привело к социальному, политическому и идеологическому единству советского народа, укреплению братского союза рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции, к справедливому решению национального вопроса, давшему возможность самоопределиться социалистическим нациям и народностям, обрести свою государственность, создать великую и могучую федерацию – Союз Советских Социалистических Республик, основанную на истинной дружбе многонационального советского народа. Все это закреплено в Конституции СССР 1977 года.

Лучше всего явления и вещи познаются в сравнении. С этой точки зрения представляет большой интерес следующий факт. В музее Енакиевского металлургического завода хранится заявление одного из дореволюционных рабочих: «Я, нижеподписавшийся Шабанов Иосиф, в настоящем подтверждаю, что при поступлении моем на Петровский завод Русско-бельгийского металлургического общества мне объявлено, что я не имею права ни в настоящее время, ни впоследствии требовать от общества ни квартиры, ни угля, ни воды и вообще ничего, за исключением определенной мне заработной платы». За неграмотного Шабанова расписался кто-то другой. Этот документ – убедительное доказательство беспартия человека труда в царской России.

Сегодня внуки Шабановых – хозяева страны. Они – подлинные творцы материальных и духовных ценностей, нашего нового, социалистического образа жизни. Я – обществу, общество – мне. Такова формула социалистического образа жизни. Необходимость сочетания личных интересов с общественными будет существовать в нашем обществе всегда, и при коммунизме. Единство общественных и личных интересов служит основой формирования нравственного облика советского человека. Наше общество воспитывает граждан в духе коммунизма.

Особенно глубокие изменения в сознании людей происходят в процессе коммунистического строительства. Сама обстановка свободного творческого труда и товарищеского сотрудничества содействует осознанию людьми общественных интересов. Здесь представляется особенно очевидным, что только сознательный, добросовестный, активный, творческий труд может обеспечить благополучие каждого человека, коллектива и общества в целом, осуществить коммунистические идеалы. Социализм высоко

поднимает роль человека труда, делает его хозяином страны, необязательно расширяет его социальную роль, его права и обязанности, открывает реальную возможность для развития личности.

В процессе созидательного труда советский человек утверждает себя как личность, приносящую пользу обществу, а посему достойную уважения. Именно здесь больше, чем в любой другой сфере, человек может развить свои творческие способности, свой интеллект. Строя новый мир, советские люди меняются и сами. Поэтому всестороннее развитие и расцвет советского человека как личности возможны только в процессе его деятельного участия в общественной жизни, в коммунистическом строительстве.

Социалистическое общество создает равные политические, социальные и духовные условия и возможности для развития всех членов общества, а не верхушки, «элиты», меньшинства, как это имеет место в буржуазном мире. При этом учитываются интересы всех слоев населения. Научный коммунизм не ставит своей целью уравнивать потребности, вкусы, склонности и способности людей, которые не могут быть одинаковыми ни при социализме, ни при коммунизме. Учет индивидуальных материальных и духовных запросов и их реальное обеспечение способствует творческому расцвету каждого человека как личности.

Одна из самых примечательных черт советского образа жизни – растущие блага, которые люди получают из общественных фондов потребления. Только в 1981 году они составили 121,5 миллиарда рублей. Эти огромные средства идут на образование и воспитание детей, на охрану здоровья, культуру, социальное обеспечение и иные потребности советских людей. Партия и правительство делают все, чтобы все наши люди более полно пользоваться плодами своего труда, все явственнее ощущали преимущества социалистического образа жизни. А это в конечном счете зависит от интересов, разумных потребностей человека, которые следует развивать. В активном, целенаправленном формировании человека наша партия видит одну из важных задач социальной политики.

Государственные, партийные органы, общественные организации и трудовые коллективы решительно осуждают эгоизм, накопительство, равнодушие, бюрократизм, карьеризм и другие негативные явления, встречающиеся в нашей жизни.

Советский образ жизни вбирает в себя и труд человека, и его личную судьбу, и его отношение к товарищам, к коллективу, в сфере которого он созрел как личность, и его семью, в которой он воспитывает своих детей. Судьба каждого советского человека неразделима с судьбой социалистического Отечества. Советский

человек всецело поддерживает политику Коммунистической партии и Советского государства, претворяет ее в жизнь. Он – интернационалист, поборник мира и свободы. От его мудрости, талантности, активности и героизма зависит крепость социалистического общества и государства.

Формирование советского человека и есть формирование социалистической личности. В условиях социализма происходит сближение понятий «человек» и «личность». Но данные понятия не идентичны: человек рождается, а личность постепенно воспитывается, выкристаллизовывается, вызревает в социалистическом обществе, в его трудовых коллективах. Личность – это социальное понятие, она складывается в определенной социальной среде. «Сущность особой личности, – писал К. Маркс, – составляет не ее борода, не ее кровь, не ее абстрактная физическая природа, а ее социальное качество»<sup>1</sup>. Кто она в обществе, что она значит для общества, какова ее гражданская весомость? Нельзя подходить к пониманию личности только как к индивидууму, обладающему неповторимыми, единичными свойствами. В таком понимании не может быть двух абсолютно одинаковых личностей. Вместе с тем в обществе развитого социализма наряду с индивидуальностью каждой личности вырабатываются общие, социально-нравственные, гуманные, демократические черты. Каждому человеку присуща определенная биологическая индивидуальность, но она не имеет решающего значения при раскрытии сущности личности. Личность проявляется как в отношении ее к самой себе, так и в отношении ее к другим субъектам. Поэтому в ней как бы фокусируются, концентрируются различные общественные отношения. Очень метко сказал об этом Егор Исаев, выступая по телевидению с творческим отчетом в 1981 году. «Проявление себя в людях есть личность. И величина этого проявления личности в людях отражает величину личности».

«Масштаб личности человека измеряется только масштабом тех реальных задач, в ходе решения которых она и возникает, и оформляется в своей определенности, и разворачивается в делах, волнующих и интересующих не только собственную персону, а и многих других людей, тем значительнее личность, тем больше у нее друзей и врагов, тем меньше равнодушных, для которых само ее существование безразлично, для которых она попросту не существует»<sup>2</sup>.

В наиболее полном масштабе личность формируется лишь при социализме в результате ликвидации частной собственности,

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 242.

<sup>2</sup> С чего начинается личность. М. 1979. С. 221.

эксплуатации, национального угнетения, создания морально-политического единства советского общества, установления дружеского сотрудничества и товарищеской взаимопомощи между людьми. Человека как личность волнует любое общественное событие. Он активный участник политической, хозяйственной и социально-культурной жизни. Это создает предпосылки для каждого развивать свои способности и дарования.

Социалистическая революция дала возможность каждому быть личностью. Рожденная новым общественным строем, обогащенная его опытом, наделенная его волей личность имеет возможность выступать полной творческих сил и энергии. В служении людям личность всегда обретала не только счастье, но и бессмертие. Герои Октябрьской социалистической революции, гражданской войны, первых пятилеток, Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. – бессмертные личности. «Подлинная личность всегда приносит людям естественную радость. И прежде всего потому, что, создавая то, что нужно и интересно всем, она делает это талантливее, легче, свободнее и артистичнее, чем это сумел бы сделать кто-то другой, волею случая оказавшийся на ее месте... Вот почему между "личностью" и "талантом" тоже правомерно поставить знак равенства, знак тождества»<sup>1</sup>.

Идеалы научного коммунизма воплощаются реальными людьми – социалистическими личностями. Вот почему Программа КПСС и другие партийные документы считают воспитание человека одним из важнейших условий построения коммунизма. На решение этой сложной задачи направляют повседневные усилия все государственные органы, общественные формирования и трудовые коллективы. Они обучают, воспитывают людей, повышают их квалификацию, расширяют их общий кругозор, заботятся о надлежащих условиях труда, быта, о здоровье, разрешают конфликты, возникающие между обществом, государством, с одной стороны, и личностью – с другой. Это подтверждает мысль о том, что развитие и совершенствование социалистической личности зависят от характера общественного строя и от той непосредственной среды, которая окружает ее ежедневно.

Чем демократичнее государство, тем шире рамки свободы личности, и наоборот. Без свободы личности не может быть демократии, или при ограниченной демократии не может быть реальной свободы личности.

Буржуазные социологи истолковывают свободу как самоопределение духа, свободу воли, возможность поступать независимо

<sup>1</sup> С чего начинается личность. М. 1979. С. 235–236.



от внешних обстоятельств и условий. Лейтмотивом буржуазных теорий свободы является абсолютная независимость личности от общества. Не имея возможности ничего противопоставить завоеваниям развитого социализма в области демократии и свободы, буржуазные идеологи стремятся сместить центр тяжести полемики с социальных условий свободы на индивидуальную свободу обособленной личности некоего абстрактного индивидуума. Тем самым они пытаются достигнуть по меньшей мере двух целей: во-первых, оставить в тени центральную проблему свободы – ее классовую природу и социальные гарантии, во-вторых, свести содержание свободы к свободе индивидуума, к отсутствию ограничений в личной жизни. Это объясняется тем, что буржуазия не может создать материальные гарантии социальной свободы и поэтому видит в объединении трудящихся социальную силу, способную ниспровергнуть эксплуататорский строй.

И действительно, одинокая личность, выступающая индивидуально против социальных устоев и норм, буржуазии реально не угрожает. Усвоив это, буржуазия неустанно твердит: «Да здравствует личность!» Сознательно допуская моральный кризис общества, она присоединяется к требованию неограниченной личной свободы самовыражения, свободы в искусстве, свободы совести, сексуальной свободы, нравственной (точнее, безнравственной) свободы. Однако действительная личная свобода, как показал исторический опыт построения развитого социализма, может быть осуществлена только в ее органической связи с социальной свободой коллектива, в котором активно действует личность.

Марксистско-ленинское понимание личности в развитом социалистическом обществе отрицает индивидуалистические представления о свободе как обособлении человека от общества, коллектива, государства, уходе его в мир лишь своих интересов и индивидуальных переживаний. В социалистическом понимании личная свобода возможна лишь тогда, когда общество в целом свободно от частной собственности и эксплуатации, когда гражданин неразрывно связан с обществом, с государством, активно участвует в политической и хозяйственной жизни страны. В условиях развитого социализма, господства подлинного народовластия действительная свобода личности немыслима без ее активного участия в осуществлении политической власти, в государственной деятельности. И это закономерно, ибо при социализме и политическая власть, и личная свобода возникают из социалистических общественных, производственных отношений, лишенных социального антагонизма и предпосылок отчуждения личности.

«Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя»<sup>1</sup>, – отмечал В.И. Ленин. Суть действительной свободы людей не в их независимости от общества, а в тех материальных и духовных возможностях, которые существуют в обществе и могут быть использованы для жизнедеятельности каждого человека. Быть свободным – значит действовать сознательно, по своей воле, руководствуясь выявленными наукой закономерностями, направленными на здоровое развитие личности, сочетание ее интересов с интересами общества.

Действительная свобода предполагает ответственность человека перед обществом и коллективом. По мере расширения социальной свободы возрастает и ответственность человека за правильное пользование ею. Чувство высокой ответственности перед народом и государством за свои поступки и судьбы других людей должно характеризовать каждого члена социалистического общества как личность.

Особенность положения личности в обществе развитого социализма состоит в том, что она является собственником основных средств производства, объединенных в государственной, колхозно-кооперативной формах собственности и собственности общественных организаций, что ведет ее к кровной заинтересованности в развитии социалистической экономики. Для каждого из нас обществом полезный труд в условиях развитого социализма приобретает новый смысл, превращается в первейшую жизненную потребность. Человеку, который трудится сознательно, творчески, все по плечу. По двенадцать годовых норм выполнили в десятой пятилетке ткачихи Могилевской лентоткацкой фабрики И.А. Ботвенкова, Н.И. Денисенко, Е.А. Могилева и А.В. Бендик. В одиннадцатой пятилетке эти знатные ткачихи решили пойти на новый рекорд. Они объединились в бригаду, расширили зону обслуживания станков и обязались выполнить за пятилетие по 15 годовых заданий. Можно быть уверенными, что эти ударницы трудового фронта с честью выполнят свои обязательства. Они руководствуются не предпринимательскими, коммерческими расчетами, а высоким чувством ответственности и долга перед обществом и государством. Это те люди нового типа, которые задают тон в создании материально-технической базы коммунизма. Важно, чтобы подобные патриотические починны и инициативы получали широкое распространение в трудовых коллективах, подкреплялись конкретными делами.

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 104.

За годы десятой пятилетки изобретателями и рационализаторами Белоруссии внедрено на предприятиях и в организациях более 676 тысяч новшеств, от которых получен экономический эффект 1104 миллиона рублей.

Эти качества, воплощенные в делах миллионов сознательных граждан, делают могучим и непобедимым социалистическое общество, соединившее в себе личное и общественное всех граждан.

Задумываясь над этим, мыслители различных эпох и народов многие века ломали голову, не находя разумного ответа. Как здесь не вспомнить высказывание французского просветителя XVII века Жана де Лабрюйера (1645–1696 гг.), который писал: «Три главных события переживает человек. Он рождается, живет и умирает. Но он не чувствует, когда рождается, страдает умирая и не успевает осмыслить свою жизнь, пока живет. Человеческая жизнь, отдельная человеческая жизнь – это лишь маленькая искорка из гигантского костра мироздания. Она загорается и гаснет. Но как? Забирая тепло себе или отдавая тепло другим».

Опыт социалистического строительства в СССР и в других странах ясно и недвусмысленно дает ответ на этот животрепещущий вопрос. Каждое поколение советских людей как бы по эстафете бескорыстно и щедро передавало и передает тепло своего труда и разума последующим поколениям.

Исходя из изложенного, можно сказать, что личность при социализме, обладая реальными широкими правами и свободами, активно участвует во всей политической, экономической и социально-культурной жизни, тесно сочетая свои интересы с интересами отдельных лиц, трудового коллектива, государства, общества, а также несет ответственность перед обществом.

Понятие «советский гражданин» имеет государственно-правовой смысл. Советским гражданином с юридической точки зрения является не каждый человек, проживающий на территории СССР, а лишь тот, который принадлежит к Советскому государству и на которого оно распространяет свою юрисдикцию, т.е. суверенную государственную власть, как на своей территории, так и за рубежом. Такой человек обладает советским гражданством и находится с Советским государством в постоянной и устойчивой политико-правовой связи. Однако слово «гражданин» употребляется и в более широком смысле – советский человек, патриот, интернационалист, активный участник строительства социализма и коммунизма.

Таким образом, понятия «советский человек», «личность», «гражданин» однопорядковые, но не идентичные.

## Советское гражданство

Советское гражданство – это принадлежность людей к социалистическому общенародному государству, влекущая установление стабильной двусторонней, политико-правовой связи между государством и гражданами: государство гарантирует гражданам право на активное участие во всей общественно-политической, хозяйственной и культурной жизни, покровительствует и защищает их права и достоинство, а граждане должны добросовестно пользоваться предоставленными им правами и свободами, а также строго соблюдать возлагающиеся на них политические и иные обязанности по отношению к государству и обществу. Гражданство порождается и устанавливается самим экономическим и политическим строем общества и оформляется, регулируется нормами советского права.

Советское гражданство возникло с образованием Советского государства. Декретом ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» были отменены все несправедливые ранее действовавшие юридические нормы о правовом статусе подданных России и положено начало созданию особого института советского гражданства. Само понятие «подданный» было сметено Октябрьской социалистической революцией как не соответствующее новому положению трудящегося человека – хозяина социалистического Отечества. Было установлено одно общее для всего населения России наименование: «граждане Российской Республики». Советский гражданин стал носителем (субъектом) политической власти, а не объектом ее.

Национализация Советской властью основных средств производства, принадлежавших ранее частным собственникам, уничтожила экономические основы правового неравенства населения старой России и заложила основы нового правового статуса советского человека, наполнила социалистическим содержанием слово «гражданин». Сегодня к этому слову с уважением и симпатией относятся трудящиеся всего мира, т.к. в нем заложено большое социально-политическое содержание. Советское гражданство носит политический, классовый характер. Оно на протяжении более чем шестидесятилетнего развития Советского государства совершенствовалось, наполнялось новым содержанием. Это – гражданство

социалистического общенародного государства, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны (ст. 1 Конституции СССР).

Понятие советского гражданства тесно связано с правовым статусом граждан СССР. Для того чтобы обладать в полном объеме правами и обязанностями в нашей стране, надо прежде всего быть гражданином СССР. При этом объем правомочий советских граждан зависит от содержания юридических отношений, складывающихся между гражданином и государством. Гражданство решает прежде всего вопрос о принадлежности человека к Советскому государству, что в свою очередь распространяет на него права, свободы и возлагает соответствующие обязанности.

Термин «принадлежность» означает не подвластность, а вхождение в состав чего-либо. Его можно применить к советскому человеку, который через принадлежность к Советскому государству входит в состав граждан СССР, т.е. в состав советского народа. Следовательно, юридическое состояние советского гражданина всегда совпадает с его социальной основой. Принадлежность к гражданству СССР – это состояние гражданина. Гражданство всегда связано с определенным типом государства. В буржуазном государстве не может быть равного гражданства, т.к. отсутствует равноправие между различными социальными слоями общества: представители эксплуататорского класса, овладев крупным капиталом, обладают и полнотой власти, представители же трудящихся не являются собственниками основных средств производства, а поэтому они бесправны. Представители первой и второй группы обладают гражданством, подданством определенного буржуазного государства, но их правовой статус в обществе и государстве различен. Например, десять процентов граждан Франции сегодня распоряжаются пятьюдесятью процентами собственности всей страны. В их руках основные экономические и политические рычаги. Прогрессивные же слои населения Франции вынуждены вести борьбу за свои права, прогресс и демократию.

Иное дело в нашей стране. Советский гражданин принадлежит к общенародному государству трудящихся, построившему развитой социализм. Гражданство в условиях СССР имеет особый политический смысл и весомость. Поэтому, если рядовой труженик буржуазного общества приобретает гражданство любого социалистического государства, его положение качественно меняется, ему предоставляется реальных прав и свобод значительно больше, чем в той стране, где он раньше проживал.

Таким образом, содержание гражданства меняется в зависимости от классового характера общества и государства, к которому принадлежит гражданин. С помощью государственно-правового института гражданства каждое государство представляет определенный круг принадлежащих ему граждан и тем самым проводит их отличие от граждан других государств.

Общественные отношения, связанные с советским гражданством, регулируются статьей 33 Конституции СССР, соответствующими статьями конституций союзных и автономных республик, Законом СССР, о гражданстве СССР от 1 декабря 1978 года, Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке введения в действие Закона СССР «О гражданстве СССР» от 15 июня 1979 года, частично кодексами союзных республик о браке и семье, иными нормативными актами, а также международными договорами, конвенциями и иными международно-правовыми документами.

Советское законодательство определяет категории лиц, являющихся гражданами СССР, закрепляет единство советского гражданства, регулирует порядок приобретения, утраты гражданства и восстановления его, определяет, какие органы Советского государства полномочны решать эти вопросы, детально регламентирует гражданство детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении, а также порядок рассмотрения заявлений и представлений по этим вопросам.

В соответствии со статьей 3 Закона о гражданстве СССР гражданами СССР являются лица, которые состояли в гражданстве на день вступления в силу настоящего Закона (т.е. на 1 июля 1979 года), лица, которые приобрели гражданство СССР в соответствии с настоящим Законом.

Кто же состоял в советском гражданстве на 1 июля 1979 года? Категории этих лиц определялись статьей 2 ранее действовавшего Закона СССР «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» от 19 августа 1938 года. Гражданами СССР считались «все состоявшие к 7 ноября 1917 года подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства», а также «лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке». Следовательно, основной массой советских граждан стали те лица, которые являлись подданными бывшей царской России, восприняли новую Советскую власть и активно включились в социалистическое строительство, иначе говоря, эти люди обрели советское гражданство по «праву крови», а также и по «праву почвы». В последующие годы гражданами

СССР стали и их потомки – дети, внуки и правнуки, лица, родившиеся от граждан СССР.

Имеются и иные основания принадлежности к гражданству СССР. Например, в статьях 13 и 14 Закона о гражданстве содержатся два основания для признания за лицом гражданства СССР: 1) ребенок, находящийся на территории СССР, оба родителя которого неизвестны, является гражданином СССР (ст. 14); 2) дети постоянно проживающих в СССР лиц без гражданства, если эти дети родились на территории Советского Союза (ст. 13). Настоящие положения вытекают прямо из Закона, т.е. в данном случае не требуется согласия ни ребенка, ни его родителей.

Как общее правило, установление принадлежности лица к гражданству СССР возлагается на органы внутренних дел, а в отношении лица, проживающего за границей, – на соответствующие дипломатические или консульские представительства СССР.

Значительно меньшую категорию советских граждан составляют те, кто приобрел советское гражданство в установленном Законом порядке. Многие иностранцы, участвовавшие в Великой Октябрьской социалистической революции, остались в Советской России, обрели здесь вторую Родину, приняв советское гражданство. Прогрессивные деятели общественных течений, партий, борцы за свободу от ига капитала многих стран и народов нашли политическое убежище в СССР. Они также приняли советское гражданство.

Приняли советское гражданство также иностранцы и лица без гражданства. К лицам без гражданства относятся те, кто, проживая на территории СССР, не являются гражданами СССР и не имеют доказательств своей принадлежности к иностранному гражданству.

После принятия Закона о гражданстве СССР от 19 августа 1938 года в жизни нашей страны произошли важные события: в 1939 году с УССР и БССР воссоединились соответственно Западная Украина и Западная Белоруссия, входившие в течение ряда лет в состав буржуазно-помещичьей Польши; в 1940 году в состав СССР вошли Литовская ССР, Латвийская ССР, Эстонская ССР, а также Бессарабия и Северная Буковина, происходили и иные территориальные изменения. Все это требовало четкого урегулирования вопросов советского гражданства в отношении лиц, проживающих на вновь воссоединенных в СССР территориях. Кроме того, победа Советского Союза в Великой Отечественной войне пробудила чувства симпатии к СССР у бывших подданных

царской России, потерявших Родину из-за своих заблуждений в период Октябрьской социалистической революции и гражданской войны. В советские государственные органы, расположенные на территории СССР и за границей, стали поступать тысячи писем и устных заявлений от эмигрантов с просьбой восстановить или принять их в советское гражданство и разрешить им вернуться в СССР. В связи с этим Президиум Верховного Совета СССР на протяжении 1940–1948 годов издал более десяти Указов о порядке приобретения права на советское гражданство лицами, местожительство которых вошло в территорию СССР, а также эмигрантов, которые проживали на территории Маньчжурии, Синьцзяна, Франции, Югославии, Болгарии, Японии, Чехословакии, Бельгии, стран Латинской Америки. Указанные лица и их дети в упрощенном порядке восстанавливались в гражданстве СССР, если они в течение установленного срока обращались в посольства, миссии и консульства СССР с соответствующими заявлениями, к которым прилагались документы, удостоверяющие личность и их принадлежность в прошлом к подданству бывшей Российской империи или к советскому гражданству. В случае признания советскими органами этих документов заявителям выдавался документ – вид на жительство, а если они переезжали в СССР, им выдавались советские паспорта.

В отношении лиц армянской национальности, желающих вернуться из-за границы на Родину, в Советскую Армению, был принят специальный Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1946 года, согласно которому они признавались гражданами СССР с момента прибытия в СССР. Такое решение органов Советского государства было основано на подлинно демократических принципах интернационализма, гуманизма и суверенитета наций. В результате этих действий партийных и советских органов семья советских народов во многом возросла.

### **Принципы советского гражданства**

Принципы – это те исходные положения, которые характеризуют сущность института советского гражданства. Они закреплены в советских конституциях и Законе о гражданстве СССР. Принципы советского гражданства можно подразделить на конституционные (общие) и специальные. К конституционным принципам относятся социалистическое народовластие, социалистический федерализм, социалистический интернационализм, равноправие,



гуманизм, единство прав, свобод и обязанностей, единое союзное гражданство, гражданственность.

К специальным принципам советского гражданства относятся равенство гражданства, исключительность (непризнание двойного гражданства), свобода и добровольность выбора гражданства, сочетание оснований признания гражданства по «праву почвы», «праву крови» и «территориальности», гарантированность защиты государством прав граждан СССР за границей, невыдача гражданина СССР иностранному государству, непризнание автоматической утраты советского гражданства.

Все эти принципы находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, они дополняют друг друга, характеризуют в целом сущность советского гражданства.

Необходимо особо коснуться принципа единства советского гражданства, основой которого является федеративное устройство Союза ССР и ленинская национальная политика. Этот принцип формировался постепенно, когда началось объединительное движение советских республик в одно союзное государство. В общей форме этот принцип был впервые выражен в Декрете СНК УССР от 13 февраля 1919 года. В нем указывалось, что гражданам всех советских республик – России, Литвы, Латвии, Эстонии – приравниваются во всех правах и обязанностях к украинским гражданам.

Утверждение принципа единого союзного гражданства происходило в ожесточенной борьбе с буржуазными националистами, которые предлагали заменить его гражданством союзных республик и таким образом разобщить союзные республики и подорвать саму идею образования Союза ССР. Они хотели также создать временные, неустойчивые конфедеративные объединения союзных республик. Их план был своевременно разоблачен В.И. Лениным, его соратниками и отвергнут.

30 декабря 1922 года был образован Союз Советских Социалистических Республик как федерация высшего типа. В статье 21 Договора об образовании СССР закреплялся принцип единого союзного гражданства: «Для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство».

Этот принцип в дальнейшем был развит и закреплён в Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 годов. Наряду с единым союзным гражданством в Конституции СССР и конституциях союзных республик закреплено также гражданство союзных республик. Это положение сформулировано в статье 33 Конституции СССР 1977 года следующим образом: «В СССР установлено единое

союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР». Таким образом, первое положение настоящей статьи констатирует тот факт, что в СССР имеется единое союзное гражданство, а второе говорит о том, что и союзные республики, образующие СССР, обладают собственным гражданством и что каждый гражданин союзной республики одновременно является гражданином СССР. Развивая эти идеи, конституции союзных республик, в частности Конституция Белорусской ССР 1978 года, закрепляют следующее принципиальное правило: «Граждане других союзных республик пользуются на территории Белорусской ССР одинаковыми правами с гражданами Белорусской ССР» (ст. 31). Если, например, гражданин Грузинской ССР едет в Минск, то ему не требуется ни особый паспорт, ни особое разрешение (виза на въезд). В Белоруссии он будет иметь те же права, что и в Грузии, т.к. является гражданином СССР. Если же этот гражданин переедет в Белоруссию на постоянное жительство в связи со своим правом на свободный выбор места жительства на территории СССР, то он автоматически приобретает гражданство БССР. Следовательно, изменение республиканского гражданства связано лишь с переселением лица в другую республику. В данном случае не требуется обращение лица в соответствующие органы с просьбой принять его в гражданство этой республики. Настоящее положение является убедительным доказательством правового равенства граждан всех союзных республик. Принцип единства советского гражданства получил закрепление и в конституциях автономных советских социалистических республик. Так, статья 28 Конституции Дагестанской АССР 1978 года гласит: «В соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин Дагестанской АССР является гражданином РСФСР и СССР. Граждане РСФСР и других союзных республик пользуются на территории Дагестанской АССР одинаковыми правами с гражданами Дагестанской АССР. Граждане Дагестанской АССР за границей пользуются защитой и покровительством Советского государства».

Однако нельзя считать единое союзное гражданство простой совокупностью гражданства СССР, союзных и автономных республик. Суть его выражена в определенном их сочетании, при котором каждое гражданство существует самостоятельно и вместе с тем все они взаимообусловлены. Такое единство гражданства свойственно лишь социалистической федерации, основанной на самом справедливом разрешении в СССР национального вопроса.

В установлении единого общесоюзного гражданства для населения союзных и автономных республик заложен глубокий политический, социальный, экономический смысл с точки зрения дальнейшего развития советского национально-государственного устройства, сближения наций и народностей и постепенного стирания различий между ними, решения общесоюзных экономических проблем (создание крупных экономических районов и объектов общесоюзного значения), маневрирования людскими и экономическими ресурсами в интересах всех союзных и автономных республик, сочетания национальных и интернациональных интересов, а также интересов СССР и союзных республик, сближения союзных республик, а впоследствии и их объединения, как и объединения всего многонационального советского народа, «в одно всечеловеческое государство, чтобы взаимными усилиями строить новое социалистическое здание»<sup>1</sup>.

В.И. Ленин требовал от каждой нации «думать не о своей только нации, а выше ее ставить интересы всех, их всеобщую свободу и равноправие»<sup>2</sup>. В этих словах выражена суть социалистического интернационализма, который исходит из глубокого сочетания национальных и интернациональных задач трудящихся разных наций, из подчинения национальных интересов интернациональным. В сочетании (единстве) общесоюзного и республиканского гражданства также взаимодействуют национальные и интернациональные интересы, причем единое гражданство в нашей стране составляет неотъемлемую черту советского федерализма и обеспечивает прочность внутрифедеральных связей.

Союзное и республиканское гражданство неразделимы. Как интернациональное имеет преимущество над национальным, так и союзное гражданство имеет преимущества над республиканским гражданством. Нельзя быть гражданином союзной республики и не являться гражданином СССР. А обратное возможно. Например, лицо, проживающее за границей, обратилось в Президиум Верховного Совета СССР с просьбой о принятии его в гражданство СССР, и его просьба была удовлетворена. При такой ситуации данное лицо приобретает общесоюзное гражданство и не будет принадлежать к гражданству какой-либо союзной республики. Но это небольшое исключение из общего правила.

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 289–290.

<sup>2</sup> Там же. Т. 30. С. 45.

Наличие самостоятельного гражданства и права приема в гражданство является одной из важных гарантий суверенитета СССР и союзных республик. Однако единство советского гражданства не порождает единства суверенитета СССР и союзных республик. Как СССР является самостоятельным суверенным государством, так и каждая союзная республика – суверенное социалистическое государство. В то же время суверенитет СССР и союзных республик действует не обособленно, а постоянно взаимодействует между собой, дополняет друг друга и в то же время не имеет тождественности, не поглощает друг друга. Единством советского гражданства не упраздняется также самостоятельность гражданства СССР и гражданства каждой союзной республики.

Таким образом, единство советского гражданства представляет универсальный принцип государственно-правового института, через который проявляется суверенитет СССР и союзных республик, а также интернационализм, демократизм, гуманизм, равенство советского гражданства и политико-правовая общность советского народа.

### Приобретение советского гражданства

Статья 10 Закона о гражданстве СССР закрепляет перечень оснований приобретения гражданства СССР: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство СССР; 3) по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР; 4) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом.

Преимущественно советское гражданство приобретается по рождению. Если родители ребенка граждане СССР, то и ребенок является гражданином СССР независимо от того, родился ли он на территории СССР или вне его пределов (ст. 11 Закона о гражданстве СССР).

Но как быть, если страна, на территории которой временно проживает советская семья, предоставляет родившемуся у них ребенку свое гражданство по принципу «почвы»? В таком случае ребенок будет иметь два гражданства до тех пор, пока он проживает в этой стране. По возвращении в СССР он будет иметь только гражданство СССР, т.к. советский закон не допускает на нашей территории двойного гражданства. Такой вариант может быть в Аргентине, где гражданство приобретается по принципу «почвы», т.е., если человек родился в Аргентине, значит, она признает его своим гражданином. Следовательно, в международном

плане возможны коллизии (столкновения) норм советского права и права иностранных государств.

Поскольку советским гражданам разрешается вступать в брак с иностранцами и лицами без гражданства, что не влечет изменения гражданства супругов, может возникнуть вопрос о гражданстве ребенка от такого брака. Советский закон регламентирует эти отношения следующим образом. При различном гражданстве родителей, из которых один к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве СССР, ребенок является гражданином СССР: 1) если он родился на территории СССР; 2) если он родился вне пределов СССР, но родители или один из них в то время имели постоянное место жительства на территории СССР. Если же к моменту рождения ребенка такая семья окажется вне пределов СССР, то гражданство ребенка определяется по соглашению родителей.

Ребенок, один из родителей которого к моменту его рождения состоял в гражданстве СССР, а другой являлся лицом без гражданства либо был неизвестен, является гражданином СССР независимо от места рождения. При изменении гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами СССР или оба выходят из гражданства СССР, изменяется соответственно гражданство их детей, не достигших 14 лет.

Изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет в случае изменения гражданства их родителей, а также в случае усыновления может последовать только с согласия детей, выраженного в письменной форме.

Закон предусматривает и другие варианты приобретения детьми гражданства СССР: в случае, если хотя бы один из родителей становится гражданином СССР, ребенок также может приобрести гражданство СССР; если гражданином СССР становится один из родителей, а другой остается лицом без гражданства, ребенок, проживающий на территории СССР, становится гражданином СССР; если ребенок проживает вне пределов СССР при таком же состоянии гражданства родителей, он также может приобрести гражданство СССР по ходатайству об этом родителя, ставшего гражданином СССР; ребенок, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, усыновляемый гражданами СССР, становится гражданином СССР. Если такой ребенок усыновляется супругами, один из которых является гражданином СССР, а другой – иностранцем, то он может стать гражданином СССР по соглашению усыновителей. В данном случае соглашение усыновителей о приобретении ребенком гражданства СССР

должно быть представлено в органы внутренних дел, а соглашение усыновителей, проживающих за границей, – в дипломатическое или консульское представительство СССР. Соглашение подается в письменной форме в течение одного года со дня усыновления.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам индивидуально приняты в советское гражданство независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, места жительства. Если эти лица проживают за границей или в отношении их гражданства ранее были приняты решения Президиумом Верховного Совета, то вопрос о приеме их в гражданство СССР решает Президиум Верховного Совета СССР. Прием в гражданство СССР лиц, постоянно проживающих на территории союзной республики, осуществляется по решению Президиума Верховного Совета соответствующей союзной республики.

Изменения в гражданстве наступают в день издания Указа Президиума Верховного Совета СССР или Президиума Верховного Совета союзной республики, если Указом не установлено иное.

Заявления по вопросам гражданства СССР подаются соответственно на имя Президиумов Верховных Советов СССР и союзных республик.

Лица, проживающие за границей, подают заявления через дипломатические или консульские представительства СССР.

Заявления по вопросам гражданства лиц, не достигших 18 лет, подаются их законными представителями.

Президиум Верховного Совета автономной республики не имеет права решать вопросы о приеме в советское гражданство.

Как уже ранее отмечалось, советское гражданство может быть приобретено путем его восстановления в связи с вхождением в СССР новых территорий и по другим основаниям.

### Утрата гражданства СССР

Утрата советского гражданства означает потерю принадлежности лица к Союзу ССР, а следовательно, и к союзной республике. Статья 16 Закона о гражданстве дает следующий перечень оснований утраты гражданства СССР:

- ⊖ вследствие выхода из гражданства СССР;
- ⊖ вследствие лишения гражданства СССР;
- ⊖ по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР;

⇒ по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом.

Выход из советского гражданства осуществляется по желанию лица. Например, гражданка СССР вступила в брак с иностранцем и выезжает с ним на его родину навсегда. В таком случае она может добровольно выйти из советского гражданства. Вопрос о выходе из него разрешается и оформляется Президиумом Верховного Совета СССР.

В определенных случаях органы Советского государства отказывают в просьбе тем или иным лицам о выходе из гражданства СССР. Это возможно в случае неисполнения этим лицом обязательств перед государством или если оно не выполнило имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или государственных, кооперативных и других общественных организаций. Не допускается выход из гражданства СССР, если лицо, ходатайствующее о выходе, привлечено в качестве обвиняемого, либо в отношении его имеется вступивший в законную силу приговор суда, подлежащий исполнению, или если выход лица из гражданства противоречит интересам государственной безопасности СССР (ст. 17 Закона).

Лишение гражданства СССР – это тяжкая мера наказания. Она наступает по инициативе Президиума Верховного Совета СССР. В моральном отношении она, пожалуй, значительно тяжелее мер уголовной ответственности (кроме расстрела). Одно дело, когда человек отбудет уголовное наказание в виде лишения свободы и вернется после этого к себе домой, к своим родным и близким, приобщится к общественно полезному труду и постепенно его переживания забудутся, и другое – когда человека принудительно лишают гражданства, выдворяют его за пределы СССР и он теряет свою Родину.

По Закону лишение гражданства может наступить, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР (ст. 18 Закона). Хотя этих случаев не так уж много, но они имеют место. Например, Президиум Верховного Совета СССР в 1973 году лишил советского гражданства Ж.А. Медведева, который в течение ряда лет в Советском Союзе, а затем и в Англии, куда он выехал по частному приглашению, занимался фабрикацией, переправкой на Запад и распространением клеветнических материалов, порочащих советский государственный и общественный строй, советский народ. В 1978 году Президиум Верховного Совета СССР лишил советского гражданства М.Л. Ростроповича

и Т.П. Вишневскую, выехавших в зарубежную поездку и не желавших возвратиться в Советский Союз. Они вели антипатриотическую деятельность, порочили советский общественный строй, звание гражданина СССР. Кроме того, они систематически оказывали материальную помощь подрывным антисоветским центрам и другим враждебным Советскому Союзу организациям за рубежом. Получаемые от концертов денежные сборы они неоднократно передавали в пользу белоэмигрантских организаций. Формально оставаясь гражданами СССР, Ростропович и Вишневская по существу стали идейными перерожденцами, ведущими деятельность, направленную против Советского Союза, советского народа. Такое поведение противоречило интересам и идеалам социалистического образа жизни, социалистического общества и государства, оно несовместимо с нормами высокой советской морали.

Лишение лица гражданства СССР не влечет изменения гражданства его супруга и детей.

Утрата советского гражданства возможна в связи с отчуждением территории СССР по международным соглашениям. Например, при уточнении границы СССР с Польской Народной Республикой Советский Союз передал Польше Белостокскую область с городом Белосток. При этом гражданам, проживающим на этой территории, предоставлялось право выбора гражданства (аптация). Тем, кто пожелал остаться гражданином СССР и переехал в СССР, Советское государство оказало щедрую помощь в строительстве жилья и обустройстве хозяйства.

Если же лицо, утратившее гражданство СССР, пожелает восстановить его, Закон предоставляет ему эту возможность. В каждом конкретном случае по ходатайству этого лица Президиум Верховного Совета СССР может восстановить его в гражданстве СССР.

Оформление ходатайств по вопросам приема, восстановления в гражданстве СССР или выходе из гражданства СССР, а также выдача документов или внесение в документы изменений, подтверждающих приобретение или утрату гражданства СССР, возлагается на органы внутренних дел, а в отношении лиц, проживающих за границей, – на соответствующие дипломатические или консульские представительства СССР (ст. 8 Указа Президиума Верховного Совета СССР 1979 года «О порядке введения в действие Закона СССР "О гражданстве СССР"»).

Анализ содержания советского гражданства говорит о его социально-политической и международной важности. Этот государ-



ственно-правовой институт определяет круг людей, принадлежащих к социалистическому Отечеству, защищает их всей экономической, политической, дипломатической и военной мощью и дает им возможность заниматься созидательной, творческой деятельностью в строительстве коммунизма.

Необходимо заметить, что по своему содержанию институт советского гражданства является однотипным с институтом гражданства других социалистических государств. В основе правовых отношений в области гражданства СССР и стран социалистического содружества лежат социалистические производственные отношения, основанные на социалистической системе хозяйства и социалистической собственности, подлинное народовластие, равноправие классов, наций и иных социальных групп, социалистический интернационализм, руководящая роль марксистско-ленинских коммунистических и рабочих партий. В основе этого государственно-правового института всех стран социалистического содружества лежат единые принципы. В них больше проявляется общего, единого, чем особенного. Гражданство социалистических государств выполняет единую задачу – обеспечить принадлежащим им лицам широту социально-экономических, политических, личных прав и свобод, а также выполнения ими конституционных обязанностей. Оно гарантирует также защиту граждан социалистическими государствами как на своих территориях, так и за рубежом. Гуманизм гражданства социалистических стран обеспечивает морально-политическое единство общества, укрепляет государственный и общественный строй, а также суверенитет народа и государства.

Сближение социалистических стран в экономической, политической, дипломатической и социально-культурной областях дало им возможность заключить между собой соглашения по вопросам гражданства с целью установления единства правового регулирования однообразных общественных отношений.

Иные задачи и цели выполняет правовой институт гражданства в буржуазных государствах. Например, прием в гражданство США требует выполнения ряда условий, цензов: не менее пятилетнего проживания в этой стране, лояльного отношения к ее строю, умения правильно толковать конституцию и знать английский язык. При окончательном решении вопроса о приеме в гражданство американские власти берут с этого лица подписку о том, что в случае войны между США и страной, которую он покинул, он будет на стороне США. Приняв американское гражданство, лицо теряет

фактически свою национальную принадлежность, оно становится просто американцем.

Формально такое лицо имеет равные права с коренными американцами, фактически же оно резко ограничено в правах и свободах, т.е. гражданство единое, а правовой статус граждан различен.

А недавно (в 1981 году) в Англии принят новый закон о гражданстве. В этом документе все население «Соединенного Королевства и колоний» подразделяется на три категории, неравноценность которых более чем очевидна. В первую группу «британских подданных» входят те, чьи родители были англичанами, т.е. большинство коренного населения страны. Во вторую, именуемую «гражданство зависимых от Великобритании территорий», – трехмиллионное население последних осколков колониальной империи. К третьей группе – «британское заморское гражданство» – отнесены 1,5 миллиона бывших подданных английской короны, живущие в Малой Азии, Индии, Кении, Танзании и других странах.

В соответствии с этим законом полной свободой передвижения пользуются лишь те, кто относится к первой группе, а последней категории с 1968 года въезд на Британские острова вовсе закрыт. К тому же по закону они лишаются права передавать гражданство своим детям. Оскорбительными формальностями обставлена и процедура получения гражданства Великобритании. Таким образом, английский закон пропитан расистским содержанием, в нем узаконены жесткий контроль над иммиграцией и забота о «чистоте расы».

Еще более ярко выражен национализм и экспансионизм в законе о гражданстве ФРГ, принятом еще в кайзеровской Германии 22 июля 1913 года, и в Конституции ФРГ.

Игнорируя сам факт существования двух государств – ГДР и ФРГ, реакционные идеологи и политики ФРГ пытаются трактовать действующий в ФРГ закон о гражданстве так, чтобы «обосновать» единое гражданство всех немцев независимо от того, проживают они в ФРГ или ГДР. При этом они выдвигают два аргумента. Первый из них звучит просто: существует лишь одно-единственное немецкое гражданство, поскольку мы так записали в своей основной закон. Жизнь, и не только в ФРГ, должна по меньшей мере ориентироваться на боннский основной закон. Вторым аргумент обосновывается ссылкой на национальную проблематику. Утверждается, что по-прежнему существует «единая германская нация». В оправдание этого тезиса они объявляют не имеющими значения

для нации развитие классов, характер социальных отношений, классовую природу государства. Нация изображается ими как индифферентная по отношению к классам категория. То, что за этим скрывается, носит открыто агрессивный характер.

В своем решении относительно договора об основе отношений между ГДР и ФРГ федеральный конституционный суд ФРГ четко изложил, что понимается под особыми отношениями между двумя германскими государствами. В решении сказано, что понятие «германская нация» должно означать то же, что и «немецкий народ». И дальше: единство германской нации позволяет строить отношения между ГДР и ФРГ на базе государственно-правовой модели. А это означает, что граница между ГДР и ФРГ, подобно границе между федеративными землями, должна носить не международно-правовой, а государственно-правовой характер. В принципе это ставит ГДР в положение федеральной земли. Согласно этому же решению, граждане ГДР для ФРГ являются не иностранцами, а немцами в соответствии с боннским основным законом и на них якобы распространяется законодательство ФРГ. Как только появилась бы возможность, со всеми гражданами ГДР обращались бы как с гражданами ФРГ. Тем самым гражданство ГДР приравнивается примерно принадлежности людей к землям ФРГ. Отсюда делается вывод: одна нация – одна общая государственность – одно общегерманское гражданство. Таким путем обосновывается притязание германского империализма на территорию и народ ГДР. Но это же вздор! Германская Демократическая Республика является суверенным социалистическим государством.

Вместе с СССР и другими братскими странами социалистического содружества она успешно строит развитой социализм, и ни о каком присоединении ее к ФРГ не может быть и речи. Именно ГДР своими делами показывает всему немецкому народу единственно правильный путь развития. Граждане же ГДР принадлежат только к своему государству, что нашло закрепление в Законе о гражданстве ГДР, принятом Народной Палатой ГДР 20 февраля 1967 года. Если в ФРГ простые люди рассматриваются как объект власти, то в ГДР трудящиеся стали субъектами, суверенами своего народного государства. В ГДР нет социальных групп, которые подчиняются государству лишь юридически. Необходимо также обратить внимание на то, что по законам ФРГ не признается Социалистическая единая партия Германии, а члены этой марксистской партии подлежат наказанию. И когда встал вопрос о поездке в ФРГ одного из руководителей – Вилли Штофа, потребовалась

временная отмена закона ФРГ о применении наказания к коммунистам ГДР. В этом ярко проявляется реакционная политика властей ФРГ ко всему демократическому, прогрессивному.

Идеологи ФРГ трактуют принадлежность к их гражданству еще более широко. По статье 116 Конституции ФРГ немцем является каждый, кто имеет немецкое подданство, или же беженец, или изгнанник немецкой принадлежности, или его супруг, дети, проживающие на территории германского рейха по состоянию на 31 декабря 1937 года. Фактически они признают гражданами ФРГ немцев, проживающих во всем мире. Отсюда нередко возникают курьезные ситуации. Стоит любому немцу прибыть в ФРГ в качестве гостя или туриста, как к нему немедленно проявляют свои притязания местные власти. Они требуют от них выполнять то, что относится к гражданам ФРГ, например явиться на призывной пункт для оформления документов на прохождение службы в армии и др.

Утверждение представляемого ФРГ единого немецкого гражданства является не чем иным, как националистическим притязанием на права личности, не принадлежащей к данному государству. Это в свою очередь является грубым нарушением норм международного права.

Фашистскую теорию «двойного гражданства» лиц одной национальности, проживающих во многих странах мира, сегодня взяли на вооружение главари сионизма в Израиле. Они конструируют миф о существовании «единой еврейской культуры», выдвигают лозунг «еврейской национальной культуры», который является, по мысли В.И. Ленина, лозунгом раввинов, лозунгом еврейской буржуазии, лозунгом наших врагов, объявляют небольшое капиталистическое государство Израиль экономическим и социальным «чудом» XX века, якобы созданным усилиями евреев всего мира, поэтому, мол, его существование должно поддерживать и защищать еврейское население всех стран земного шара, где проживают евреи. Сионисты считают евреев единым народом и объявляют Израиль родиной этого народа. В программных тезисах, принятых на 66-й конференции сионистской организации США, сказано: «Государство Израиль является и должно являться родиной всего еврейского народа и его духовным центром. Евреи, проживающие вне Израиля, должны всегда признавать центральное положение Израиля и все вытекающие из этого последствия».

Исходя из такого ложнонационалистического положения, сионисты не только претендуют на право Израиля представлять

евреев всего мира, но и пытаются возложить на них дополнительные обязанности, связанные с их принадлежностью к числу граждан того или иного государства. Такие действия израильских сионистов грубо попирают права лиц еврейской национальности, проживающих в различных странах мира, а также нарушают международные принципы взаимоотношений между государствами. Евреи других стран не являются гражданами Израиля, и на них не могут распространяться законы сионистов.

Против таких наглых призывов и «обоснований» резко выступает еврейское население многих капиталистических и особенно социалистических стран.

Установление и правовое регулирование вопросов гражданства – внутреннее дело каждого суверенного государства.

## Советское государство и гражданин

Конституция СССР 1977 года является историческим документом, закрепляющим великие достижения советского народа в государственном, экономическом и культурном строительстве, наиболее важные, принципиальные положения, характеризующие развитое социалистическое общество, общенародное государство, взаимоотношения личности и государства при социализме.

Построение в СССР развитого, зрелого социалистического общества, как было отмечено в докладе Председателя Конституционной комиссии товарища Л.И. Брежнева «О проекте Конституции Союза Советских Социалистических Республик» на Пленуме ЦК КПСС 24 мая 1977 года, означает, что крупные, принципиальные перемены затронули все стороны общественной жизни. Они проявились и в неуклонном расширении и укреплении социалистической демократии, углублении и всесторонней гарантированности социальной свободы, являющейся основой для всестороннего развития личности.

Советское общенародное государство отражает интересы всего советского народа. Поэтому в нем гармонически сочетаются интересы личности, трудового коллектива, государства, общества. Построение развитого социалистического общества в СССР обеспечило советским людям возможность пользоваться всеми социальными благами, более активно участвовать в государственном, хозяйственном и культурном строительстве, развивать свои способности и дарования.

Новый характер отношений государства и гражданина складывается при социализме. Конкретное содержание этих отношений зависит прежде всего от общественного строя и сущности государства, от того, какие классы стоят у руководства страной, какие социальные и политические цели они преследуют.

Советское государство в отношениях со своими гражданами выступает от имени всего народа, а личность – в качестве полноправного члена этой новой исторической общности людей. В таких отношениях каждая из сторон заинтересована в наиболее полном обеспечении взаимных интересов, прав и обязанностей.

Характерная особенность государственно-властных отношений в общенародном государстве состоит и в том, что здесь «властвующие», будучи подотчетными и подконтрольными народу,

сами являются подвластными. Народу же принадлежит вся полнота власти. Настоящее положение закреплено в статье 2 Конституции СССР: «Вся власть в СССР принадлежит народу».

Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР.

Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Источником советской демократии являются производственные отношения, основанные на социалистической собственности на средства производства, свободе граждан от частной собственности и эксплуатации, равноправии классов, социальных групп, наций и народностей, мужчин и женщин; политический строй СССР, содержание которого составляет полновластие народа; руководящая роль КПСС, обеспечивающая и гарантирующая успешное поступательное развитие социалистической демократии.

Активная свободная деятельность людей может осуществляться лишь на основе глубокого познания и использования ими объективных законов развития природы и общества. Этим обуславливается необходимость руководящей и направляющей политической силы в социалистическом обществе, которой является марксистско-ленинская партия.

Действительная свобода личности предполагает ее ответственность перед обществом и государством. По мере расширения социальной свободы возрастает и ответственность человека за правильное пользование ею. Чувством высокой ответственности перед народом и государством за свои поступки и судьбы других людей должен руководствоваться каждый член нашего социалистического общества.

Необходимо подчеркнуть, что полнота демократии и свободы осуществляется людьми не тогда, когда за ними закрепляются важнейшие права, а прежде всего когда они получают реальные возможности ими пользоваться, управлять общественной жизнью, направлять ее развитие в соответствии со своими коренными интересами. Такие возможности предоставляет людям построенное в нашей стране развитое социалистическое общество – общество единое, планомерно развивающееся, создающее все более благоприятные условия для свободного, целеустремленного творчества миллионов людей, для развития их способностей и творческих сил. Характерно, что права и свободы советских граждан непрерывно расширяются по мере создания новых гарантий их осуществления.

Утверждение общественных форм собственности, создание социалистической системы народного хозяйства обусловили

совершенно новую роль государства. Социалистическое государство стало единым собственником общенародного имущества и всех природных богатств, а государственные органы, производственные предприятия и общественные организации – активными участниками хозяйственно-правовых отношений. Умножились возможности государства активно влиять на судьбы людей.

Являясь организатором общественного производства, социалистическое государство планомерно и разумно использует трудовую энергию граждан. Положение граждан в трудовых правоотношениях с органами государства строго определяется гуманным и справедливым трудовым законодательством, а не «свободной волей» предпринимателя.

Будучи распорядителем национального дохода, социалистическое государство стремится максимально удовлетворить материальные и культурные потребности трудящихся. Посредством политики, проводимой в области заработной платы и распределения благ из общественных фондов, оно регулирует и контролирует доходы граждан, обеспечивая неуклонный рост их благосостояния.

В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981–1985 годы и на период до 1990 года» глубоко раскрывается гуманистическая сущность взаимоотношений Советского государства со своими гражданами. Рост благосостояния и культуры людей сочетается с постоянным повышением их трудовой и общественно-политической активности. Намеченные мероприятия еще полнее раскрывают гуманизм социалистического строя, обеспечивают более тесную взаимосвязь социального и экономического прогресса страны. На основе подъема экономики, повышения эффективности общественного производства намечается обеспечить дальнейший рост народного благосостояния. Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих за пятилетие увеличится на 13–16 процентов и составит в среднем по всему народному хозяйству 190–196 рублей в месяц (против 163 рублей в 1979 году). Общественные фонды потребления увеличатся за это же время примерно на 20 процентов и составят около 140 миллиардов рублей в год. Увеличится государственная помощь семьям, имеющим детей, и молодоженам. Будет обеспечено дальнейшее улучшение условий труда, быта и отдыха работающих женщин. Предусмотрено дальнейшее улучшение жилищных условий советских граждан. Будут осуществлены глубокие преобразования в важнейшей сфере жизнедеятельности людей – в труде, улучшены и облегчены его условия, созданы новые возможности для высокопроизводительной, творческой работы. Намечено расширить



доступ населения к культурным ценностям, поднять на более высокую ступень образование, нравственное воспитание.

Намеченные рубежи социального прогресса не могут быть достигнуты автоматически. Осуществление планов нашей партии и Советского государства требует настойчивой, последовательной практической работы каждого трудоспособного гражданина, преодоления многих препятствий, а подчас и упорной борьбы. В свою очередь для осуществления этих и иных функций в нашей стране используются многообразные организационные и правовые средства.

Для социалистического государства обязательно поддержание такого порядка, при котором воплощается идея свободы и развития личности как цели социального прогресса. В статье 20 Конституции СССР записано, что «государство ставит своей целью расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности».

Наше государство обладает способностью дозволять, запрещать, поощрять, принуждать, наказывать. Но оно отличается от эксплуататорского государства характером и направленностью форм воздействия на граждан. Прежде всего оно призвано организовывать и направлять общественные процессы, убеждать массы, опираясь на их активность и инициативу. Однако убеждение в социалистической стране, являясь главным методом управления, не может стать единственной формой воздействия на гражданина. Необходимость в применении принуждения возникает, когда требуется подчинить отдельного индивида общей воле народа, воплотившейся в политике государства, когда отдельная личность противопоставляет свою свободу свободе социальной.

Для того чтобы советские органы и граждане в общественной жизни выступали как носители четко определенных взаимных прав и обязанностей, государство издает правовые нормы, определяющие и регулирующие отношения между ними. Юридическое закрепление правового положения личности как раз и отражает отношения между гражданином и Советским государством. Конституция СССР устанавливает и регулирует наиболее важные, принципиальные общественные отношения между гражданином и государством, личностью и обществом в трех основных сферах: в социально-экономической и культурной области, в области политических прав и свобод граждан, а также в области личных свобод граждан. Что касается конституционного закрепления равноправия советских граждан, то оно относится к каждому

из перечисленных выше направлений, складывающихся во взаимоотношениях граждан с Советским государством. Именно эти три сферы взаимоотношений наиболее полно отражают действительное положение гражданина в СССР, составляют его реальную общественно-экономическую, политическую и юридическую основу. В каждой группе этих общественных отношений стороны (государство и граждане) имеют четко установленные права и несут обязанности в точном соответствии с требованиями закона, обязательными как для граждан, так и для государственных органов, ибо при социализме не может быть одной законности для граждан (или отдельных их категорий), а другой – для учреждений, выступающих от имени или по поручению государства. Принцип законности возведен в ранг конституционного принципа (ст. 4 Конституции СССР).

Таким образом, социалистическое государство определяет не только права и обязанности граждан, но и свое юридическое положение, оставляя за собой ключевые позиции во всех сферах общественных отношений. Однако было бы неверно полагать, что государство при социализме может «присваивать» себе любые права в отношении граждан или принимать на себя какие угодно обязанности. Обладая суверенитетом, оно в своей творческой деятельности ограничено волей всего народа и не может брать на себя нереальные, невыполнимые обязанности в отношении граждан, точно так же, как и предъявлять к ним необоснованные правовые требования. Посредством права социалистическое государство не только устанавливает разумные, научно обоснованные пределы воздействия на граждан, но и создает юридические гарантии против злоупотреблений, нарушений законности, игнорирования интересов трудящихся со стороны отдельных органов власти и должностных лиц.

Центральной идеей, лежащей в основе взаимоотношений государства и личности при социализме, является идея народовластия, идея привлечения широких масс трудящихся к управлению общественными и государственными делами. Возрастание авторитета государства и усиление общественно-политических функций граждан – совпадающие и взаимообусловленные тенденции. Они означают развитие общенародной сущности социалистического государства, углубление процесса консолидации народных масс вокруг Коммунистической партии, являющейся ядром политической системы советского общества.

С построением зрелого социализма, с переходом на идейно-политические позиции рабочего класса всех слоев населения

Советское государство, возникшее как диктатура пролетариата, переросло в общенародное государство. В связи с этим Советы депутатов трудящихся были переименованы в Советы народных депутатов. Такое переименование не простая формальность, а отражение качественных перемен в самой сущности органов государственной власти. Новое наименование органов власти соответствует их фактическому положению в Советском общенародном государстве на современном этапе. Ныне более чем в 50 тысяч Советов СССР избрано около 2 миллионов 300 тысяч депутатов, к которым примыкают свыше 31 миллиона активистов. Только в Белорусской ССР более 85 тысяч депутатов и 1,7 миллиона активистов Советов. Это значит, что каждый третий взрослый гражданин нашей республики является активным помощником Советов. По определению В.И. Ленина, это и есть то «чудесное средство», которое дает возможность «сразу, одним ударом удесятерить наш государственный аппарат, средство, которым ни одно капиталистическое государство никогда не располагало и располагать не может»<sup>1</sup>.

Среди норм социалистического права, регулирующих взаимоотношения государства и личности, особое место занимают конституционные нормы, закрепляющие основы правового положения граждан в социалистическом обществе.

Построение зрелого социализма явилось новым шагом в развитии отношений социалистического государства и личности. Положение «Коммунистического манифеста» – «свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех» – стало коренным принципом Советского, государства. Тем самым были созданы предпосылки для значительного развития положений Конституции об основных правах и обязанностях граждан.

В Конституцию СССР 1977 года вместо отдельной главы, посвященной правам и обязанностям граждан, включен специальный второй раздел «Государство и личность», состоящий из двух самостоятельных глав – «Гражданство СССР. Равноправие граждан» и «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР». В этом разделе наряду с развитием общего принципа равноправия советских людей предусматривается значительное расширение и углубление их прав и свобод во всех основных областях общественной жизни.

Основные (конституционные) права и обязанности предполагают двусторонний характер юридических связей между социалистическим государством и гражданами. И это закономерно,

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 313.

поскольку одностороннее провозглашение права граждан без определения их обязанностей перед государством носило бы декларативный характер, а установление обязанностей без права государства требовать их исполнения – характер благих пожеланий.

Двусторонние юридические связи, складывающиеся на основе конституционных прав и обязанностей, имеют принципиальное значение для выяснения исторически нового принципа отношений социалистического государства и граждан. Понимание его помогает советским людям глубже осознать роль социалистического государства, выражающего и обеспечивающего интересы общества в целом и их личные интересы. Кроме того, обусловленность конституционными правами двустороннего характера правовой связи «государство – гражданин» в развитом социалистическом обществе имеет существенное значение для идеологического разоружения буржуазных и оппортунистических фальсификаторов, изображающих социалистическое государство как политическую организацию, не связанную якобы никакими законами.

Основой взаимоотношений Советского государства со своими гражданами являются социалистические производственные отношения.

Представители всех социальных слоев и групп нашей страны на широкой демократической основе формируют органы власти – Советы народных депутатов. Советы образуют необходимые им органы власти. Советские граждане непосредственно участвуют в формировании государственного аппарата, который им подконтролен и подотчетен. При таком положении интересы государства – это интересы народа и, наоборот, интересы народа – это интересы Советского государства. В этой связи в Конституции СССР закрепляется положение о том, что использование прав и свобод гражданами не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан, что политические свободы предоставляются в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя.

Любовь к Советскому государству и преданность ему порождают патриотизм наших граждан, а также массовый героизм в повседневных трудовых делах и при защите своего Отечества.

Советское государство постоянно заботится о советских гражданах, о повышении их материального и культурного уровня.

Иная картина в капиталистических странах. Буржуазные государства, монопольные союзы защищают господствующие социальные группы, обрекая на безработицу и прозябание огромные слои трудового народа.

Каждый вновь избранный президент США обещал американцам годы процветания, пока он будет находиться в Белом доме, и всякий раз миллионы людей верили ему, тая надежду на лучшее будущее. Надеялись они и на нынешнего главу государства, заявлявшего, что будет найден выход из экономических трудностей, переживаемых Соединенными Штатами. И вот инициатива Р. Рейгана, закрепленная конгрессом в качестве закона: резкое свертывание социальных программ, самое крупное за всю историю страны. Ассигнования на них будут сокращены на 35,2 миллиарда долларов.

Кто же стал жертвами этой акции? Прежде всего беднейшие американцы. Сокращается финансирование медицинского обслуживания, образования, уменьшаются пенсионные фонды. «Под нож» пошло в общей сложности 250 внутренних программ. Президент США объясняет это необходимостью таким путем контролировать инфляцию. Фактически же средства пойдут на военные расходы, от которых в конечном счете промышленники и банкиры США получают сверхприбыли.

Таким образом, отношения буржуазного государства со своими гражданами строятся на принципе власти и подчинения при отсутствии элементарного гуманного подхода к тем, кто своим трудом создает все блага для общества.

## Широта прав, свобод и их реальные гарантии в СССР

Конституционные права и обязанности составляют основу правового статуса гражданина социалистического государства. Это означает, во-первых, что они, являясь основными, в наиболее общей форме определяют правовое положение личности; во-вторых, конституционные права и обязанности являются едиными и общими для всех граждан, чьи специальные правовые статусы могут существенно отличаться в зависимости от их принадлежности к различным социальным группам, выполнения разных социальных ролей (правовые статусы колхозника, военнослужащего, депутата местного Совета и т.п.); в-третьих, они обладают высшей юридической силой, вследствие чего все остальные (обычные) права и обязанности должны вытекать из них и полностью им соответствовать.

В силу этого конституционные права и обязанности граждан называются основными, поскольку они закрепляют и регулируют наиболее важные, имеющие первостепенное значение, общественные отношения, определяющие правовой статус советского гражданина, в обществе и государстве. В СССР они носят социалистический характер, т.к. направлены на максимальное удовлетворение постоянно растущих материальных и культурных потребностей всех граждан, способствуют реализации полновластия трудящихся, дальнейшему совершенствованию и расцвету демократии, развитию общества по пути коммунизма. Предоставляя широчайшие права и демократические свободы гражданам, а также налагая на них обязанности, Советское государство создает тем самым реальные возможности и условия для активного участия во всех областях общественно-политической, государственной, хозяйственной и культурной жизни страны.

Основой конституционных прав, свобод и обязанностей советских граждан являются социалистическая система хозяйства, социалистическая собственность, советский государственный и общественный строй. Использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерба интересам общества и государства, а также правам других граждан (ст. 39 Конституции СССР). Права и свободы граждан должны осуществляться не только

в их интересах, но и в интересах других граждан, Советского государства и общества.

В нашей стране существует единый правовой (конституционный) статус граждан, причем основные права и свободы носят коллективистский, взаимообогащающий характер. Поэтому в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик правовой статус граждан унифицирован, т.е. закреплён единообразно.

Конституционные права и обязанности граждан выступают в качестве исходных положений для целых отраслей и институтов социалистического права (трудовое право, избирательное право, право личной собственности и т.п.). В свою очередь правовые нормы, составляющие соответствующие отрасли и институты, конкретизируют, углубляют и развивают конституционные права и обязанности граждан, определяют юридические средства их осуществления, охраны и защиты. Это значит, что полная и всесторонняя реализация конституционных прав и исполнение обязанностей гражданами в значительной мере зависят от полноты предусмотренных обычным законодательством правовых средств, призванных служить этой цели.

Только реальные, гарантированные права и свободы граждан обеспечивают демократизм государственного строя и общества. Эти гарантии подразделяются на политические, экономические, идеологические, юридические, организационные и внешнеполитические.

К политическим гарантиям прав и свобод граждан в социалистическом государстве относятся: осуществление государственной власти трудящимися, народом; социально-политическое единство всех слоев общества; государственное устройство социалистических наций, базирующееся на принципах самоопределения, добровольности объединения, полного равенства и пролетарского интернационализма; демократические принципы и формы образования, организации и деятельности государственного аппарата; строгое соблюдение социалистической законности; руководство Коммунистической партией всей общественной и государственной жизнью страны.

Экономические гарантии прав и свобод граждан вытекают из социалистической системы народного хозяйства, социалистической формы собственности на средства производства, общественно полезного труда, социалистического принципа распределения по труду, т.е. из всего того, что составляет экономический строй нашего общества. Закрепление в Конституции и реальное

осуществление социально-экономических, политических и личных прав граждан прямо или косвенно обуславливаются состоянием развития социалистического производства. Вместе с тем следует учитывать, что экономические, материальные гарантии прав и свобод граждан, оставаясь главными, определяющими, не действуют автоматически. Они нуждаются в разумном их использовании и развитии.

Идеологические гарантии прав и свобод граждан – это признание и практическое претворение в жизнь единой марксистско-ленинской теории, т.е. торжество коммунистического мировоззрения, постоянное развитие науки и культуры, господство социалистической морали, высокое правосознание народа.

Важнейшие материальные, политические и идеологические гарантии прав и свобод граждан получили закрепление в Конституции общества развитого социализма.

Если экономические, политические и идеологические гарантии определяют содержание прав и свобод, создают предпосылки для их осуществления, то юридические (правовые) представляют собой специфические правовые средства и формы реализации этих прав и свобод, их охраны и защиты от посягательств. Так, одной из многочисленных гарантий прав советских граждан на труд является предусмотренное законодательством право лица на обжалование в судебном порядке решения администрации о его увольнении с работы. Юридической гарантией неприкосновенности личности является положение закона, согласно которому никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора. За посягательство на основные права и свободы граждан законодательством устанавливаются суровые меры ответственности.

Всестороннее и полное осуществление гражданами конституционных прав и свобод во многом зависит от эффективности организационной деятельности государственных органов, общественных организаций, самодеятельных органов населения, должностных лиц и самих граждан. Своей многогранной деятельностью они создают необходимые условия для реализации прав и свобод советских граждан. Вот почему на XXVI съезде КПСС товарищ Л.И. Брежнев заострил внимание на необходимости повышения эффективности работы советских государственных органов, партийных и других общественных организаций, трудовых коллективов.

Немаловажным фактором (гарантией) реализации советскими гражданами прав и свобод является **внешнеполитическая**



**международная обстановка.** Единство внешней политики СССР и стран социалистического содружества, их экономическая и военная мощь препятствуют империалистическим державам в развязывании войн. Ныне каждому советскому человеку предельно ясно, что возросший уровень его благосостояния стал возможным благодаря постоянной, упорной и мужественной борьбе Коммунистической партии и Советского государства на международной арене за мир, за обеспечение основного права человека – права на жизнь.

Именно всесторонние гарантии отличают основные права и свободы гражданина социалистического общества от пустых деклараций буржуазных конституций. «Мы создали общество, – говорил товарищ Л.И. Брежнев на совещании коммунистических и рабочих партий Европы в 1976 году, – свободное от господства монополистической олигархии, свободное от страха перед кризисами, безработицей, свободное от социальных бедствий. Мы создали общество людей равноправных в самом широком смысле слова, не знающих сословных, имущественных, расовых или иных подобных привилегий, общество, которое не только декларирует права человека, но и обеспечивает на деле возможность их использования»<sup>1</sup>. Советскому человеку не известно, что такое безработица, нищета, отсутствие крова над головой, политическая, расовая дискриминация и т.д. Получаемое образование или оказываемая медицинская помощь не зависят от его материального положения или каких-либо социальных признаков.

С построением в нашей стране зрелого социализма существенно укрепилась всесторонняя гарантия прав и свобод граждан. Эта важнейшая закономерность развития нашего общества нашла законодательное закрепление в Конституции СССР (ст. 39). В ней сказано, что «социалистический строй обеспечивает расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития».

Проследим, как осуществляется это в области социально-экономических прав. Так, право на труд теперь дополнилось правом на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой и образованием граждан. Реализация этого права осуществляется с учетом общественных потребностей.

Раньше в качестве одной из гарантий права на материальное обеспечение в случае болезни и потери трудоспособности выступала

<sup>1</sup> Брежнев Л.И. Лениным курсом. Т. 6. С. 61.

бесплатность медицинской помощи трудящимся. Теперь вопрос ставится шире: советским людям наряду с правом на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности и потери кормильца гарантируется право на охрану здоровья. Это обеспечивается не только бесплатной квалифицированной медицинской помощью, но и развитием техники безопасности и производственной санитарии, расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан, проведением широких профилактических мероприятий, мерами по оздоровлению окружающей среды, особой заботой о здоровье подрастающего поколения, запрещением детского труда, развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости.

Новым содержанием наполняется право советских граждан на образование. Это обеспечивается наряду с известными гарантиями в прошлом осуществлением всеобщего обязательного образования молодежи, бесплатной выдачей школьных учебников.

В Конституции СССР говорится также о таких новых основных правах и свободах граждан СССР, как право на жилище, право на пользование достижениями культуры, свобода научного, технического и художественного творчества.

Значительно обогатились политические права и свободы граждан. Закрепляется право граждан СССР на управление государственными и общественными делами с указанием конкретных форм такого участия. Закреплено право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные законом сроки рассматривать заявления и предложения граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Преследование за критику запрещается. Лица, преследующие за критику, привлекаются к ответственности.

В полном объеме подтверждаются закрепленные в Конституции СССР 1936 года свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление политических свобод обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио.

В соответствии с целями коммунистического строительства гражданам обеспечивается право объединяться в общественные организации, способствующие росту политической активности

и самостоятельности трудящихся, удовлетворению их многообразных интересов. В Конституции СССР отражена та важная роль, которую играют в жизни страны профсоюзные, кооперативные и другие массовые общественные организации. За ними закрепляется право участвовать в решении политических, хозяйственных, социально-культурных вопросов, право законодательной инициативы в лице их высших органов. Тем самым подчеркивается, что общенародное государство всесторонне учитывает интересы всех социальных слоев и групп населения.

Конституция СССР расширяет также личные права и свободы граждан. Уважение личности, охрана прав и свобод советского человека являются обязанностью всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц. За гражданами закрепляется право обращаться с жалобами на действия должностных лиц в государственные органы и общественные организации, а также право на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, имущество и личную свободу, на честь и достоинство.

Существенно усилены конституционные гарантии личной и имущественной неприкосновенности граждан. Устанавливается, что личная жизнь граждан, тайна переписки, телефонных разговоров и телеграфных сообщений охраняются законом, что никто не имеет права без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц. Советским гражданам в полной мере обеспечивается свобода совести, т.е. право исповедовать любую религию, отправлять религиозные культы или не исповедовать никакой религии, вести атеистическую пропаганду. Возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями запрещается.

Впервые в Конституцию СССР введено положение о том, что семья берется под защиту государства. Закрепляется полное равноправие супругов. Указывается, что государство оказывает помощь семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений, организации и совершенствования службы быта и общественного питания, выплаты пособий по случаю рождения ребенка, предоставления пособий и льгот многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье.

Расширение основных прав и свобод советских граждан неразрывно связано с развитием их обязанностей перед обществом и государством, ибо при социализме не может быть прав без обязанностей и обязанностей без прав.

Исходя из реальной гуманистической сущности социалистического общества и Советского общенародного государства,

в Основном Законе закреплено положение о том, что государственные органы, общественные организации и должностные лица обязаны уважать личность, охранять ее права и свободы (ст. 57). В этом состоит принципиальное различие во взаимоотношениях государства и граждан в социалистических и буржуазных государствах. С победой социалистической революции каждый гражданин, осознавший свой долг перед народом, встал на защиту своего государства. Основной же задачей государства и всех иных элементов политической системы социалистического общества стала забота о благе каждого человека.

В эксплуататорском обществе государство стоит над человеком труда, подавляя в нем гражданина, оно не обеспечивает ему прав и свобод, декларативно провозглашенных в его конституции. Естественно, что в этих условиях высший гражданский долг – бороться за коренное улучшение условий жизни народа, за разрушение созданного эксплуататорами строя социальной несправедливости.

Рассмотрим сущность некоторых конституционных прав, свобод граждан СССР и их реализацию. Социально-экономические права имеют решающее значение при определении правового положения граждан. В Конституции СССР 1977 года значительно расширена эта группа прав и predeterminedены условия их обеспечения. Важнейшим по своему значению является право на труд, как главная основа общественного развития. Право на труд – это, в сущности, право на жизнь. И не только потому, что именно труд может доставить человеку материальные средства к существованию, но и потому, что, лишь работая, он получает простор для своего развития. Со временем потребность трудиться станет и уже становится первой потребностью, главным движением души человека.

Труд в нашей стране окружен почетом и уважением, определяет положение человека в обществе. Именно в общественно полезном труде проходит наиболее активная, творческая часть нашей жизни. Социализм коренным образом изменил характер труда, впервые провозгласил и на практике реализовал принцип его всеобщности, превратил его в свободную, сознательную деятельность.

Совсем иная картина в буржуазных странах. В результате частнобизнеснической конкурентной борьбы ликвидируются предприятия и компании: научно-технический прогресс, перепроизводство и кризисы постоянно порождают армию безработных, лишних людей. Только в промышленно развитых странах капитала армия безработных составляет более 17 миллионов человек.

В Италии, например, сравнительно небольшой стране, сегодня 1,7 миллиона безработных. Из них 750 тысяч – молодые люди, две трети из которых впервые пришли на рынок труда. Среди молодежи США безработные составляют 19,3 процента. Не имеющих работы молодых американцев с черной кожей вдвое больше – 38,8 процента. Таковы выводы исследования, проведенного недавно министерством труда США. Военные расходы «съедают» рабочие места. Данные правительства США свидетельствуют о том, что ассигнование одного миллиарда долларов на военные расходы создает 76 тысяч рабочих мест. Такие же ассигнования на мирное производство создали бы 112 тысяч рабочих мест. Но поскольку руководители США увеличивают средства на вооружение, такая политика является одним из источников пополнения армии безработных. Рост безработицы в США вызывает многие трагические последствия – убийства, самоубийства, нервно-психические расстройства, сердечно-сосудистые заболевания, алкоголизм, разводы.

В капиталистических государствах, отмечает Международная организация труда, работают 52 миллиона детей в возрасте до 15 лет. Число малолетних тружеников, у которых украдено детство, равняется населению таких стран, как Англия и Франция.

Граждане СССР имеют право на отдых. Это право обеспечивается установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма, созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени.

Страна Советов постоянно проявляет заботу о создании условий для рационального использования свободного времени, отдыха трудящихся. В 1981 году в санаториях и учреждениях отдыха БССР лечились и отдыхали 1 миллион 750 тысяч человек. Около 6 миллионов 270 тысяч человек приняли участие в экскурсиях, а 1 миллион 410 тысяч пользовались услугами туристских баз.

Большое развитие в БССР получили физкультура и спорт. Число людей, систематически занимающихся ими, – около трех миллионов.

Постоянно расширяется база здоровья. Сейчас в распоряжении физкультурников и спортсменов республики 131 стадион,

2947 спортивных залов, 78 плавательных бассейнов, 7829 футбольных полей, 27 тысяч игровых площадок.

Все граждане СССР широко пользуются правом на образование. Реализация этого права дает им возможность активно приобщаться к науке, культуре, общественно-политической жизни. В настоящее время в школах, техникумах, институтах и университетах СССР бесплатно обучается почти 60 миллионов человек. Всеми видами образования у нас охвачено свыше 93 миллионов человек. Характерными чертами права граждан СССР на образование являются всеобщность, доступность и бесплатность.

До Октябрьской социалистической революции в Белоруссии, например, не было ни одного высшего учебного заведения. Сейчас в республике работают 33 вуза, в том числе 3 университета, в которых обучаются 178 тысяч студентов.

Конституция СССР значительно расширила право на образование. Учащиеся и студенты обеспечиваются стипендиями, общежитиями, бесплатно пользуются лабораториями, читальными залами, библиотеками, спортивными базами, имеют право на льготный и бесплатный проезд на междугородном транспорте и на другие виды материальной помощи. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 ноября 1977 года начался переход на бесплатное пользование учебниками учащимися общеобразовательных школ.

Рабочим и служащим, обучающимся без отрыва от производства, предоставляются дополнительные оплачиваемые отпуска, свободные от работы дни для подготовки к занятиям и другие льготы.

Расходы государства на одного учащегося в расчете на год составляют в общеобразовательных школах 160 рублей, в средних специальных учебных заведениях – 640 рублей, в высших учебных заведениях – 1000 рублей. О таких благах могут лишь мечтать простые люди капиталистических стран. По данным американского федерального департамента просвещения, в США насчитывается 23 миллиона человек старше 16 лет абсолютно неграмотных, 2,4 миллиона детей не учатся в школе. Годовая плата за обучение в университетах и институтах равна 5–9 тысячам долларов. Студенту приходится платить за все, даже за пересдачу экзамена. Конечно, ни о каком распределении молодых специалистов не может быть и речи. Можно иметь диплом об окончании вуза и не иметь работы.

Советское государство выделяет огромные средства на материальное обеспечение граждан в старости, в случае болезни или

частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. В СССР все виды пенсий и пособий выплачиваются за счет государства или колхозов, а не путем вычетов из заработной платы самих трудящихся, что имеет место в буржуазных странах. В 1981 году 49 миллионов человек нашей страны получали пенсии, в Белоруссии – 1 миллион 941 тысяча человек.

В СССР пенсионный возраст значительно ниже, чем в капиталистических странах. Пенсионный возраст в СССР составляет для мужчин – 60 лет, для женщин – 55 лет. Отдельные категории трудящихся имеют более низкий пенсионный возраст.

В таких же капиталистических странах, как США, ФРГ, Нидерланды, Швеция, для получения пенсии возраст мужчин и женщин устанавливается в 62–65 лет, в Норвегии – 67 лет, при этом для получения пенсии по старости из заработной платы трудящихся там поддерживают значительные суммы в виде страховых взносов.

Расходы Советского государства на социальное обеспечение граждан в 1980 году достигли 42 миллиардов рублей, в Белоруссии они составили 666,3 миллиона рублей. При этом следует заметить, что размеры пенсий за последние годы значительно возросли. В этом проявляется подлинная забота о человеке великой Советской страны с ее широчайшим реальным демократизмом.

В Конституции СССР за советскими гражданами закрепляется право на жилище. Подобного нет в конституции ни одного капиталистического государства. В реализации этого права проявляется подлинная забота о человеке труда. Несмотря на огромные разрушения в годы войны (было разрушено 1700 городов и 70 тысяч сел и деревень), жилищная проблема решается успешно – в четвертой пятилетке в СССР было сооружено 200,9 миллиона квадратных метров общей жилой площади, в девятой – 544,8, в десятой – 500, в одиннадцатой будет построено 530–540 миллионов квадратных метров жилья. За последние двадцать лет переехали в новые дома, улучшили жилищные условия 230,5 миллиона советских граждан. Государство стимулирует развитие индивидуального строительства, жилищных кооперативов, установив льготные сроки погашения кредита. Как сказано в Конституции СССР, право на жилище обеспечивается не только развитием строительства, но и справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Ежегодно на ведение жилищно-коммунального хозяйства государство выделяет около 5 миллиардов рублей. Квартирная плата не менялась у нас с 1928 года, хотя реальные доходы граждан увеличились за это время в несколько раз. А такие категории

лиц, как сельские учителя, медработники, пользуются жилыми помещениями бесплатно.

Герои Советского Союза, Социалистического Труда, полные кавалеры ордена Славы, персональные пенсионеры, инвалиды Великой Отечественной войны I и II группы, семьи погибших воинов и партизан вносят 50 процентов квартплаты.

Не так обстоит дело в странах капитала. По данным ООН, за последние пять лет квартплата, во Франции поднялась на 44 процента, Испании – на 58, Австрии – на 77 процентов. В США плата за квартиру и коммунальные услуги составляет в среднем третью часть месячного заработка рабочего. Аналогичная картина и в других капиталистических странах. Там, где властвует капитал, всегда был и остается резкий контраст: дворцы – богатым, хижины – трудовому люду.

Из года в год повышается материальное благосостояние трудящихся. Реальные доходы на душу населения в нашей республике в 1981 году по сравнению с 1970 годом возросли на 158 процентов. Общая сумма вкладов граждан БССР в 1981 году достигла 6687 миллионов рублей, т.е. увеличилась по сравнению с 1970 годом более чем в 4 раза. Жилищный фонд, находящийся в личной собственности граждан в городах и поселках городского типа Белоруссии, возрос за последние 25 лет более чем втрое. По сравнению с 1970 годом количество приобретенных населением республики в 1981 году телевизоров, радиоприемников, радиол, часов, холодильников увеличилось в 1,5 раза, электропылесосов – в 2,2, легковых автомашин – в 15 раз.

По мере роста производительности общественного труда, увеличения национального дохода систематически повышается средний уровень заработной платы. Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих народного хозяйства СССР достигла следующих размеров: в 1950 году – 64,2 рубля, в 1960-м – 80,6, в 1970-м – 122, в 1975-м – 151,3, в 1977-м – 154,5, к концу одиннадцатой пятилетки (1985 г.) она составит 190–195 рублей в месяц. В результате стабильности цен на основные предметы народного потребления реальные доходы на душу населения в нашей стране за последние пятнадцать лет возросли примерно вдвое. Справедливая оплата труда способствует укреплению производственной дисциплины, росту квалификации, оказывает активное воздействие на развитие производства, становится средством его совершенствования.

Удовлетворение значительной части потребностей советских граждан происходит и за счет общественных фондов, примерно



80 процентов которых составляют средства государства и 20 – предприятий, организаций и колхозов. В 1980 году общественные фонды потребления СССР достигли 117 миллиардов рублей, а в 1981 году составили 121,5 миллиарда рублей. Они расходуются на просвещение, здравоохранение, физическую культуру, культурно-бытовое обслуживание населения, возмещение затрат на содержание жилого фонда, не покрываемых квартирной платой, пенсии, пособия, стипендии, оплату отпусков и др.

Советские граждане, являющиеся носителями политической власти, широко пользуются политическими правами и свободами. Они активно участвуют в выборах Советов и их деятельности, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения, формируют общественные организации и органы общественной самодеятельности населения. Граждане вправе вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе; они могут обжаловать действия должностных лиц в суд. Свобода слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций является неотъемлемой стороной повседневной жизни советских людей.

Политические права граждан СССР ярко проявляются в организации и проведении выборов в Советы. Они осуществляются на основе законов о выборах, принятых в соответствии с Конституцией СССР 1977 года, а также конституциями союзных и автономных республик 1978 года. Во время выборов наш народ формирует органы власти – Советы, а затем контролирует работу избранных им депутатов. Да и сама организация проведения выборов осуществляется народом. Так, во время выборов в местные Советы народных депутатов СССР в 1982 году было образовано 938 274 различные избирательные комиссии, в составе которых работало 8 608 011 человек. Избирательные комиссии на общественных началах осуществляют все этапы избирательной кампании: оказывают помощь в составлении списков избирателей и их проверке, регистрируют кандидатов в депутаты, организуют встречи кандидатов в депутаты с избирателями, выдают избирателям бюллетени для голосования, подсчитывают результаты голосования и т.д. Законы о выборах в Советы значительно расширили полномочия избирательных комиссий (территориальных, окружных, участковых). Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями и организациями. Решение избирательной

комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию.

В законах о выборах много новых положений: более точно определены нормы представительства в различные звенья Советов; детально регламентировано право граждан на обжалование неправильностей в списке избирателей; решен вопрос о порядке обжалования отказа в регистрации кандидата в депутаты, об основных гарантиях деятельности кандидата в депутаты – его право выступать на собраниях и митингах, пользоваться средствами массовой информации, на освобождение его от работы для участия в предвыборных мероприятиях с сохранением среднего заработка по месту постоянной работы, право его на неприкосновенность и бесплатный проезд на всех видах пассажирского транспорта (за исключением такси) в пределах избирательного округа.

Таким образом, в обществе развитого социализма происходит дальнейшая демократизация советского избирательного права. Каждый советский гражданин, достигший определенного возраста, может быть избран депутатом Советов. Только за последние 20 лет около 30 миллионов человек прошли через Советы народных депутатов СССР школу социалистического демократизма, школу управления. В 1861 местном Совете Белорусской ССР работает 85 394 депутата, из них 68,5 процента – рабочие и крестьяне, 31,1 – служащие, 50,4 – мужчины, 49,6 – женщины, 42,9 – члены и кандидаты в члены КПСС, 33,7 процента депутатов в возрасте до 30 лет. В их составе белорусы, русские, украинцы, поляки, узбеки, казахи, грузины, азербайджанцы, литовцы, молдаване, латыши, эстонцы, марийцы, карелы, татары, коми и другие национальности. Советы – это подлинно представительные органы народа, интернациональные и самые демократические.

Усилилось влияние Советов на все стороны общественной жизни. Ныне нет таких дел, которые бы прямо или косвенно не входили в сферу деятельности местных Советов и на которые бы они не влияли. В 1980 году местные Советы рассмотрели на сессиях 5325 вопросов, касающихся утверждения и исполнения планов экономического и социального развития, финансирования народного хозяйства. Больше, чем в 1979 году, на сессиях было рассмотрено вопросов промышленности, строительства, транспорта и связи, что свидетельствует о возросшем внимании Советов к этим важнейшим отраслям народного хозяйства. Было обсуждено 2776 вопросов о развитии сельскохозяйственного производства, 1053 – о жилищно-коммунальном хозяйстве и благоустройстве, 930 – о торговле, общественном питании и бытовом

обслуживании населения, 1935 – о народном образовании и культуре, 466 – о здравоохранении и социальном обеспечении, 1720 вопросов об укреплении социалистической законности и охране общественного порядка.

Ныне местные Советы СССР опираются более чем на 31 миллион активистов, объединенных в 2243 тысячах органов общественной самодеятельности населения; в Белорусской ССР в этих органах участвует 1,7 тысячи человек. Таким образом, почти каждый второй взрослый гражданин нашей республики участвует в работе Советов. Советы вовлекают трудящихся в свою работу при подготовке и проведении сессий, в деятельность постоянных комиссий, а также комиссий при исполнительных комитетах, путем проведения общих собраний в городах, сельских населенных пунктах, на предприятиях, в организациях и учреждениях. Депутаты Советов работают в тесном контакте с населением. Например, только во время отчетов депутатов местных Советов СССР перед избирателями в 1980 году было проведено 3 882 787 собраний.

Избиратели вправе отозвать из Совета депутатов, не оправдавших их доверия. Так, в 1980 году по Союзу в целом избиратели путем открытого голосования отзывали из местных Советов 205 депутатов. В праве отзыва депутатов избирателями проявляется истинный демократизм, чего нет ни в одной буржуазной стране.

Избиратели дают наказы своим депутатам, которые являются для них и Советов обязательными. С февраля по декабрь 1980 года местные Советы народных депутатов СССР выполнили 350 417 наказов избирателей.

Советы народных депутатов работают в тесном контакте с профсоюзами, объединяющими более 130 миллионов человек, комсомолом (более 40 миллионов человек), потребительской кооперацией (63 миллиона пайщиков), ДОСААФ (98 миллионов человек), иными общественными организациями и союзами. Реализация права советских граждан на объединение в общественные организации способствует развитию их общественно-политической активности и удовлетворению многообразных интересов. В свою очередь общественным организациям гарантируются условия для успешного выполнения ими своих уставных задач в области управления государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов.

Советские граждане с заинтересованностью обсуждают проекты важнейших политических документов и законов. Это прочно вошло в практику нашей жизни. Например, в обсуждении проекта

Конституции СССР 1977 года приняло участие 140 миллионов человек, т.е. более четырех пятых взрослого населения нашей страны. Было проведено 1,5 миллиона собраний на предприятиях, в колхозах, совхозах, воинских частях, по месту жительства. Всего было высказано около 400 тысяч предложений. В обсуждении «Основных направлений экономического и социального развития СССР на 1981–1985 годы и на период до 1990 года» участвовало более 121 миллиона человек. Проект получил полное одобрение и поддержку всех слоев советского общества.

После всенародного обсуждения проектов важнейших документов или нормативных актов может быть поставлен вопрос об окончательном их принятии путем всенародного голосования (референдума). Это не означает разделения политической власти в общенародном государстве между высшим представительным учреждением и народом. Наоборот, высшие органы государственной власти СССР и стран социалистического содружества являются действительно народными: они избираются всеми гражданами на широкой демократической основе, состоят из народных представителей и выражают волю и интересы народов. Вот почему социалистическое государство, стремясь расширить сферу влияния демократии, вовлекает всех граждан в правотворческую деятельность. Конституция СССР в статье 5 закрепляет эту прямую форму народоправства – референдум, т.е. всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной жизни. Расширение сферы участия советских граждан в правотворческой деятельности государства еще более расширит и углубит процесс дальнейшего развития социалистической демократии.

Граждане СССР также участвуют в работе съездов различных общественных организаций, совещаний, собраний населения по месту работы и жительства, самодеятельных организаций населения (уличные, домовые, сельские, родительские комитеты, женсоветы, добровольные народные дружины, товарищеские суды и др.).

Конституция СССР значительно расширила функции трудовых коллективов, что явилось импульсом для повышения эффективности работы многочисленных общественных формирований: групп и постов народного контроля, «комсомольского прожектора», товарищеских судов, добровольных народных дружин, общественных советов по охране социалистической собственности, постоянно действующих производственных совещаний, рабочих собраний, конференций, общественных бюро экономического анализа и др. Более 110 миллионов граждан участвуют

в социалистическом соревновании, являющемся важнейшим средством вовлечения всех членов коллектива в управление предприятием, развития их творческой активности и утверждения их высоких моральных качеств. Движущей силой социалистического соревнования, необходимым условием его массовости являются демократические отношения людей в процессе производства, стремящихся сделать как можно больше, лучше и качественнее для общества.

Социальная свобода личности – одна из важнейших форм проявления социалистической демократии. По мере же расширения социальной свободы возрастает политическая, моральная и юридическая ответственность человека за правильное пользование ею. Чувство высокой ответственности перед народом и государством за свои поступки и судьбы других людей должно характеризовать каждого члена социалистического общества. И социальная, и личная свобода осуществляется в рамках норм советского права и морали. Именно право и мораль являются регуляторами общественных отношений в области социальных и личных свобод. С помощью этих норм определяются рамки и пределы свобод, а также устанавливаются соответствующие виды ответственности.

В соответствии с целями коммунистического строительства гражданам СССР гарантируется свобода научного, технико-художественного творчества (ст. 47 Конституции СССР). Социалистическое государство оказывает поддержку добровольным обществам и творческим союзам, организует внедрение изобретений и рационализаторских предложений в народное хозяйство. Только в 1979 году было подано 5,1 миллиона рационализаторских предложений и заявок на изобретения, а 4,1 миллиона изобретений и рационализаторских предложений – использовано в производстве. Экономический эффект от их внедрения достиг 6 миллиардов рублей. В Белорусской ССР за это же время было подано 167 тысяч рационализаторских предложений и заявок на предполагаемые изобретения. Большинство из них (135 тысяч) было внедрено в производство. Получен экономический эффект 233,8 миллиона рублей.

Научно-технические общества в СССР насчитывают в своих рядах 9,3 миллиона человек, в БССР – более 420 тысяч.

Всесоюзное общество рационализаторов и изобретателей объединяет свыше 11 миллионов человек, в БССР – 430 тысяч человек.

Социализм открыл трудящимся доступ к достижениям отечественной и мировой культуры. В 350 тысячах библиотек страны

имеется свыше 4 миллиардов книг и журналов. Этими культурными ценностями постоянно пользуются более 200 миллионов читателей. Советский народ – самый читающий в мире. Тираж изданных книг и брошюр в 1979 году достиг 1,8 миллиарда экземпляров. В БССР на каждую тысячу жителей приходится по 1467 экземпляров газет и журналов. Сейчас в Белоруссии издается 11 республиканских, 6 областных, 120 районных, объединенных и городских газет, а также 103 издания журнального типа. Разовый тираж всех газет, выходящих в БССР, превышает 4 миллиона экземпляров.

«В СССР всемерно поощряется развитие профессионального искусства и народного художественного творчества» (ст. 27 Конституции СССР). Гарантией этого является мощная материальная база. Сегодня в нашей стране имеется 590 профессиональных театров, 96 цирков, 214 концертных организаций, 144 художественных музея, более 50 вузов искусства и культуры. Успешно развиваются разнообразные формы народного художественного творчества. В СССР более 3 тысяч народных театров, филармоний, цирков, киностудий и студий изобразительного искусства, занятиям в которых посвящают свой досуг сотни тысяч трудящихся. К этому следует прибавить более 135 тысяч клубов, более 130 тысяч различных музеев, 5 тысяч детских музыкальных и художественных школ, средних специальных учебных заведений. Все это – величайшее достояние советских граждан, результат дальнейшей демократизации социалистической культуры, реальное претворение в жизнь конституционного права граждан на пользование достижениями культуры.

Приведенные данные о широте прав и свобод, реально гарантированных советским гражданам, являются ярким доказательством дальнейшего расширения и углубления социалистической демократии.

## Равноправие и равенство граждан

Понятия «равноправие» и «равенство» близкие, но не идентичные по смыслу. Применительно к гражданам их содержание носит политический характер. Быть равноправным – значит иметь одинаковые права с другими членами общества. Это – юридическое закрепление равных прав и свобод за всеми гражданами.

Равенство же означает реальное достижение однообразия, единого фактического состояния (материального, социального) всех граждан общества. Можно обладать равноправием, но не иметь полного равенства.

По мысли Ф. Энгельса, равноправие – это «право на равное политическое и – соответственно – социальное значение всех людей или, по крайней мере, всех граждан данного государства или всех членов данного общества»<sup>1</sup>. Равноправие означает равенство всех перед законом, равенство в политической и гражданской правоспособности независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образования, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности. Но главное здесь – равноправие социальное, т.к. все остальные моменты равноправия по существу являются его следствием.

Говорить о равноправии, равенстве, свободе, демократии нужно только конкретно: для кого свобода, с кем равенство, чья демократия. О равноправии и равенстве нельзя рассуждать абстрактно, вне связи с данным общественным строем, его экономической и политической основами. Отвлеченное понятие равноправия и равенства используется буржуазными идеологами для оправдания диктатуры буржуазии, одурманивания широких масс трудящихся, иллюзорной, всеобщей, неограниченной свободы и равенства, которые в действительности не обеспечиваются ни в одном буржуазном обществе.

«Под видом равенства человеческой личности вообще, – указывал В.И. Ленин, – буржуазная демократия провозглашает формальное или юридическое равенство собственника и пролетария, эксплуататора и эксплуатируемого, вводя тем в величайший обман угнетенные классы»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Правда» от 21 февраля 1982 года.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 162.

Впервые о подлинно социальном равноправии и равенстве узнал мир в 1917 году после свершения Великой Октябрьской социалистической революции, создавшей материальные и политические предпосылки для их последовательного осуществления.

Рабочий класс провозгласил союз с крестьянством как высший принцип диктатуры пролетариата, придя к власти, стал использовать ее не только в своих интересах, но и в интересах всего трудового народа.

Наличие эксплуататорских классов на первом этапе развития нашего государства и их борьба против Советской власти потребовали в специфических условиях того времени лишения политических прав их представителей и агентуры (лиц царской фамилии, служителей религиозных культов, кулаков, бывших полицейских, жандармов и т.п.). Столь же естественно было проведение классового принципа при приеме на работу, в учебные заведения, при формировании армии и т.д. Кроме того, в целях обеспечения государственного руководства обществом рабочим классом установление не вполне равного избирательного права давало преимущество рабочим в сравнении с крестьянством при выборах в Советы. Но это были временные меры.

Ликвидация частной собственности и эксплуататорских классов, полная и окончательная победа социализма в СССР обеспечили морально-политическое единство рабочего класса, крестьянства и интеллигенции, что в конечном счете привело к равноправию всех социальных групп советского общества. Это одно из принципиальных положений закреплено в статье 1 Конституции СССР. Незыблемой основой равноправия и равенства всех социальных слоев социалистического общества стали ликвидация эксплуататорских классов, освобождение всех трудящихся от эксплуатации, отмена для всех частной собственности на средства производства, равное отношение всех граждан к основным средствам производства, равные правовые возможности в получении знаний и непрерывном совершенствовании своей квалификации, обязанность для всех трудящихся работать по своим способностям и равное право всех трудящихся получать по своему труду. Таким образом, основной принцип социализма – «от каждого по его способности, каждому – по его труду» – распространяется на все социальные группы, проживающие в нашей стране. Ныне действующая Конституция СССР законодательно закрепила за всеми гражданами равные основные права и равные обязанности. Причем Советское государство не просто провозглашает равноправие граждан СССР, но и всесторонне гарантирует



его во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни (ст. 34 Конституции СССР).

Независимо от того, является ли советский гражданин рабочим, крестьянином или интеллигентом, представителем той или иной нации и народности, мужчиной или женщиной, он может избирать и быть избранным в любые звенья органов государственной власти.

Юридической основой равноправия советских граждан является единое советское гражданство.

Федеративное устройство Советского государства и единое гражданство создают равную возможность свободно передвигаться по территории любой союзной республики каждому гражданину СССР независимо от его социальной и национальной принадлежности, сохраняя всю полноту прав и свобод. У нас происходит постоянное перемещение различных социальных групп: вчерашний колхозник становится рабочим, и наоборот. Советская интеллигенция в значительной степени пополняется за счет рабочего класса и колхозного крестьянства.

Что касается фактического равенства, то марксизм-ленинизм вкладывает в его содержание не простое уничтожение привилегий того или иного класса или социальной группы, а ликвидацию классов вообще, ибо там, где есть классы, там не может быть полного социального равенства.

Рабочий класс никогда не стремился увековечить свое политическое господство, т.к. диктатура пролетариата, по мысли К. Маркса, есть путь к уничтожению классов вообще.

Хотя в настоящее время у нас нет диктатуры пролетариата, однако рабочий класс как самая передовая, организованная сила советского общества осуществляет свою руководящую роль. «Выполнение своей роли руководителя общества рабочий класс завершит с построением коммунизма, когда исчезнут классы»<sup>1</sup>.

Для ликвидации различия между рабочим классом и колхозным крестьянством необходимо ликвидировать различия между двумя основными формами социалистической собственности – государственной и колхозно-кооперативной, между городом и деревней, умственным и физическим трудом. Этот процесс уже происходит. Колхозно-кооперативная собственность постепенно поднимается до уровня общенародной, государственной собственности путем все большего ее обобществления, создания межколхозных объединений, предприятий, увеличения отчисления средств

<sup>1</sup> Программа КПСС. М. 1962. С. 101.

в неделимые фонды колхозов. Сегодня работники межколхозных предприятий являются крестьянами, но фактически они ничем не отличаются от рабочих по организации и оплате труда.

Что касается умственного и физического труда, то постепенно, по мере перехода к коммунизму, социальный смысл их различия исчезнет, но само разграничение останется, т.к. в этом проявляются две главные стороны человеческого труда. Сохраняются, конечно, и профессиональные различия между членами коммунистического общества.

Наряду с едиными общественными интересами у различных социальных групп, слоев, национальностей существуют ныне и различные специфические, особые социальные, национальные, местные, профессиональные, культурно-бытовые интересы и потребности.

Следует заметить, что принцип социализма «от каждого по его способности, каждому – по его труду» не устанавливает еще фактического равенства. Например, два рабочих получают одинаковую зарплату, но у одного есть семья, а у другого нет. При таком положении нельзя еще говорить о полном фактическом материальном равенстве. Значит, подлинное равенство в этом смысле возможно лишь на основе изобилия материальных благ для всех, которое может создать только коммунизм.

В этой связи В.И. Ленин отмечал, что под равенством в области экономической следует понимать уничтожение классов, а в области политической – равноправие. В нашем обществе уже полностью обеспечено равенство в реализации политических прав и свобод. «Действительной свободой и равенством, – писал В.И. Ленин, – будет такой порядок, который строят коммунисты и в котором не будет возможности обогащаться за чужой счет»<sup>1</sup>. Полное социальное равенство будет достигнуто лишь при коммунизме.

Интересен и такой вопрос. Будут ли ликвидированы различия между людьми при достижении полного социального равенства?

Научный коммунизм не ставит своей целью уравнивать человеческие потребности, вкусы, склонности и способности людей, которые не могут быть одинаковыми ни при социализме, ни при коммунизме. Обязанность общества – создать равные материальные, культурные условия и возможности для развития всех его членов.

Процесс преодоления социально-экономических и культурно-бытовых различий между людьми – это процесс развития и ста-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 495.

новления коммунистической личности с ее многообразными способностями, запросами и потребностями. Социально-классовые и естественно-индивидуальные различия между людьми это не одно и то же. Первые будут ликвидированы, а вторые сохранятся.

Следует также иметь в виду, что не может быть принципа вечного равенства. Когда сотрутся различия между классами, когда возникнет единая социальная коммунистическая общность людей, идеи равенства и справедливости будут сданы в кладовую для исторических воспоминаний, т.е. равенство как политико-правовое понятие отомрет.

Крепостью нашего советского строя являются правила социалистического общежития: «каждый – обществу, общество – каждому», «один за всех, все за одного», «не мое для меня, а наше для нас».

Подчинение личных интересов общественным будет существовать всегда, и при коммунизме. Вместе с тем Советское государство и общество всячески защищают личность, гражданина.

В главе шестой Конституции СССР закрепляется равноправие граждан. Экономической гарантией равноправия граждан СССР является социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства; политической – единая система органов государственной власти в центре и на местах в лице Советов народных депутатов и активное участие граждан в их формировании и деятельности; социальной – дружеские отношения между рабочим классом, колхозным крестьянством и народной интеллигенцией, нациями и народами; юридической – Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик; идеологической – признание и практическое претворение в жизнь всеми слоями общества единой марксистско-ленинской теории научного коммунизма, т.е. торжество марксистско-ленинского мировоззрения, высокий, неуклонно повышающийся уровень развития науки, культуры, господство социалистической морали, высокое правосознание народа.

С построением развитого социалистического общества совершается важный шаг для достижения полного социального равенства. Достаточно ярко социальное равенство проявляется при реализации советского избирательного права.

Равноправие и равенство в политической области не исключают особенностей правового положения граждан, относящихся к различным социальным слоям общества. Это прежде всего выражается в специфике правового регулирования организации труда и распределения материальных благ. Особенности правового

положения граждан существуют и в зависимости от их естественных (половых, возрастных) признаков. Но в отличие от положения в буржуазных странах при социализме эти особенности служат не орудием дискриминации, а дополнительными гарантиями равноправия граждан (более высокая заработная плата в определенных районах страны, меньший возраст женщин, необходимый для получения ими пенсий по старости, и т.п.).

Равноправие наглядно прослеживается в статье 35 Конституции СССР, закрепляющей равные права женщин и мужчин. Осуществление этого равноправия обеспечивается предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовки, в труде, вознаграждении за него и продвижении по службе, в общественно-политической и культурной деятельности. Оно также гарантируется специальными мерами по охране труда и здоровья женщин, правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям, постепенное сокращение рабочего времени для женщин, имеющих малолетних детей. Среди рабочих и служащих народного хозяйства страны женщины составляют 51 процент. В промышленности их 48 процентов, в сельском хозяйстве – 45. Из каждых четырех врачей – три женщины, а среди учителей – 71 процент. В органах правосудия женщины составляют почти треть народных судей и почти половину народных заседателей. Всенародным почетом пользуется в СССР женщина-мать. Более 150 тысячам женщин присвоено почетное звание «Мать-героиня»; 12 миллионов советских детей посещают детские сады и ясли.

Иная картина правового положения женщин в капиталистических странах. По данным Международного бюро труда, разрыв в оплате труда мужчин и женщин составляет во Франции 17 процентов, в Швеции – около 30, Японии – примерно 50. Среди рабочих США, занятых полный день, средние заработки женщин составляли 64 процента от заработка мужчин в 1955 году, 60 – в 1965 году и 57 процентов – в 1974 году. В буржуазных странах женщины ограничены и в политических правах. В настоящее время в Парагвае, Уругвае, Иордании, Саудовской Аравии и некоторых других буржуазных государствах женщины по-прежнему лишены избирательных прав. А в тех буржуазных странах, в которых женщины имеют избирательные права, они, как правило, ими не пользуются. Кроме того, женщины редко избираются в парламенты и местные представительные органы.

В Основном Законе страны широко закрепляется такое завоёвание социализма, как равноправие граждан независимо от их национальности и расовой принадлежности. Оно обеспечивается политикой всестороннего развития и сближения всех наций и народностей СССР, воспитанием граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма, возможностью пользоваться родным языком и языками других народов СССР. «Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав, установление прямых или косвенных преимуществ граждан по расовым и национальным признакам, равно как и всякая проповедь расовой или национальной исключительности, вражды или пренебрежения – наказывается по закону» (ст. 36).

Равноправие национальностей – одно из необходимых условий подлинной свободы человека, выявление его индивидуальности, расцвета творческих сил. Принцип равноправия национальностей проявляется в создании национально-государственных образований. На территории нашей страны создано 15 союзных и 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 автономных округов. Это даёт возможность каждой нации и народности развивать свою государственность, самобытную культуру, а также обеспечивать их суверенитет. Верховный Совет СССР состоит из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета Национальностей, в которых имеются представители всех наций и народностей СССР. Гражданин любой национальности может избирать и быть избран в Совет народных депутатов или назначен на ответственную должность в государственный аппарат любой республики.

Благодаря интернациональному принципу построения советского государственного аппарата были решены сложнейшие задачи социалистического строительства – изжита вековая национальная вражда, преодолена политическая, экономическая и культурная отсталость ранее угнетённых народов, все нации вовлечены в управление государственными и общественными делами. Таким образом, взаимоотношения между нациями строятся на широчайшем демократизме и гуманизме.

Граждане СССР независимо от национальной принадлежности равны перед законом, им обеспечивается равноправие во всех областях нашей жизни.

Развитой социализм обеспечил всем нациям и народностям нашей страны не только равноправие, но и фактическое равенство в экономическом, политическом и культурном отношениях. В постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик» в этой связи

отмечается следующее: «В совместной борьбе за новый, справедливый мир возникли великое братство людей труда, чувство семьи единой, сложилась нерушимая ленинская дружба народов – неисчерпаемые источники созидательного творчества масс»<sup>1</sup>.

Характерным является то, что Конституция СССР гарантирует широкие права и свободы иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории СССР (ст. 37), в чем находят яркое выражение принципы гуманизма и социалистического интернационализма. Они не пользуются лишь избирательными правами, не могут занимать выборные должности в госаппарате, не могут быть членами экипажей морских и воздушных кораблей, не проходят службу в Советской Армии. Социально-экономическими правами они пользуются наравне с советскими гражданами. Вместе с тем они обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы.

Реальное равноправие советских граждан расширяет диапазон реализации всех конституционных прав и свобод. Только при социализме обеспечивается уважение политических, гражданских, экономических, социальных, культурных и других прав, свободный доступ всех членов общества к труду, образованию, культуре, науке, к участию в управлении государством. Знамя прав и свобод человека – это знамя социализма.

Характерной позицией Страны Советов является не только обеспечение своим гражданам прав и свобод, но и постоянная борьба на международной арене за предоставление прав и свобод эксплуатируемым и угнетенным народам. С этой целью наше государство вносило многочисленные предложения в ООН, принимало международные обязательства, гарантирующие права человека каждым государством, а также открыто разоблачало нарушение прав человека буржуазными государствами.

<sup>1</sup> «Правда» от 21 февраля 1982 года.

## Единство прав и обязанностей человека социалистического общества

К. Маркс мечтал о таком обществе, в котором бы восторжествовал принцип: «Нет прав без обязанностей, нет обязанностей без прав»<sup>1</sup>. Этот принцип впервые в мире получил высокое признание в Стране Советов. Единство прав и обязанностей – важнейшее завоевание социализма. В ныне действующей Конституции СССР оно конкретно закреплено в статье 59: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей». В преамбуле Основного Закона указывается, что наше общество обеспечивает сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

Единство прав и обязанностей выражается в социалистических общественных отношениях, в которых с одной стороны выступают государство и социалистическое общество, а с другой – гражданин СССР, личность. Оно вытекает из самой природы социалистического строя и общенародного государства, не знавших и не знающих других интересов, кроме интересов самого народа. Советские граждане как носители власти, как коллективные собственники основных средств производства, как полновластные хозяева своего государства и своего счастья стали ответственными за дела своего Отечества: существующий в нем социальный строй – их собственное детище. Все их достижения и победы – итог работы советских людей, их творчества, инициативы и героизма; в созданных ими социальных условиях – их гордость и слава. Именно потому, что советский гражданин – полновластный хозяин своей страны, ему присуще чувство гражданской ответственности за настоящее и будущее страны. Поэтому по основным, принципиальным вопросам общественного развития его интересы совпадают с интересами коллектива, государства и общества. В нашем обществе отношения строятся на доверии к человеку, всемерно поощряются его инициатива, творчество и в свою очередь не снимается проблема требовательности и ответственности граждан за порученное дело, т.к. есть еще отдельные лица, которые нарушают дисциплину, нормы права и морали, не выполняют возложенных на них обязанностей. Советское государство заинтересовано

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 16. С. 13.

в равной степени как в реализации прав граждан, так и в выполнении ими обязанностей.

Если бы всем гражданам были предоставлены лишь права без каких-либо обязанностей, это означало бы фактическое упразднение всякой свободы и демократии, которые были бы взаимно уничтожены носителями таких «полномочий». Конституция СССР закрепляет принципиальное положение не только о равенстве прав граждан, но и о равенстве их обязанностей.

В противоположность этому в буржуазных государствах формальное равенство прав граждан не дополняется равенством обязанностей. Во время обсуждения проекта Эрфуртской программы немецких социал-демократов Ф. Энгельс обратил внимание представителей рабочего движения на важность этого момента: «Вместо "за равное право всех" я предлагаю: "за равные права и равные обязанности всех" и т.д. Равные обязанности являются для нас особо важным дополнением к буржуазно-демократическим равным правам, которое лишает последних их специфически буржуазного смысла»<sup>1</sup>.

В отличие от эксплуататорских систем социализм не допускает сосредоточения прав у одной категории людей и отсутствия или ограничения таковых у другой, всевластия государства и бесправия трудящихся масс. Вся власть в СССР исходит от народа и принадлежит народу. Он осуществляет ее как непосредственно, так и через государственные органы, общественные формирования и трудовые коллективы. Ведущая роль в определении и реализации политической власти принадлежит Коммунистической партии. Для осуществления власти и максимального удовлетворения материальных и духовных потребностей советские граждане наделяются не только правами, на них возлагаются и обязанности. Только в сочетании прав и обязанностей можно определить правовой статус советского гражданина.

Устанавливая обязанности граждан перед обществом, государством и другими гражданами, Советское государство обеспечивает равенство людей в их взаимоотношениях и нормальное функционирование всего общества. В принципе единства прав и обязанностей советских граждан отражается связь их свободы и ответственности.

Чем больше свободы у человека, чем шире его возможности и права, тем выше его долг и ответственность перед обществом, государством и перед каждым соотечественником. Вместе с тем

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 22. С. 235.



обязанности и права обуславливают друг друга. Ведь известно, что важнейшей гарантией реального обеспечения основных прав и свобод советских граждан является четкое, добровольное и добросовестное выполнение ими своих конституционных обязанностей. Только таким образом, выполняя свои обязанности перед государством и обществом, советские люди могут реализовать во всей полноте свои права и свободы.

Отмечая огромное значение конституционных обязанностей граждан СССР в обеспечении интересов социалистического общества и каждого его члена в отдельности, Л.И. Брежнев говорил на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС: «Нужно, чтобы каждый советский человек ясно сознавал, что главная гарантия его прав в конечном счете – это мощь и процветание Родины. А для этого каждый гражданин должен чувствовать свою ответственность перед обществом, добросовестно выполнять свой долг перед государством, перед народом»<sup>1</sup>.

Обязанность – это мера общественно необходимого поведения лица, устанавливаемого и гарантируемого государственной властью в интересах граждан и общества. Если осуществление прав граждан зависит от их воли (они могут воспользоваться предоставленными им правами или не воспользоваться), то юридические обязанности должны выполняться независимо от личного желания людей. Обязанности подлежат выполнению в точном соответствии с нормами права, их требованиями, предписаниями. За невыполнение гражданами правовых обязанностей устанавливается ответственность. Невыполнение конституционных обязанностей приводит к противоречию, столкновению личности с коллективом и государством. У нас еще имеют место преступления и проступки, проявления со стороны отдельных граждан индивидуализма, национализма, эгоизма, карьеризма и т.п. Такие конфликты решают трудовые коллективы, государственные органы и общественные организации.

Конституционные обязанности, как и права, детально конкретизируются в отраслевом законодательстве, которое устанавливает также виды ответственности (гражданско-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая и дисциплинарная).

Вот как, например, реализуется конституционная обязанность граждан заботиться о воспитании детей и обязанность детей заботиться о родителях в Кодексе о браке и семье БССР. Родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей

<sup>1</sup> Брежнев Л.И. Ленинским курсом. Т. 6. С. 381.

и нетрудоспособных совершеннолетних детей, нуждающихся в помощи (ст. 80). Алименты на несовершеннолетних детей с их родителей взыскиваются в размере: на одного ребенка – одной четверти, на двух – одной трети, на трех и более детей – половины заработка (дохода) родителей (ст. 81). Размер участия каждого из детей в содержании нуждающихся в помощи нетрудоспособных родителей определяется судом, исходя из материального и семейного положения родителей и детей, в твердой денежной сумме, выплачиваемой ежемесячно (ст. 92). Если же родители злостно уклоняются от выполнения обязанности по уплате средств на содержание, несовершеннолетних детей или от содержания состоящих на их иждивении совершеннолетних, но нетрудоспособных детей, то они несут уголовную ответственность (ст. 120 УК БССР). В свою очередь трудоспособные совершеннолетние дети, злостно уклоняющиеся от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей, также наказываются в уголовном порядке (ст. 120 УК БССР). Таким образом, за несоблюдение конституционных обязанностей в семейных отношениях устанавливается гражданско-правовая (материальная) и уголовная ответственность.

Правовая ответственность граждан за несоблюдение ими конституционных обязанностей наступает лишь при следующих обязательных условиях: 1) при наличии противоправного действия или бездействия; 2) наличии вины; 3) достижении гражданами установленного законом возраста и их вменяемости: административная ответственность устанавливается с 16 лет, уголовная, как общее правило, – с 16 лет, а за особо опасные преступления – с 14 лет (ст. 10 УК БССР), материальная ответственность – частичная – с 15 лет, полная – с 18 лет (ст. 14 ГК БССР); 4) при установлении причинной связи между противоправным виновным действием или бездействием и наступившим результатом.

Как при реализации прав, так и при реализации конституционных обязанностей возникает взаимная ответственность Советского государства и граждан. Ответственность социалистического общества и Советского государства включает: а) их реакцию на поведение гражданина и объективную оценку его поведения; б) ответственность за надлежащее воспитание человека, особенно за его идеологическое и правовое воспитание; в) применение государственного принуждения к лицам, не выполняющим обязанности, закрепленные нормами права; г) применение общественного воздействия к этим лицам.

Личная ответственность граждан предполагает: а) способность граждан дать оценку своим действиям и нести за них ответствен-

ность перед обществом и государством; б) убежденность в своей неправоте; в) ответственность граждан за развитие общества и государства и повышение их социальной активности в этом направлении.

Реальным выражением личной ответственности в условиях развитого социализма является высокосознательное соблюдение абсолютным большинством членов общества строгой дисциплины, норм советского права и морали, умение связывать любую выполняемую работу с делами всей страны. Не каждый уже стал таким, но стать таким – долг каждого. Гражданин Страны Советов имеет не только великие права, но на него возлагаются и большие обязанности.

Большинство советских граждан выполняет обязанности с полным сознанием своего гражданского долга, проявляя свою политическую и правовую культуру. Хотя есть еще отдельные лица, которые ратуют лишь за права, забывая о выполнении своих обязанностей. Принцип «Я маленький человек, началству виднее» – это антигражданский принцип мещанина. Против такой безответственности и безразличия следует вести беспощадную борьбу, утверждая и развивая политическую активность в борьбе нового со старым.

Велико значение политической и юридической грамотности граждан в осуществлении своих прав и обязанностей. Правовая культура населения, т.е. знание им норм советского права, понимание их значения, четкое соблюдение, повышает уровень социалистического правосознания, при котором права, свободы и обязанности граждан в значительно большей степени охраняются и обеспечиваются не только государственными органами, но и силой общественного мнения. При этом укрепляются социалистическая законность и правопорядок. Постоянное повышение правовой культуры населения и должностных лиц – задача актуальная, исключительно важная. Дело в том, что в нормах права проявляется политика нашей партии и государства. Поэтому неисполнение их, обход или нарушение чреваты серьезными последствиями. Здесь требуется постоянная профилактическая работа, направленная прежде всего на пропаганду и разъяснение населению смысла советского законодательства. Этим прививается чувство уважения к советскому праву и беспрекословному исполнению его предписаний. В решении настоящей задачи принимают участие партийные, советские органы, общественные организации, общество «Знание», трудовые коллективы, вузы, техникумы, профессиональные училища и школы. В ряде районов нашей республики

по инициативе партийных, советских органов и трудовых коллективов развернуто массовое общественное движение под девизом «Жить и работать без единого правонарушения». Большая работа по правовому всеобучу намечена Министерством юстиции БССР. С учетом состава слушателей разработаны программы правового всеобуча, рассчитанные на 32 часа. Таким путем учебой охватывается все городское и сельское население, при этом обеспечивается система комплексного изучения норм советского права, наиболее часто применяемых в данной местности и в конкретных трудовых коллективах.

В формировании и развитии правосознания граждан активно участвуют печать, телевидение и радио. Весьма важным моментом в повышении правовой культуры членов трудовых коллективов является высокая юридическая подготовка их должностных лиц, способных быстро и правильно составлять документы, решать спорные вопросы, разъяснять сущность законодательства.

В Конституции СССР 1977 года закреплены не только ранее установленные, но и новые обязанности граждан: оберегать интересы Советского государства, с достоинством нести звание гражданина СССР, уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного имущества, беречь природу и охранять ее богатства, заботиться о сохранении культурных ценностей, а также о воспитании детей, растить их достойными членами социалистического общества, уважать национальное достоинство всех граждан, укреплять дружбу и сотрудничество наций и народностей советского многонационального государства, содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, укреплению всеобщего мира.

Есть ли отличие в понятиях «долг» и «обязанность»? Фактически долг, закрепленный нормами права, с юридической точки зрения ничем не отличается от обязанности. Однако необходимо иметь в виду следующее. Общественный долг – это способность и возможность гражданина СССР в конкретно возникших обстоятельствах смело, добросовестно и добровольно принять решение, отвечающее интересам коллектива, Советского государства и социалистического общества в целом. Общественному гражданскому долгу в СССР присущи также выдержка, принципиальность и твердость в борьбе за справедливое дело, за победу нового. Такие решения приходится принимать советским гражданам в мирное и военное время, в повседневных буднях, в различных жизненных ситуациях и семейных делах. Общественный долг советских

граждан составляет как бы внутреннюю пружину их образа мыслей и действий. Поэтому в практической жизни важно воспитывать советских людей так, чтобы они были высоко сознательными и идейно убежденными, глубоко осознавали чувство гражданского долга, которое лежит в основе всех славных дел нашего общества. Выполнение общественного долга большинством советских граждан осуществляется по велению ума и сердца, а не по принуждению.

Единство советских граждан в понимании общественного долга вытекает из экономической, социальной, политической и идеологической основы развитого социализма.

В марксистско-ленинском понимании общественный долг – это прежде всего категория этическая. Однако долг немислим изолированно, вне сферы нравственности, содержание которой можно раскрыть лишь на основе конкретного исторического анализа соотношения классовых сил в обществе. В этом плане долг – и политическая категория. Содержание долга определяется в тот или иной исторический момент интересами определенного класса, социального коллектива, государства, общества.

В капиталистическом мире не может быть всеобщего интереса граждан и общественного долга, т.к. само общество разделено на antagonистические классы и социальные группы, которые отстаивают лишь свои интересы.

Только социалистический строй впервые в мировой истории породил морально-политическое единство общества, коллективизм и общественный долг.

Если общественный долг как высокая форма коммунистической морали закрепляется нормами права, он принимает и юридическую форму, т.е. мораль и право в нем выступают в единстве. Кроме общего конституционного долга есть и профессиональный долг – врача, учителя, рабочего, колхозника, а также служебный долг. При неисполнении правового общественного долга устанавливается такая же ответственность, как и за неисполнение обязанностей. При неисполнении же общественного долга, не закрепленного нормами права, следует моральное осуждение граждан, но Советское государство и общественные организации широко поощряют граждан, отличившихся в выполнении своего общественного долга.

Таким образом, правовой статус советских граждан определяется единством прав, свобод, обязанностей и долгом. При этом надо иметь в виду, что раскрыть отдельные права и обязанности вне связи друг с другом фактически невозможно. Но если право,

закрепленное юридической нормой, определяет должное поведение лица и его возможность действовать, то обязанность требует необходимости действовать. В конечном счете и права, и обязанности в равной мере требуют высоконравственного доведения граждан. Соотношение же прав и обязанностей не являлось и не является чем-то раз и навсегда данным. На разных этапах развития нашего общества и государства система основных прав и обязанностей граждан и их соотношение менялись. При этом основные права советских граждан и обеспечивающие их гарантии постоянно расширяются на основе роста и укрепления социализма в нашем обществе. С построением развитого, зрелого социализма еще более расширены конституционные права, свободы, их гарантии, а также обязанности граждан. С развитием государственно-правового института основных прав, свобод и обязанностей граждан происходит дальнейшее расширение и углубление социалистической общенародной демократии.

Советский гражданин является основной фигурой всей политической системы общества развитого социализма. Именно от него как носителя власти и основного создателя всех материальных и духовных благ зависят прежде всего крепость, организованность, эффективность Государственного аппарата и общественных формирований, а также укрепление и развитие экономики и культуры. Вот почему основным содержанием работы XXVI съезда КПСС являлась забота о повышении благосостояния советских людей и сохранении всеобщего мира.

# О разделении властей

## Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации

*Публикуется по статье: Головки, А.А. Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации / А.А. Головки // Конституцыйны працэс у Рэспубліцы Беларусь: праблемы тэорыі і практыкі : тэз. дакл. міжнар. навук.-практ. канф., Гродна, 26–27 крас. 1996 г. / Гродзен. дзярж. ун-т імя Я. Купалы ; адк. рэд. М.У. Сільчанка. – Гродна, 1996. – Ч. 1. – С. 17–20.*

1. Следует различать такие понятия, как «субъект власти» и «власть», поскольку в литературе и даже в нормативных актах допускаются неточные формулировки. Сами по себе органы государства и общественно-политические формирования – это еще не власть, а лишь субъекты власти в их статике. Власть же проявляется субъектами в их динамике, функционировании, в воздействии своей волей (в пределах закона) на других субъектов права. При осуществлении государственной власти складываются такие общественные отношения, в которых с одной стороны выступает государственный орган, облеченный правом (властью) волевого воздействия на другую сторону – подвластных ему субъектов. Существует множество форм проявления власти со стороны всех государственных органов в отношении подчиненных им субъектов. С этой точки зрения все они называются органами государственной власти.

2. Организация и деятельность органов государственной власти Республики Беларусь в центре и на местах строится на важнейших конституционных принципах: демократизме, законности,

равноправии национальностей, самостоятельности и взаимодействия друг с другом, сочетании государственного управления с самоуправлением народа, координации и субординации, сочетании вертикального и горизонтального управления. Принципиально новым положением в Конституции Республики 1994 года является принцип разделения государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

3. Нельзя утверждать, что до принятия Конституции Республики Беларусь 1994 года у нас вообще не проводилось разделение государственных властей. Конституция 1978 года четко определяла функции и полномочия Верховного Совета, исполнительно-распорядительных органов, всех видов судов, контрольных органов. Но не закреплялись положения о взаимных сдержках и противовесах властей. Верховный же Совет республики обладал неограниченной властью во всех государственных и общественных сферах жизни. Подобное несовершенство подрывало самостоятельность, демократизм и эффективность всех органов государственного аппарата.

4. О принципах разделения властей. в статье 6-й Конституции Республики Беларусь определяются лишь три принципа: 1) самостоятельность государственных органов в пределах своих полномочий; 2) их взаимодействие между собой; 3) сдерживание и уравновешивание друг друга.

Фактически же количество принципов разделения государственных властей немного больше. К ним можно отнести: 1. Обеспечение законности во взаимоотношениях между властями единого государства. 2. Относительная самостоятельность властей в пределах своих функций. 3. Защищенность каждой власти. 4. Взаимное воздержание от подмены и дублирования друг друга. 5. Наделение каждой власти частичкой полномочий других властей для реализации сдержек и противовесов. 6. Ни одна из властей не вправе обладать всей полнотой власти или иметь преимущества над двумя другими. 7. Достижение «равновесия» между властями, а также между государством и обществом. 8. Обязанность законодательной власти подчиняться принимаемым ею же законам. 9. Срочность занятия должностей государственными служащими в структурах государственных властей. 10. Недопущение произвола и злоупотреблений со стороны власти, превышающей свои полномочия. 11. Недопустимость узурпации власти каким-либо государственным органом, партией, группой или отдельным лицом. 12. Четкое взаимодействие всех властей с целью обеспечения наиболее эффективной реализации единой государственной политики.



Реализация этих принципов – не простое дело, но эффективность и результаты функционирования властей превзойдут все затраты по налаживанию взаимоотношений между ними.

5. Субъекты государственных властей. Субъектом государственной законодательной власти является только Верховный Совет. К субъектам исполнительной власти относятся: Президент, Кабинет Министров, министерства, государственные комитеты, ведомства, местные исполнительные комитеты, их управления и отделы.

Субъектами судебной власти являются: Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, все нижестоящие общи и специальные суды и судьи.

Настоящая констатация производится в связи с тем, что в литературе по этому вопросу допускаются ошибки и неточности.

6. Разделение государственных властей нельзя понимать как отгораживание их друг от друга, разграничений функций и компетенции между ними не означает отсутствия контактов и их взаимодействия. Наверное, главным в разделении властей является их постоянное, тесное взаимодействие в осуществлении единой государственной политики.

7. Разделение государственной и исполнительной властей проводится в основном в центральных эшелонах власти. В связи с этим нельзя одобрить резкого разграничения представительной и исполнительной власти на местном уровне под лозунгом создания «президентской вертикали», что привело фактически к бесправию местных Советов депутатов. С практической точки зрения в этом не было никакой необходимости, т.к. настоящая «вертикаль» и до ее отделения находилась в подчинении Президента как главы исполнительной власти. Закон «О местном управлении и самоуправлении» правильнее было бы назвать Законом «О местном самоуправлении и управлении», поскольку основным звеном самоуправления являются местные Советы депутатов, стоящие в пирамиде государственного аппарата выше органов местного управления.

8. Полагаю более точным было бы именовать Президента Республики Беларусь не главой государства, как всеильным субъектом над всем госаппаратом, а высшим должностным лицом государства, как это закреплено в Законе о Президента Российской Федерации, и, конечно же, главой исполнительной власти. Это способствовало бы устранению противоречий между законодательной и исполнительной властями.

9. В структуре исполнительной власти чрезмерно принижена и «угнетена» роль Кабинета Министров. Правительство

находится при Президенте, причем его административный аппарат и аппарат Президента дублируют друг друга. Здесь же, в центре, функционируют министерства, государственные комитеты и ведомства. При таком громоздком и разрозненном аппарате исполнительной власти трудно избавиться от бюрократизма, даже при столь активной деятельности Президента. Помощь следует искать в обоснованных положениях науки управления.

10. Необходимо добиться престижности судебной работы, авторитета судов и судей, осуществляющих судебную власть, улучшения их материальной базы. Юридическим вузам следует по-настоящему заняться подготовкой судей.

Положение судебной власти непосредственно связано с устойчивостью демократического государства. С другой стороны, судебная власть – это гарант демократических свобод, осуществляющихся путем предотвращения концентрации власти в государственных структурах и поддержки баланса между различными ветвями власти.

11. Без разделения властей не могут быть установлены: господство права, господство демократии и эффективность деятельности государственного аппарата. Реализовать его в идеальном плане чрезмерно сложно, но к этому следует стремиться.

# О местных Советах

## Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 годах

*Публикуется по книге: Головки, А.А.  
Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической  
политики в деревне в 1927–1936 годах / А.А. Головки. –  
Минск : Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1968. – 128 с.*

### Предисловие

Социалистическое переустройство сельского хозяйства является неизбежным, закономерным процессом развития всех государств, строящих социализм. Этот важный и трудный этап развития прошло Советское государство.

По своим масштабам и характеру «переход советской деревни к крупному социалистическому хозяйству означал **великую революцию в экономических отношениях, во всем укладе жизни крестьянства**. Коллективизация навсегда избавила деревню от кулацкой кабалы, от классового расслоения, от разорения и нищеты. На основе ленинского кооперативного плана извечный крестьянский вопрос нашел свое подлинное разрешение»<sup>1</sup>.

В Тезисах ЦК КПСС к 50-летию Великого Октября сказано, что **«переустройство сельского хозяйства на социалистических**

<sup>1</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. М. Политиздат. 1968. С. 14.

**началах – самая сложная и трудная задача после завоевания власти пролетариатом»<sup>1</sup>.**

Коллективизация сельского хозяйства – не отдельная самостоятельная революция, а продолжение Великой Октябрьской социалистической революции по становлению и упрочению социалистических производственных отношений в деревне, созданию нового, прогрессивного уклада жизни крестьян, составлявших в те годы большинство населения нашей страны.

Нельзя согласиться с существующей точкой зрения, будто бы процесс социалистического переустройства сельского хозяйства СССР вкладывается в рамки 1929–1934 годов. Конечно, эти годы являются самыми бурными в социалистическом переустройстве деревни. Однако процесс массовой коллективизации крестьянских хозяйств Белоруссии, всей центральной части РСФСР и Украины начался сразу же после XV съезда ВКП(б) (декабрь 1927 года) и продолжался вплоть до построения социализма и закрепления этого важнейшего события в Конституции СССР от 5 декабря 1936 года.

Политика тесно связана с экономикой и в большинстве случаев обеспечивается ею. Одно дело провозгласить и пропагандировать какую-либо идею, а другое – гарантировать ее экономически. С помощью экономических рычагов можно замедлить или ускорить проведение определенной политики.

Применяя данное положение к проведению политики социалистического переустройства сельского хозяйства, В.И. Ленин писал: «Ускорить этот переход (от единоличного, обособленного, мелкого товарного хозяйства к общественному крупному хозяйству. – А. Г.) можно только такой помощью крестьянину, которая бы давала ему возможность в громадных размерах улучшить всю земледельческую технику, преобразовать ее в корне»<sup>2</sup>. Строительство социализма немыслимо на одном энтузиазме масс. Кроме энтузиазма и заинтересованности граждан в проведении этой политики, необходимы экономические гарантии, обеспечивающие ее проведение в жизнь.

Индустриализация страны и коллективизация сельского хозяйства – это двуединый взаимосвязанный процесс создания социалистической экономики. К нему нельзя подходить односторонне, как это делают некоторые авторы, рассматривая лишь индустриализацию в качестве активной движущей силы в переустройстве сельского хозяйства, не замечая другой стороны:

<sup>1</sup> 50 лет Великой Октябрьской социалистической революции. Тезисы ЦК КПСС. М. Политиздат. 1967. С. 14.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 277.

индустриализация может успешно развиваться лишь на базе социалистического кооперирования крестьянства, способного обеспечивать промышленность необходимым сырьем, а рабочий класс – продуктами питания.

При освещении этой темы автор книги исходил также из важнейшего ленинского положения об учете и умелом осуществлении органами Советского государства социально-экономического подхода к различным группам крестьянства.

Следует, однако, отметить, что проблема экономических преобразований в деревне во время массовой коллективизации в государственно-правовом аспекте до сих пор оставалась не исследованной. Как правило, эти вопросы излагались лишь в общем плане, без достаточного анализа фактического материала и показа тех трудностей, поисков и ошибок, которые имелись в работе партийных и советских органов в период становления новых социалистических производственных отношений, а также настоящего героизма и самопожертвования советских людей во имя торжества социализма.

Содержание государственно-правовой и финансово-экономической политики в деревне во время массовой коллективизации сводилось в основном к созданию и разумному, в интересах строительства социализма, использованию денежных и материальных государственных и общественных резервов, предоставлению больших льгот батрацким, бедняцким и частично середняцким хозяйствам, а также вновь созданным колхозам и совхозам, установлению повышенного сельскохозяйственного налога, индивидуальных обложений, твердых заданий, страховых взносов, средств самообложения, заготовок и штрафов на кулацкие и зажиточные хозяйства, к правовой защите собственности и интересов развивающихся социалистических хозяйств и трудящегося крестьянства.

Такой подход к различным социальным слоям сельского населения и вновь возникающим сельскохозяйственным артелям давал возможность вовлечь основную массу крестьянства в социалистические коллективные хозяйства, одновременно вытесняя, а затем ликвидируя кулачество как паразитический элемент деревни.

Осуществление политики социалистического преобразования в деревне особенно стало проявляться с 1927 года, когда Коммунистическая партия и Советское государство взяли решительный курс на проведение массовой коллективизации многомиллионных крестьянских хозяйств. Все это находило яркое отражение в нормах советского права.

## Роль государственного бюджета и кредита в кооперировании крестьянских хозяйств

Материально-техническая база социализма в деревне создавалась по мере укрепления политического и экономического могущества Советского государства. Осуществление политики Коммунистической партии в социалистическом переустройстве сельского хозяйства требовало подведения экономической базы. Партия и Советское государство принимали все меры к тому, чтобы создать необходимые финансово-экономические предпосылки для проведения массовой коллективизации крестьянских хозяйств.

Огромное влияние на ход коллективизации оказывали местные органы государственной власти, претворявшие финансово-экономическую политику в жизнь на местах. Это проявлялось прежде всего в накоплении и использовании финансово-экономических средств.

Финансовая помощь, оказываемая Советским государством сельскому хозяйству через бюджет, кредит и иные экономические каналы, являлась одним из важнейших звеньев ленинского кооперативного плана.

«Каждый общественный строй, – писал В.И. Ленин, – возникает лишь при финансовой поддержке определенного класса. Нечего напоминать о тех сотнях и сотнях миллионов рублей, которых стоило рождение "свободного" капитализма. Теперь мы должны сознать и претворить в дело, что в настоящее время тот общественный строй, который мы должны поддерживать сверх обычного, есть строй кооперативный. Но поддерживать его надо в настоящем смысле этого слова, т.е. под этой поддержкой недостаточно понимать поддержку любого кооперативного оборота, – под этой поддержкой надо понимать поддержку такого кооперативного оборота, в котором *действительно участвуют действительные массы населения*»<sup>1</sup>.

Советское государство с первых дней своего существования развивало сельскохозяйственные кооперативы, поощряло их

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 371.

и оказывало им помощь: предоставляло лучшие помещичьи земли, безвозвратные кредиты, передавало безвозмездно помещения, скот и сельскохозяйственный инвентарь. Уже в «Основном законе о социализации земли», принятом СНК и ВЦИК РСФСР 9 февраля 1918 года, проводилась идея развития коллективного хозяйства в земледелии и оказания всяческого содействия (культурной и материальной помощи) общей обработке земли. При этом подчеркивалось преимущество трудового коммунистического, артельного и кооперативного хозяйства перед единоличным. В последующие годы курс партии и Советского государства на оказание помощи сельскохозяйственной кооперации проводился строго в нормативных актах. Так, в постановлении ЦИК БССР от 31 июля 1923 года «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривалось увеличение финансовой помощи Советского государства сельскохозяйственной кооперации.

Об увеличении денежных субсидий на развитие сельскохозяйственных кооперативов, о пересмотре порядка сдачи в аренду сельскохозяйственным кооперативам государственных земельных имуществ с предоставлением им больших льгот, а также о создании в республике системы кооперативных органов шла речь в постановлении СНК БССР от 17 июля 1924 года «О мерах по дальнейшему укреплению сельскохозяйственной кооперации в Белоруссии».

Рост социалистического сектора народного хозяйства, укрепление экономики СССР и союзных республик создавали благоприятные условия для быстрого увеличения и стабильности Государственного бюджета БССР. Если в 1924/25 хозяйственном году общая сумма Государственного бюджета БССР составляла 21 661,5 тысячи рублей, то уже в 1928/29 году она была равна 78 009,8 тысячи рублей, а в 1932 году – 93 712,4 тысячи рублей<sup>1</sup>. С ростом бюджета резко возрастали государственные ассигнования на развитие сельского хозяйства. Так, в 1928/29 хозяйственном году бюджетные расходы в сельском хозяйстве республики составляли 2475,8 тысячи рублей, а в 1932 году – 37 438,3 тысячи рублей. Кроме того, на развитие сельского хозяйства отпускались средства из местного бюджета республики. Например, в 1928/29 хозяйственном году было выделено сельскому

<sup>1</sup> Бюджеты первых лет Советской власти в Белоруссии были ориентировочными как по доходам, так и по расходам. Отклонения по отдельным статьям бюджета доходили до 50–80 процентов. Доходную часть бюджета до 1922/23 хозяйственного года составляли главным образом налоги.

хозяйству 567,4 тысячи рублей, а в 1929/30 году – 516 тысяч рублей<sup>1</sup>.

Источниками накопления Государственного бюджета в Белоруссии являлись: 1) сельское хозяйство как объект непосредственного обложения единым сельскохозяйственным налогом; 2) торгово-промышленная деятельность, от развития которой зависел размер промыслового и, в значительной степени, подоходного налога; 3) государственное имущество и в первую очередь лес; 4) доходы обобщественного сектора в области промышленности и торговли; 5) иные различные доходы; 6) отчисления от общесоюзных доходов и, в случае дефицита, помощь со стороны СССР. Следует отметить, что в Госбюжете БССР был очень высок процент неналоговых доходов. Так, если в РСФСР неналоговые доходы бюджета 1927/28 хозяйственного года составили 26,9 процента, в УССР – 22,8, ЗСФСР – 54,9, УзССР – 17,3, то в БССР они были равны 57,8 процента. Мощным источником госбюджетных накоплений в Белоруссии был лес. Только в 1927/28 хозяйственном году лесной доход республики достигал 27 миллионов рублей и составлял 47,4 процента всех территориальных доходов Государственного бюджета БССР<sup>2</sup>.

В статьях расходной части бюджета рассматриваемого периода ярко проявлялась политика Советского государства, направленная на быстрейшее построение социализма в СССР. Основная часть бюджета шла на индустриализацию страны, укрепление и социалистическую реконструкцию сельского хозяйства, на культурное строительство. Так, расходы только на народное хозяйство БССР в бюджетах 1926/27 года составляли 29,1 процента, 1927/28 года – 22 процента и 1928/29 года – 37,6 процента<sup>3</sup>.

Хотя на социалистическую реконструкцию сельского хозяйства из госбюджета отпускались большие суммы, однако процент их в общем бюджете республики был незначителен: в 1928/29 году он был равен 4,5, а в 1929/30 году – 4,7 процента. Государство было вынуждено изыскивать иные, дополнительные средства на социалистические преобразования сельского хозяйства (средства сельскохозяйственных кредитных товариществ, займы населения, средства самообложения и т.п.). Например, в Сводном финансовом плане БССР на 1931 год предусматривалась, в частности, доходная часть бюджета за счет различных налогов

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 706 и 724. Л. 6, 20 и 47–50.

<sup>2</sup> См.: Асноўныя вынікі работы ўрада БССР да перавыбару Саветаў 1928/29 г. Минск. 1928. С. 98–99.

<sup>3</sup> Там же. С. 100.



в общей сумме 24 622 тысячи рублей; страховых фондов (соцстраха и госстраха) – в сумме 56 159,9 тысячи рублей; привлеченных средств населения (займы, самообложение и др.) – в сумме 65 996,9 тысячи рублей<sup>1</sup>.

На народное образование и здравоохранение из госбюджетов республики в 1928–1930 годах шло в 8–9 раз больше средств, чем на сельское хозяйство. Аналогичная картина была и в местном бюджете. Конечно, без грамотности и культуры крестьянства нельзя было строить социализм в деревне. Однако в эти тяжелые годы нужно было помнить о соразмерности отпускаемых государством средств в различные отрасли хозяйства, культуры, на содержание госаппарата. Нельзя считать нормальным такое положение, когда сумма средств, расходуемых только на содержание управленческого аппарата местных Советов и их исполкомов в рассматриваемые годы, превышала государственные расходы на социалистическое развитие сельского хозяйства. В начале 1929 года СНК БССР наметил ряд мероприятий по развитию коллективных хозяйств. Предполагалось организовать 360 новых колхозов на площади 53 тысячи гектаров, увеличить на 50 % количество различных производственных кооперативных объединений (мелиоративных, молочных, птицеводческих и др.) и довести их число до 4371. Кроме того, намечалось в плановом порядке заготовить на 3621 тысячу рублей семян различных культур и на 1588 тысяч рублей минеральных удобрений, доставить сельхозмашин и приспособлений на сумму 6668 тысяч рублей, в том числе к весенне-посевной кампании должно быть завезено машин на 2452 тысячи рублей и удобрений на 849 тысяч рублей. К тому же СНК требовал от райисполкомов и сельских Советов своевременно выявлять бедняцкие хозяйства и оказать им помощь посевным материалом, кредитом и машинами.

Ясно, что такая программа не могла быть выполнена за счет средств государственного бюджета, направляемых в сельское хозяйство, т.к. они составляли в 1929/30 году всего лишь 3099,6 тысячи рублей.

В последующие годы отмеченная несоразмерность в использовании бюджетных средств была устранена, а процент госбюджетных ассигнований на сельское хозяйство резко возрос. Так, в 1932 году из общей суммы бюджета республики 93 712,4 тысячи рублей на сельское хозяйство отпускалось 37 438,3 тысячи рублей, т.е. более одной трети бюджета<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 825. Л. 1.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 724. Л. 48.

Нельзя не обратить внимание и на такое явление, как усиление процесса централизации в планировании и использовании бюджета в союзном масштабе. Особенно заметно централизм стал проявляться с 1930 года. В это время в сельском хозяйстве были созданы промышленные объединения и крупные трестированные организации союзного значения. Вузы и втузы были переданы в союзное подчинение. Эти изменения отразились на объеме и структуре республиканских бюджетов, на их соотношении с общесоюзным бюджетом. Удельный вес госбюджетов всех союзных республик в едином общесоюзном бюджете в 1928/29 году составлял 29,2 процента, в 1929/30 году – 27,1, а в 1931 году – только 12,5 процента<sup>1</sup>. Таким образом, основные госбюджетные средства, используемые на создание основ социализма, стали сосредоточиваться в общесоюзном масштабе. Это не означало, что уменьшались ассигнования на социалистическую реконструкцию сельского хозяйства. Но вместе с тем такая практика затрудняла оперативное использование государственных материальных средств с учетом местных условий и особенностей, в определенной мере сужала права союзных республик и местных органов государственной власти.

Аккумулируя огромные денежные средства, Советское государство через местные органы власти и отделения сельскохозяйственного банка оказывало огромное влияние на ход коллективизации путем предоставления безвозвратных ссуд и кредитов вновь возникающим сельхозартелям и отдельным крестьянским хозяйствам, главным образом беднякам.

Из общесоюзных федеративных средств отпускались большие суммы на социалистическую реконструкцию сельского хозяйства Белоруссии. Немаловажное значение в этом отношении имело постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 21 января 1931 года «О мерах помощи Советского государства деревне по коллективизации бедняцко-средняцких хозяйств и ликвидации кулачества» и изданное на его основе 2 февраля 1931 года аналогичное постановление ЦК КПБ и СНК БССР<sup>2</sup>. Этими актами предусматривалось направить в 1931 году в сельское хозяйство республики 1528 тракторов, довести общее количество МТС до 24 с тракторным парком мощностью в 14 205 лошадиных сил, на что ассигновывалось 6936 тысяч рублей. Намечалось также строительство 34 льноперерабатывающих заводов, обеспечение колхозов и совхозов

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 724. Л. 15.

<sup>2</sup> СЗ БССР. 1931. № 10. Пост. 83.

минеральными удобрениями, сортовыми семенами и т.д. Эти мероприятия ускоряли процесс социалистических преобразований в деревне.

Конечно, коллективные хозяйства имели свои собственные средства, образованные из паевых, вступительных взносов и доходов, получаемых от хозяйственной деятельности, но их было явно недостаточно. Большие материальные затраты были особенно необходимы при создании новых колхозов. Поэтому без государственной помощи невозможно было осуществлять социалистическое переустройство деревни. О значимости этой помощи можно судить на основании хотя бы такого факта. В 1925 году собственные средства всех видов кооперированных хозяйств БССР составляли всего лишь 15,48 процента, а государственные ассигнования – 84,52 процента<sup>1</sup>.

В 1926/27 году колхозам республики было передано построек, инвентаря и другого имущества на сумму свыше 3 миллионов рублей, в безвозмездное пользование они получили 56,5 тысячи гектаров земельных угодий<sup>2</sup>.

Основным путем проникновения государственных средств в сельское хозяйство являлся кредит. В соответствии с Нормативным уставом местных сельскохозяйственных банков РСФСР, утвержденным 31 июля 1928 года, местные органы власти и банки объединяли и планомерно использовали государственные средства, предназначенные для кредитования сельского хозяйства, промышленности и промыслов, связанных с этой отраслью. Они содействовали снабжению сельскохозяйственных коллективов (коммун, артелей и товариществ с общественной обработкой земли) и советских хозяйств всякого рода средствами производства путем выдачи ссуд для их приобретения, способствуя тем самым развитию кооперирования крестьянства. Средства, отпускаемые для долгосрочного кредитования, направлялись в основные фонды, а для краткосрочного кредитования – в оборотные.

Кредитование бедняцких хозяйств на приобретение средств производства (сельскохозяйственных машин, рабочего скота и т.п.) осуществлялось преимущественно при условии перехода их к коллективным формам хозяйства или объединения в простейшие формы производственной сельскохозяйственной кооперации (машинные товарищества и др.).

В марте 1930 года СНК БССР постановлением «О мероприятиях по вовлечению батраков в советские и коллективные хозяйства»

<sup>1</sup> Кааперацыя БССР. Выд. ЦСК БССР. 1927. С. 98–99.

<sup>2</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 101. Оп. 1. Ед. хр. 3299. Ч. II. Л. 20.

выделил специальный фонд в сумме двух миллионов рублей для льготного краткосрочного кредитования колхозов, что способствовало их экономическому укреплению. Батраки, вступающие в колхозы, освобождались от внесения вступительных взносов. Конфискованные у кулаков жилые помещения после удовлетворения общественных нужд колхозов передавались в первую очередь под квартиры батракам.

Поскольку Советское государство было заинтересовано в том, чтобы демобилизованные красноармейцы вступали в сельхозартели, оно предоставляло льготные кредиты как в целом колхозам, состоящим из демобилизованных красноармейцев, так и отдельным красноармейцам, вступающим в уже существующие сельскохозяйственные коллективы, для уплаты паевых взносов.

Государственные кредиты на колхозное строительство и развитие сельского хозяйства с каждым годом возрастали. Так, если в 1928/29 году в порядке кредитования колхозы СССР получили 170 миллионов рублей, то в 1929/30 году – 506 миллионов рублей<sup>1</sup>. Капитальные вложения в сельское хозяйство БССР в 1930 году составляли 42 123 тысячи рублей, а в 1932 году – 165 миллионов рублей. Особенно большое внимание уделялось росту механизации сельского хозяйства Белоруссии. Если в 1929 году для этой цели было использовано 5400 тысяч рублей, то уже в 1932 году – 27 500 тысяч рублей<sup>2</sup>.

В это время в СССР было создано Всесоюзное смешанное акционерное общество «Сельхозснабжение», а в БССР – «Белсельхозснаб», которые обеспечивали кооперативное хозяйство сельскохозяйственными машинами, приспособлениями, тракторами, запчастями, минеральными удобрениями, средствами борьбы с вредителями, оборудованием предприятий по первоначальной обработке сельхозпродуктов, семенами трав и корнеплодов. С помощью разветвленной сети этих организаций Советское государство оказывало огромную помощь колхозам. Распределение сельскохозяйственной техники и семенного фонда находилось под строгим контролем исполкомов местных Советов и деревенской бедноты.

Поддерживая колхозы, органы Советского государства неоднократно списывали задолженности сельхозартелей по долгосрочным кредитам. Например, в декабре 1934 года СНК СССР и ЦК ВКП(б) списали с колхозов числившуюся за ними задолженность

<sup>1</sup> Советская социалистическая экономика 1917–1957 гг. М. 1957. С. 307.

<sup>2</sup> Шляхі калектывізацыі. 1932. № 4. С. 1–4.

государству на 1 января 1933 года в сумме 435 639 тысяч рублей, в том числе по Белоруссии 19,7 миллиона рублей<sup>1</sup>. А в 1935 году государство предоставило колхозам из своих запасов безвозмездную семенную, продовольственную и фуражную ссуду в размере 69 197 тысяч пудов зерна<sup>2</sup>.

Наряду с общим списанием кредитов местные органы власти освобождали отдельные экономически слабые, находящиеся в стадии становления, колхозы от возврата задолженности. Таким образом, кредиты государства колхозам превращались в прямые безвозмездные ассигнования, которые способствовали быстрейшему построению социализма в деревне.

И все же, несмотря на многообразные формы финансово-экономической помощи Советского государства сельскому хозяйству, объем этих средств был недостаточным и не соответствовал мощному размаху вновь зарождающегося социалистического сельскохозяйственного производства, что сказывалось на экономике колхозов и совхозов<sup>3</sup>.

Для облегчения вступления в различные кооперативы бедняков и батраков в марте 1926 года СНК СССР образовал специальные государственные фонды кооперирования бедноты. В союзных республиках, в частности в Белорусской ССР, специальные фонды для льготного кредитования беднейших слоев сельского населения создавались при сельскохозяйственных банках. На 1 октября 1927 года в БССР сумма республиканского фонда равнялась 900 тысячам рублей, из которых 90 процентов составляли ассигнования из госбюджета. За три года (с 1926 по 1928) из этого фонда было отпущено на кооперирование бедноты 1350,4 тысячи рублей<sup>4</sup>. В результате на 1 октября 1928 года в Белоруссии было вовлечено в различные виды кооперации 44 807 бедняцких хозяйств. Их социальный состав ярко раскрывается в табл. 1.

<sup>1</sup> «Звезда» от 18 января 1935 года.

<sup>2</sup> См.: Барыкин В., Рудь Д., Кузьмин С. Сельсоветы – руководители колхозного производства. М. ОГИЗ. 1935. С. 15.

<sup>3</sup> Аналогичное положение сохранялось до 1953 года. После сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1953 года, XX съезда КПСС и особенно мартовского Пленума ЦК КПСС 1965 года экономическое положение колхозов резко улучшилось в связи с повышением закупочных и заготовительных цен на сельскохозяйственные продукты, предоставлением колхозам необходимых кредитов, сельскохозяйственной техники, урегулированием налоговой и заготовительной политики, переводом колхозов на ежемесячную денежную оплату труда, введением пенсионного обеспечения колхозников и т.д.

<sup>4</sup> См.: Асноўныя вынікі работы ўрада БССР да перавыбару Саветаў 1928/29 г. Минск. 1928. С. 58.

Таблица 1

Группы хозяйств	Сумма кредита в рублях	Процент к итогу
Беспосевные	6900	2,5
С посевом до 2 десятин	102 200	38,0
С посевом от 2 до 4 десятин	106 800	40,0
С посевом от 4 до 6 десятин	4000	15,0
С посевом свыше 6 десятин	1250	4,5
Безлошадные	177 200	66,0
С 1 лошадыю	88 000	33,0
С 2 лошадыми		1,0

Приведенные данные говорят о том, что основная часть этих фондов выдавалась бедняцким крестьянским хозяйствам.

В соответствии с положением о фондах коллективизации бедноты, утвержденным 25 марта 1923 года Экономическим Совещанием и СНК БССР, республиканский фонд слагался из специальных ассигнований по государственному бюджету и отчислений в размере 40 процентов от сумм, поступающих в фонд кооперирования бедноты от чистой прибыли Белсельбанка и центров системы сельскохозяйственной кооперации (Белсельсоюза, Белмолживсоюза и др.) Окружные фонды слагались из специальных ассигнований по местным бюджетам и отчислений в размере 40 процентов от сумм, поступающих в фонд кооперирования бедноты, от чистой прибыли обществ сельскохозяйственного кредита, окружных союзов кооперации и низовых кооперативных товариществ.

В фонд коллективизации бедноты поступали также отчисления от чистой прибыли различных видов снабженческой и промышленной кооперации, из денежного фонда, образованного в результате помольного сбора, а также из штрафных сумм, взыскиваемых местными Советами с отдельных хозяйств, уклоняющихся от выполнения твердых заданий. Таким образом, росту колхозов и укреплению их экономики содействовали различные государственные, кооперативные и общественные организации. Образовавшиеся фонды коллективизации бедноты использовались для выдачи в рассрочку на 5–10 лет беспроцентных кредитов вновь вступающим в колхозы лицам на покрытие их паевых и вступительных взносов. Тем самым облегчалась вступление бедняков и батраков в коллективные хозяйства. Частично эти суммы выдавались и в кредит колхозам.

Образование и использование фондов коллективизации, бедноты было временным и необходимым явлением в период массового вступления крестьян в колхозы. Они во многом способствовали осуществлению директив партии и правительства по созданию и укреплению коллективных хозяйств. Однако СНК СССР постановлениями от 7 марта и 27 мая 1932 года и Совет труда и обороны СССР постановлением от 16 мая 1932 года об оборотных средствах организаций промысловой и жилищной кооперации и кооперации инвалидов отменили отчисления этих организаций в фонды кооперирования и коллективизации деревенской бедноты и батрачества. В связи с этим отчисления в названные фонды стали настолько малы, что потеряли свое значение. Основная масса бедняков к этому времени уже вступила в колхозы. Поэтому СНК СССР 1 августа 1932 года отменил ранее изданное им постановление от 19 сентября 1929 года «О фондах кооперирования и коллективизации деревенской бедноты и батрачества» и тем самым ликвидировал указанные фонды.

В рассматриваемый период большая материальная поддержка крестьянам и вновь созданным колхозам оказывалась сельскохозяйственными кредитными товариществами. В 1929 году в Белоруссии их насчитывалось 315<sup>1</sup>. Если на протяжении пяти лет (с 1924 по 1929) в сельское хозяйство БССР было направлено ими около 50 миллионов рублей, то в последующее пятилетие намечалось вложить 150 миллионов рублей<sup>2</sup>. Эти средства направлялись на приобретение сельскохозяйственных машин и приспособлений, землеустройство, мелиорацию, минеральные удобрения, семеноводство, животноводство и индустриализацию сельского хозяйства. Основная сумма кредитов направлялась на расширение общественного сектора, а также на помощь индивидуальным бедняцким и середняцким хозяйствам.

Привлечение средств сельскохозяйственных кредитно-кооперативных товариществ для социалистического преобразования сельского хозяйства было связано с тем, что государство оказалось не в состоянии взять на себя полностью столь огромные материальные издержки. Об этом, в частности, говорилось в постановлении СНК БССР от 5 февраля 1928 года «О мерах содействия развитию вкладных операций (в сельскохозяйственных кредитно-кооперативных товариществах)».

Постановление разрешало учреждениям, находящимся на местном бюджете, и государственным предприятиям, действующим на

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 338. Оп. 1. Ед. хр. 16. Л. 31.

<sup>2</sup> «Савецкая Беларусь» от 26 января 1929 года.

началах коммерческого (хозяйственного) расчета, хранить свои свободные средства в сельскохозяйственных кредитно-кооперативных товариществах.

Таким образом, Советское государство изыскивало различные материальные средства для использования их в качестве кредита на развитие социалистического сельского хозяйства.

М.И. Калинин по этому вопросу пояснял: «Кредит все равно что в пашне плуг. Им воспользовался крестьянин в пашне и может передать другому проделать ту же работу. Кредит является оружием разумного, вперед рассчитываемого хозяйствования. Известная операция в хозяйстве окончилась – кредит возвращается в кредиттоварищество, чтобы перейти в новые руки для новых хозяйственных операций»<sup>1</sup>.

В целях более правильного распределения сумм сельскохозяйственного кредита между отдельными социальными группами заемщиков, использования ссуд по назначению и своевременного возвращения их, а также для большего влияния сельскохозяйственного кредита на укрепление социалистического сектора и содействия производственному кооперированию сельского хозяйства по инициативе СНК БССР и при активной поддержке местных органов государственной власти в обязательном порядке к работе сельскохозяйственных кредитных товариществ привлекались группы бедноты. Правления сельскохозяйственных кредитных товариществ, прежде чем поставить на обсуждение правления, совета, общего собрания пайщиков или уполномоченных товарищества тот или иной вопрос, связанный с кредитованием, выносили его на обсуждение групп бедноты. Представители групп бедноты присутствовали также с правом совещательного голоса на заседаниях правлений, советов и ревизионных комиссий сельскохозяйственных кредитных товариществ. Все это создавало своеобразный контроль крестьянских масс за деятельностью кредитных товариществ в отношении правильного распределения и использования ими сельскохозяйственных кредитов, предназначенных для перестройки сельского хозяйства на социалистический лад.

Выдача кредита кулацким хозяйствам запрещалась. Вот один из примеров распределения кредита. Весной 1929 года в результате предварительного обсуждения вопроса о распределении кредита Вышадским кредитным товариществом Межанского района с привлечением групп бедноты кредиты были распределены следующим образом: из 1584 пудов семенного фонда 976 пудов было

<sup>1</sup> Деревенский коммунист. 1925. № 10. С. 5.



выдано крестьянам-беднякам, освобожденным от сельхозналога, остальное количество – колхозам и иным сельскохозяйственным кооперативным организациям; из 350 сельхозмашин 198 передано крестьянам-беднякам, остальные – колхозам и т.д.<sup>1</sup>

Группа бедноты поддержала рекомендацию Губзинской партийной ячейки Витебского округа о распределении кредитов следующим образом: 60,5 процента – беднякам, 23 процента – середнякам и 16,5 процента – обществу в целом.<sup>2</sup> Все это говорит о том, что кредиты в первую очередь выдавались хозяйствам бедняков, освобожденным от налога, и колхозам.

Кулачество всячески пыталось препятствовать правильному распределению кредитов и стремилось использовать эти средства в своих целях. Оно не останавливалось ни перед чем, вплоть до убийства активистов-бедняков, принимающих участие в распределении кредитов. На протяжении нескольких лет в Тресковском сельском Совете Заславского района активное участие в распределении кредитов и лесоматериалов принимал крестьянин Дударчик, являвшийся председателем комитета взаимопомощи. Кулак не нравился его честная, принципиальная позиция при осуществлении директив партии и правительства по финансовым вопросам, и они решили его убить. Ночью на хуторе Каменный луг, когда Дударчик сидел за столом и составлял списки беднейших крестьян на предоставление им кредитов, раздался выстрел. Дударчик был тяжело ранен. Преступников поймали, и выездная сессия Минского окружного суда сурово наказала их. Ими оказались кулаки из деревни Барсуки Тресковского сельсовета К. Лях, У. Потапович, Н. Бобрик и Ф. Лях<sup>3</sup>.

Судебные и советские органы сурово наказывали антисоветские кулацкие элементы, которые умышленно препятствовали проведению в жизнь директив партии и законов Советского государства.

Лицам и хозяйствам, понесшим ущерб от кулацкого террора, оказывалась единовременная безвозвратная помощь. В соответствии с постановлением ЦИК и СНК БССР от 17 января 1930 года для этих целей были созданы специальные фонды при исполкомах окружных и районных Советов. Это особенно касалось возмещения ущерба, нанесенного незастрахованному имуществу. Вопрос о выдаче помощи решался специальными комиссиями, причем их

<sup>1</sup> Партархив ИИП при ЦК КПБ. Ф. 330. Оп. 1. Ед. хр. 524. Л. 15.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> «Рабочий» от 4 января 1929 года.

постановления обязательно утверждались президиумами исполкомов окружного или районного Советов.

С января 1931 года краткосрочное и долгосрочное кредитование сельского хозяйства было полностью передано Государственному банку, т.к. сельскохозяйственные кредитные товарищества, игравшие важную роль в подготовке и облегчении массового перехода трудящегося крестьянства на путь коллективизации, оказались непригодными для крупного механизированного социалистического сельского хозяйства, поскольку они располагали крайне ограниченными ресурсами.

Кредитная реформа 1930–1932 годов, устранившая коммерческое кредитование между хозяйственными органами, способствовала укреплению финансовой дисциплины во вновь созданных колхозах, охране колхозной собственности и сосредоточению в Госбанке всех краткосрочных кредитов.

Приведенные фактические данные ярко раскрывают картину использования Советским государством финансовых рычагов в виде бюджета и кредита для социалистической реконструкции сельского хозяйства. Это был необходимый, закономерный процесс, в котором радости первых побед переплетались с огромными трудностями и недостатками. Государственных бюджетных средств неоставало. Находясь в капиталистическом окружении, наша страна не могла получить от других государств никаких займов. В связи с этим возникали сложные противоречия: с одной стороны – огромный масштаб работы, связанный с изменением уклада жизни миллионов людей, а с другой – недостаток государственных финансовых средств на эти цели. Государственные органы не могли самостоятельно разрешить эти противоречия, поэтому они вынуждены были прибегать к помощи населения в виде аккумуляции его средств в форме самообложения, распространения государственных займов и т.п.

## Самообложение населения

Начиная с 1927 года в сельской местности было введено самообложение населения. Основной целью его являлось привлечение населения к трудовому участию и частичная мобилизация его средств для социалистического строительства на селе. Поскольку государство не имело возможности отпустить из своего бюджета в достаточном количестве средства на социально-культурное и коммунальное строительство в сельской местности, а жизнь неотложно требовала решения комплекса этих вопросов параллельно с проведением коллективизации, центральные органы власти и управления СССР и БССР рекомендовали сельским Советам и райисполкомам осуществлять сбор средств от населения на добровольных началах.

Самообложение было временным способом увеличения денежных средств государства. Порядок самообложения населения регулировался вначале постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 августа 1927 года «О самообложении населения» и аналогичным постановлением ЦИК и СНК БССР от 14 января 1928 года. Впоследствии эти нормативные акты совершенствовались. Так, 11 февраля 1928 года ЦИК и СНК БССР своим постановлением изменили статьи 4 и 10 ранее принятого акта о самообложении населения. Было установлено, что хозяйства, освобожденные от сельхозналога, участвуют в самообложении только в трудовой форме и пропорционально половине суммы начисленного на них налога. Самообложение же допускалось в трех формах: в денежной, натуральных взносах и трудовом участии.

Не позднее трех дней с момента принятия постановления о самообложении общим сходом граждан села сельский Совет с участием представителя сельского комитета взаимопомощи производил раскладку общей суммы самообложения между отдельными хозяйствами и гражданами. Раскладка производилась пропорционально сумме сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, которые уплачивало хозяйство или гражданин в течение года. Кустари, освобожденные от налога, облагались по средней ставке сельских хозяйств, не платящих сельскохозяйственный налог.

По общему правилу предельный размер самообложения не должен был превышать 35 процентов всей годовой суммы сельхозналога,

исчисленного как на хозяйства, платящие сельхозналог, так и на освобожденные от его уплаты. Однако постановление ЦИК и СНК БССР от 25 февраля 1928 года предоставляло право окрисполкомам по ходатайствам районных исполнительных комитетов повышать для отдельных районов и сельских Советов размер самообложения за пределы 35 процентов общей суммы сельхозналога.

Конечно, повышение сумм самообложения не распространялось на трудовую пролетарскую часть сельского населения. Здесь также соблюдался классовый подход. В результате основная тяжесть самообложения ложилась главным образом на зажиточные слои крестьянства и середняков, бедняки же почти повсеместно были освобождены от него. Как распределялось самообложение 1927/28 года по отдельным социально-экономическим группам, смотри табл. 2<sup>1</sup>. Данные приводятся в процентах.

Таблица 2

Социально-экономические группы	Удельный вес в общем числе хозяйств	Удельный вес в общей сумме облагаемого дохода	Общий вес в общей сумме обложения
Беднота	21,81	9,7	2,7
Средняки	68,56	69,5	60,4
Зажиточные	9,6	20,8	36,9

Кулацко-зажиточные хозяйства облагались в повышенных размерах.

В одном из писем Наркомфина БССР в СНК СССР ставился вопрос о том, чтобы отказаться от предоставления права губернским и окружным исполнительным комитетам повышать предельный размер самообложения для отдельных сельсоветов и районов. Предлагалось также освободить полностью от самообложения хозяйства, которые по маломощности не платили сельхозналога, а также предоставить льготы по самообложению тем хозяйствам, которые пользовались льготами по сельхозналогу. Большинство этих предложений было учтено общесоюзными органами. В частности, в циркуляре ЦИК и СНК СССР от 17 сентября 1928 года «О проведении самообложения в 1928/29 году»<sup>2</sup> отмечалось, что самообложение должно быть действительно добровольным

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 321. Л. 170–177.

<sup>2</sup> Там же. Л. 210.

и не должно распространяться на все без исключения сельские местности; при проведении самообложения предлагалось строго учитывать хозяйственные и политические особенности положения каждой местности в данный момент (характер урожая, стихийные бедствия и т.д.). Устанавливалось новое правило – общий размер самообложения в 1928/29 году нигде не должен превышать 25 процентов общей суммы единого сельскохозяйственного и подоходного налогов, причитающихся со всех хозяйств данной местности. Предлагалось также принять все меры, чтобы средства, собираемые в порядке самообложения, могли быть своевременно и по назначению использованы.

Постановлением ЦИК и СНК БССР от 10 марта 1928 года самообложение вводилось в местечках и сельсоветах, расположенных в пределах городской черты. 26 апреля 1928 года ЦИК и СНК БССР предоставили право райисполкомам уменьшать или совсем освободить от самообложения отдельных неплатежеспособных граждан. В ноябре 1928 года ЦИК и СНК БССР предоставили такое же право сельским и местечковым Советам. Здесь же отмечалось, что коллективные хозяйства и граждане, находящиеся на государственной службе и не ведущие самостоятельного хозяйства, должны вносить средства самообложения на общих основаниях. Советские хозяйства, в том числе детские дома и сельскохозяйственные школы, не платили взносов в фонд самообложения.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 августа 1931 года «О самообложении сельского населения» устанавливало повышенный размер самообложения на кулацко-зажиточные хозяйства.

Таким образом, под воздействием практики законодательство о самообложении быстро совершенствовалось, уточнялись многие ранее наспех установленные положения, расширялся круг лиц, участвующих в этом важном деле.

Кроме основных законодательных актов, местные органы власти руководствовались инструкцией Наркомфина БССР от 18 февраля 1928 года «О порядке применения постановления ЦИК и СНК БССР от 14 января 1928 года о самообложении населения»<sup>1</sup>. Вопросы использования средств самообложения разрешались сельскими Советами на общих сходах граждан села или нескольких сел.

Согласно инструкции, собрание считалось правомочным при наличии не менее половины общего числа граждан, имеющих избирательные права. В случае неявки указанного числа граждан

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 321. Л. 241–246.

обязательно созывалось вторичное общее собрание, для действительности решения которого требовалось наличие не менее одной трети упомянутых граждан.

Размер самообложения устанавливался собранием на каждый год отдельно. Произведенная раскладка самообложения не только объявлялась населению под расписку через сельских исполнителей, но и вывешивалась на видном месте для общего сведения. В тех случаях, когда самообложение устанавливалось в натуральной, трудовой или смешанной форме, сельсовет вел учет с переводом всех форм в денежное выражение. Отчет о произведенных за счет самообложения работах сельсовет выносил на обсуждение и утверждение общего схода не позднее месячного срока со дня их окончания. Осуществление законодательных актов возлагалось прежде всего на местные органы власти, которые проводили всю организационную работу непосредственно с населением: на общих сельских собраниях разъясняли суть постановлений, производили раскладку сумм самообложения, освобождали отдельных лиц от уплаты взноса, совместно с населением решали вопрос об использовании этих средств.

Самообложение населения Белоруссии в 1927/28 году впервые приобрело значение важной финансово-политической кампании. Государственный аппарат не имел еще навыков в этом деле, а закон о самообложении населения был издан с опозданием. Проведение кампании совпало по времени с распространением займа и взыванием сельскохозяйственного налога, страховых взносов и кооперативных паев. Все это в известной мере мешало нормальной подготовке и проведению самообложения. И все же, несмотря на трудности, самообложение было проведено. Исполкомы окружных Советов наметили ориентировочную сумму самообложения в 2910 тысяч рублей. СНК БССР предлагал им добиться, чтобы за счет этих средств в первую очередь была покрыта та часть плана культурно-хозяйственных потребностей населения, которая не укладывалась в местный бюджет.

К концу 1928 года было собрано 2868,2 тысячи рублей, что составляло 34 процента суммы фактически поступившего сельскохозяйственного налога. По неполным данным, 70,8 процента средств самообложения выражалось в денежной форме, а 29,1 процента – в трудовом участии. Натуральные же поступления в переводе на деньги составляли около 10 тысяч рублей. Наибольший процент трудового участия в счет самообложения был в Полоцком округе (36,9 процента), наименьший – в Оршанском (23,6 процента).

По целевому назначению сельские собрания белорусских деревень совместно с депутатами местных Советов распределили средства самообложения в 1928 году следующим образом<sup>1</sup> (см. табл. 3).

Приведенные данные говорят о том, что основные фонды самообложения использовались прежде всего на культурно-просветительные и бытовые потребности сельских граждан, что в свою очередь не могло не отразиться на общем уровне развития социалистического сельскохозяйственного производства.

Таблица 3

Цели	Сумма в тыс. руб.	Процент к общей сумме
Школьные нужды	1053,3	37,0
Дорожное строительство	734,4	27,6
Противопожарные мероприятия	374,4	13,2
Охрана здоровья	189,6	6,7
Мелиорация и охрана лесов	44,7	1,5
Иные нужды	421,8	14,0

Ход проведения самообложения и использования этих средств широко освещался на страницах республиканских газет. Так, газета «Савецкая Беларусь» сообщала, что на средства самообложения, собранные Верхменским сельским Советом Смолевичского района в 1928 году, были построены пожарное депо, мост, капитально отремонтированы три школы и три старых моста<sup>2</sup>. Минским сельским Советом Жлобинского района на аналогичные средства были построены школа, 12 мостов, 8 бетонированных ледников, два сарая для пожарных машин, амбар, приобретен некоторый пожарный инвентарь, отремонтированы три школы<sup>3</sup>.

Приведенные данные говорят о том, что средства самообложения в основном шли на повышение культурно-бытового уровня советской деревни. Это было необходимым требованием на пути социалистических преобразований крестьянства. Характерным является и то, что часть этих фондов использовалась на повышение агрокультурного уровня в сельском хозяйстве и мелиорацию.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 321. Л. 66–69.

<sup>2</sup> «Савецкая Беларусь» от 3 января 1929 года.

<sup>3</sup> «Савецкая Беларусь» от 11 января 1929 года.

Основная масса крестьянства правильно понимала суть финансовой политики, проводимой Коммунистической партией и Советским государством, и сознательно поддерживала ее.

Оценивая те события, можно оказать, что это был поистине массовый патриотизм советских людей, уверенно идущих к цели. В самообложении, во-первых, проявлялся подлинный демократизм нового советского строя. Люди, обретшие настоящее Отечество, делали во имя его укрепления все необходимое, не считаясь со своими личными интересами. Во-вторых, в самообложении сочетались государственные и общественные финансовые интересы. Средства госбюджета и самообложения тесно переплетались, дополняя друг друга, составляя единый мощный финансовый поток.

Однако при введении самообложения, особенно в первый год сбора этих средств, были допущены ошибки и нарушения законности.

Как отмечалось в докладах Наркома финансов БССР т. Микulichа<sup>1</sup>, самообложение кое-где проводилось только под лозунгом выколачивания средств и не приобрело культурно-хозяйственного значения. Сельские сходы часто проводились без надлежащего, кворума; вместо агитационно-разъяснительной работы допускалось административное влияние, с тем чтобы заставить голосовать за самообложение. Например, при голосовании ставился вопрос: «Кто против закона Советской власти?» Отдельных граждан приглашали в райиоуполкомы и брали с них подписку о том, что они будут голосовать за самообложение; проводили голосование персонально, а высказавшимся против угрожали. Так, перед одним сходом в Могилевском округе пошли слухи, что тех, кто будет голосовать против, сошлют на Соловки. Зажиточная, особенно кулацкая, часть села активно выступала против самообложения, агитировала бедноту и середнячество, умело используя ошибки советских органов (административный нажим) для дискредитации этого дела. На общине собрания семьи зажиточных являлись в полном составе и как один голосовали против. Были даже случаи, когда кулаки били палками по рукам, поднятым за самообложение.

Проведение самообложения такими методами искажало его суть, превращая в косвенный вид налога.

В это время в советские органы поступало много жалоб от населения, в которых вскрывались недостатки на местах. Сельское

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 321. Л. 40, 67, 68.



население жаловалось на неправильную раскладку и нарушение закона при проведении общих собраний. Эти жалобы рассматривались райисполкомами и окрисполкомами, работники которых, выезжая на места, устраняли значительную часть нарушений. Вышестоящие органы, в частности Наркомфин СССР, требовали строгого соблюдения закона о самообложении населения, широкого разъяснения его сути, недопущения поспешности и администрирования при его осуществлении, проведения самообложения в условиях добровольности, правильного и полного использования средств самообложения. Наркомфин СССР требовал прекратить взыскание средств по самообложению в период посевной кампании. К нарушителям закона применялись строгие меры. Так, финансовый отдел Витебского окрисполкома в начале 1929 года отстранил от работы заведующих финансовой части исполкомов Высочанского, Чашникского и Гордодкского районных Советов<sup>1</sup>.

В последующие годы этот институт совершенствовался, развивался. Ежегодно за счет средств самообложения производились огромные работы по культурно-бытовому строительству в сельской местности. Благоустраивались села и местечки, повышались культура и быт сельского населения. Однако по мере созревания основ социализма в деревне и укрепления экономической мощи Советского государства самообложение утрачивало свое значение, суммы взносов становились все меньше. Государственные бюджетные ассигнования стали играть основную роль в культурно-бытовом строительстве. Но как бы по традиции самообложение сохранилось у нас и сегодня, причем только в восточных областях Белоруссии. В западных же, воссоединенных областях БССР, самообложение не вводилось, нет его и сейчас. Интересно отметить, что действие общесоюзного нормативного акта – постановления ЦИК и СНК СССР от 11 сентября 1937 года «О самообложении сельского населения» (СЗ СССР. 1937. № 6. Ст. 258) – не было распространено на воссоединенные в 1939 году западные области Белоруссии. Видимо, этим преследовалась цель в максимальной степени облегчить финансовое положение крестьян. Здесь государство брало на себя все расходы на культурно-социальное строительство. Нынешние взносы в фонд самообложения, по существу, составляют совершенно незначительную финансовую помощь государству. Это говорит о том, что самообложение, выполнив свою задачу, отмирает.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 321. Л. 121.

Небезынтересно отметить, что самообложение получило свое признание и в странах народной демократии. Например, в Народной Республике Болгарии оно действует как в городе, так и в селе. У нас же оно распространяется только на сельскую местность. Причем в соответствии с законом о самообложении населения, принятым Народным собранием Народной Республики Болгарии 5 февраля 1958 года<sup>1</sup>, и инструкцией, утвержденной Министерством финансов и Министерством архитектуры и благоустройства НРБ в качестве приложения к закону о самообложении населения и вступившей в действие с 1 января 1968 года<sup>2</sup>, взнос по самообложению устанавливается в размере до 3 процентов годового дохода за истекший календарный год. Его уплачивают все граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеющие самостоятельный доход. Освобождаются от самообложения студенты, учащиеся, домохозяйки, пенсионеры и другие лица, не имеющие личного дохода или месячный доход которых не превышает 55 левов.

В общегодовой доход граждан при исчислении суммы взноса по самообложению не включаются: единовременная помощь, стипендии, выигрыши по лотереям и займам, страховые вознаграждения, помощь в связи с несчастным случаем или смертью, семейные надбавки, командировочные, суточные, квартирные и 40 процентов доходов лиц, занятых работой на собственной автомашине. Денежный взнос в фонд самообложения может быть заменен трудовым участием или внесением на сумму взноса стройматериалов. Неотработанное в фонд самообложения время может быть компенсировано деньгами в размере не более 1 лева 60 стотинок за 8 трудочасов. Окончательный размер взноса в процентах устанавливает общее собрание граждан. Оно не только распоряжается средствами самообложения, но и вправе освободить отдельных граждан от уплаты взносов. В отличие от СССР в Народной Республике Болгарии уплата гражданами взносов в фонд самообложения осуществляется не в один прием, а ежемесячно или 5–6 раз в год. Каждое село и каждый город имеют в Гюсбанке свой счет, где хранятся их средства самообложения. Эти фонды в НРБ достигают больших размеров, нередко не уступая госбюджету народных Советов. Например, в 1966 году бюджет Звоничевского сельского общинного народного Совета Сливенского округа составлял 150 тысяч левов, а фонд самообложения –

<sup>1</sup> «Известия на Президиума на Народното събрание» от 6 февраля 1958 года. София.

<sup>2</sup> «Държавен вестник» от 19 января 1968 года. № 5. София.

100 тысяч левов. Аналогичную картину можно наблюдать в Кричимском городском народном Совете Пловдивского округа, Ямболском и Софийском городских народных Советах. Собранные средства используются для строительства крупных общественных объектов, спортивных сооружений, медицинских пунктов, читален, училищ, детских садов, яслей, водопроводов, насосных станций, мостов, электрификации, радиофикации и т.д.

Таким образом, болгарские граждане с учетом своих национальных особенностей используют опыт строительства социализма в СССР, вкладывая в это дело не только свой труд, но и средства.

## Проведение государственных займов

В период построения социализма Советское государство использовало и такой способ привлечения средств населения, как государственные займы. Средства, собранные путем продажи населению ценных бумаг (облигаций), давали возможность более быстрыми темпами развивать различные отрасли социалистического хозяйства. В свою очередь, владельцы облигаций во время розыгрыша могли выиграть значительные денежные суммы. Советское государство начало выпуск таких займов с 1922 года. Реализация первых государственных займов в Белоруссии (в границах до 1/1 1927 года) характеризуется следующими данными: в 1923/24 году – 2 161 600 рублей, в 1924/25 году – 1 798 100 рублей, в 1925/26 году – 864 тысячи рублей. Первый и второй займы распространялись в принудительном порядке. Начиная с 1925/26 года принудительный порядок распространения государственных займов был отменен. Займы носили как общий характер, так и специальный: на индустриализацию страны, на подъем сельского хозяйства и т.д.

Вот, например, как выглядела реализация займов всех видов в Белоруссии в 1926–1928 годах (в тысячах рублей)<sup>1</sup> (см. табл. 4).

Таблица 4

	1926/27 год	1927/28 год
Ранее выпущенные займы	295,0	–
10-процентный заем	1041,0	–
3-й крестьянский заем	419,8	–
Заем индустриализации	88,4	2635,0
Заем укрепления сельского хозяйства	–	2407,0
12-процентный заем	9,6	28,5

Таким образом, на протяжении трех лет население Белоруссии закупило облигаций государственных займов на сумму 6924,3 тысячи рублей, чем оказало значительную помощь Советскому государству в укреплении его экономической мощи. В этом наглядно проявлялись демократизм советского государственного

<sup>1</sup> Асноўныя вынікі работы ўрада БССР да перавыбараў Саветаў 1928/29 г. Минск. 1928. С. 105.

и общественного строя, единство партии, государства и народа, подлинный патриотизм свободных граждан.

Можно ли было понять буржуазным критикам суть этого мощного народного течения? Конечно, нет. Поэтому они умышленно, а некоторые просто заблуждаясь, лили потоки лжи на страницах буржуазной прессы, пытаясь вызвать у населения своих стран ненависть к молодому Советскому государству. Великие трудовые и патриотические свершения в нашей стране они называли эксплуатацией народа, а строителей социализма – рабами коммунизма. Однако лучшей пропагандой явилась сама жизнь, которая на деле доказала преимущества нового социалистического строя перед буржуазным.

В период трудных лет социалистического строительства финансовые поступления от населения возрастали с каждым годом. За 1929/30 бюджетный год доходы от десяти различных государственных займов в республике составили 8 509 775 рублей<sup>1</sup>. Правительство Белоруссии планировало и учитывало поступление этих средств. Так, в Сводном финансовом плане, подготовленном СНК БССР на 1931 год, предусматривалось привлечение средств населения в сумме 65 996,9 тысячи рублей, из них путем проведения государственных займов – 23 781,2 тысячи рублей и в виде самообложения – 12 839 тысяч рублей<sup>2</sup>.

Вся организационная работа по реализации государственных займов проводилась прежде всего партийными органами, местными Советами и различными общественными организациями, причем часть средств от реализации облигаций перечислялась в местный бюджет. Особенно большую работу проводили сельские Советы. Члены исполнительных комитетов и депутаты на сельских сходах разъясняли значение государственных займов, проводили индивидуальную разъяснительную работу по домам, организовывали коллективные подписки на заем, показывали пример, подписываясь первыми. Хорошо эта работа была поставлена в Руденском сельсовете Минского округа. Здесь к началу 1929 года второй заем индустриализации был распространен почти на 200 процентов. Облигации займа укрепления сельского хозяйства были реализованы на 385 рублей<sup>3</sup>. В Верхменском сельсовете Минского округа облигации второго займа индустриализации были реализованы на 1000 рублей<sup>4</sup>. Данное сельсовету задание было значительно перевыполнено.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 724. Л. 145.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 825. Л. 1.

<sup>3</sup> «Савецкая Беларусь» от 25 января 1929 года.

<sup>4</sup> «Савецкая Беларусь» от 3 января 1929 года.

Для распространения займа укрепления сельского хозяйства при ЦИК БССР была организована центральная комиссия содействия по его реализации, в округах и районах были созданы аналогичные комиссии. Накопление и разумное использование народных средств способствовали быстрейшему построению экономических основ социализма в городе и деревне.

Кроме самообложения и займов, местные органы власти с помощью широкой общественности накапливали народные средства через различные системы: сберегательные кассы, профсоюзные, кооперативные и иные организации и использовали их в социалистическом строительстве.

Все средства населения Белоруссии, мобилизованные финансово-кредитной системой на нужды строительства социализма, в 1930 году составили 65,2, в 1931 году – 130,5 и в 1932 году – 192,1 миллиона рублей. Причем, если обязательные платежи за это время увеличивались пропорционально росту доходов, то добровольные взносы превосходили их в 2,3 раза<sup>1</sup>. Конечно, произвести точный учет этих средств невозможно. Однако даже неполные данные говорят о внушительных суммах, поступающих от населения в виде необязательных платежей. Эти суммы нередко превышали госбюджетные накопления.

Таким образом, Советское государство и народ были едины в стремлении и действиях – быстрее построить социализм. Политика Коммунистической партии в социалистическом преобразовании сельского хозяйства подкреплялась на практике экономическими средствами. Отрыв политики от экономики, проявление в ней субъективистских, волюнтаристских идей, как правило, приводят в конце концов к краху.

Типичным проявлением волюнтаризма явилась политика Мао Цзэдуна в отношении создания народных коммун. Маоисты утверждают, что основной движущей силой экономического развития является «революционизированное сознание». Они считают политику командной силой. Объявив в 1955 году политику «большого скачка» в сельском хозяйстве, группа Мао Цзэдуна, не создав экономических предпосылок, стала искусственно и насильственно создавать народные коммуны, грубо попирая ленинскую теорию кооперирования крестьян, а также опыт СССР и других социалистических стран. Буквально за несколько месяцев осенне-зимнего сезона 1955/56 года было проведено сплошное кооперирование китайской деревни. К лету 1956 года в кооперативах

<sup>1</sup> См.: Экономика Советской Белоруссии 1917–1967. Минск, 1967. С. 182.

насчитывалось 92 процента крестьянских дворов, хотя по плану намечалось завершить кооперирование крестьян к 1967 году<sup>1</sup>. В народных коммунах обобществлялись не только земля и труд, но и вся собственность крестьян, вплоть до предметов личного обихода (швейные машины, велосипеды и т.п.)<sup>2</sup>. Крестьян призывали искать и находить свое счастье в «великой семье», а не в родном, семейном очаге. Коммуна должна была заниматься не только сельским хозяйством, но и производством промышленных изделий. В одной из показательных народных коммун «Вэйюин» (уезд Суйпин, провинция Хэнань) в 1958 году было создано 1142 предприятия с исключительно широким ассортиментом продукции, включавшим сельскохозяйственный инвентарь, огнеупорный кирпич, цемент, известь, удобрения, бумагу, глиняные изделия, фаянсовую посуду, одежду, растительное масло, вино и т.д.<sup>3</sup> Это были примитивные, мелкие предприятия, в которых работало в среднем по 6–7 человек. В результате антинаучной авантюристской политики группы Мао Цзэдуна произошел резкий спад производства, в стране возникли большие трудности в продовольственном снабжении, погибли миллионы людей. Политика народных коммун провалилась, что признали сами руководители КПК, наметив в начале 1961 года на IX пленуме ЦК КПК новый экономический курс. Пытаясь найти выход из тупика в хозяйственной политике, маоисты с помощью одуроченной молодежи, а затем и армии совершили так называемую «культурную революцию», рассматривая ее в качестве идейно-политической подготовки для нового «большого скачка» в развитии промышленности, сельского хозяйства и научных экспериментов. Однако нельзя словесностью, идеями и голым энтузиазмом вершить великие социалистические преобразования. Пренебрежение сферой материального производства, необходимостью создания материально-технической базы социализма приводит к провалу любой политики.

Опыт строительства социализма в СССР и странах народной демократии наглядно подтверждает марксистско-ленинскую теорию о том, что экономика и политика должны находиться во взаимосвязи и взаимодействии: политика основывается на экономике и подкрепляется ею; в свою очередь, политика в известной мере может воздействовать и на развитие экономики.

<sup>1</sup> См.: Занегин Б., Миронов А., Михайлов Я. К событиям в Китае. М. Политиздат. 1967. С. 15.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее в кн.: Видаль Ж. Куда ведет Китай группа Мао Цзэдуна (перевод с французского). М. Прогресс. 1967.

<sup>3</sup> Занегин Б., Миронов А., Михайлов Я. К событиям в Китае. М. 1967. С. 22.

## Помощь рабочего класса и армии крестьянству в создании экономической базы социалистического сельского хозяйства

В успешном проведении социалистического переустройства сельского хозяйства огромную помощь местным органам государственной власти оказывали рабочий класс и городское население.

Одна из основных задач рабочего класса, стоящего у власти, говорил В.И. Ленин, состоит в том, чтобы «установить общение между рабочими города и работниками деревни, установить между ними ту форму товарищества, которая между ними может быть легко создана...»<sup>1</sup>. По мысли Ленина, «тут основной политический вопрос – в отношении города к деревне, который имеет решающее значение для всей нашей революции»<sup>2</sup>.

Так как товарное производство не объединяет и не централизует крестьянство, а разлагает и разъединяет его, то «крестьянская революция в буржуазной стране осуществима только под руководством пролетариата»<sup>3</sup>.

Рабочий класс оказывал огромное политическое и экономическое влияние на социалистическое переустройство деревни. В результате восстановления и бурного развития промышленности БССР ряды рабочего класса быстро пополнялись. К 1927/28 году общее число рабочих Белоруссии, организованных в профсоюзы, достигло 236 тысяч человек<sup>4</sup>. Рабочий класс является передовым не только по своим революционным традициям, сплоченности, целям и задачам, но и по своему месту в процессе производства. От его труда зависит в основном экономическая и военная мощь Советского государства, уровень развития сельского хозяйства, обеспеченность населения необходимыми промышленными товарами. Именно рабочий класс под руководством Коммунистической партии создал экономические

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 367.

<sup>2</sup> Там же. С. 366.

<sup>3</sup> Там же. С. 326.

<sup>4</sup> См.: Белорусская ССР в цифрах. Минск. 1929. С. 15.



предпосылки для проведения массовой коллективизации крестьянства. Он строил промышленные предприятия, производил орудия сельскохозяйственного труда. За первую пятилетку (1928–1932 годы) валовая продукция всей промышленности в республике возросла в четыре раза, достигнув в 1932 году 979,5 миллиона рублей против 241,2 миллиона рублей в 1927/28 году. За это время в БССР было построено свыше 500 новых промышленных предприятий, таких как заводы имени Октябрьской революции и имени Кирова в Минске, «Гомсельмаш» и «Пролетарий» в Гомеле, «Красный металлист» в Витебске и др. Учитывая это, местные Советы Белоруссии мобилизовывали и использовали силу передового рабочего класса. Количество сельхозинвентаря стало быстро возрастать, но потребность в нем еще далеко не удовлетворялась. Особенно нуждались в нем вновь возникшие колхозы. Чувствовалась большая нехватка тракторов. и здесь рабочий класс поддерживал инициативу нашей партии в сборе денег на закупку тракторов и машин путем распространения среди населения тракторных обязательств.

Рабочие оказывали крестьянству и вновь создаваемым колхозам всяческую поддержку. Они организовывали воскресники, работали сверхурочно, отчисляли от своей зарплаты определенные суммы в фонд коллективизации и т.д. Так, рабочие лесопильных заводов Бобруйска весной 1929 года организовали воскресник, давший 1200 рублей. На эти деньги были закуплены для подшефных колхозов 4 веялки, 10 плугов, 10 борон. Была также выделена рабочая бригада, которая отремонтировала колхозам 60 плугов, 54 бороны, 54 телеги. На собранные от сверхурочной работы средства ученики Минской объединенной профшколы купили для подшефной деревни 10 плугов<sup>1</sup>.

В феврале 1930 года рабочие фабрики «Красная Березина» постановили отчислить один процент месячного заработка на покупку трактора подшефному сельсовету и отработать один день в фонд постройки тракторной бригады<sup>2</sup>. К 1 марта 1930 года средства на покупку трактора были собраны.

Вслед за рабочим классом сбор средств на приобретение тракторов осуществляло и трудовое крестьянство. К апрелю 1930 года в республике было собрано в фонд коллективизации сельского хозяйства 670 094 рубля. В этом проявлялась большая забота нашего народа, о судьбе своего Отечества, строящего социализм.

<sup>1</sup> «Рабочий» от 4 апреля 1929 года.

<sup>2</sup> «Рабочий» от 19 февраля 1930 года.

Количество сельскохозяйственной техники в республике быстро возрастало, о чем свидетельствуют данные<sup>1</sup> табл. 5.

Таблица 5

Виды машин	Годы			1934 год в процентах к 1932 году
	1932	1933	1934	
Тракторы	2822	3200	3971	140,7
Молотилки с механическим двигателем	1940	1901	2011	103,7
Жнейки-самосброски	8600	11 434	13 642	158,4
Жнейки-сноповязалки	800	1348	1459	182,4
Сенокосилки	6500	7646	9029	138,9
Картофелекопалки	2800	2955	3323	118,7

Техническое оснащение социалистического сельского хозяйства на деле доказывало его преимущества перед единоличным, что способствовало вовлечению единоличных хозяйств в колхозы. Следовательно, рабочий класс, укрепляя материально-техническую базу сельского хозяйства, тем самым создавал экономические предпосылки для социалистического переустройства деревни.

Влияние городов, объединяющих в основном рабочий класс и трудовую интеллигенцию, на процесс коллективизации проявлялось в разнообразных формах. В тот период многие сельские Советы, расположенные вокруг крупных городов, находились в подчинении городских Советов. Это значительно ускоряло процесс объединения крестьянских хозяйств, т.к. лучшие организаторские кадры находились в городах.

Улучшение руководства сельскими Советами и оказание горсоветами конкретной помощи на местах давало хорошие результаты. Если в начале 1931 года, т.е. до передачи сельсоветов в подчинение горсоветам, по Гомельскому району было охвачено коллективизацией всего 6 процентов крестьянских хозяйств, то к декабрю этого года их было объединено до 37,5 процента. Это было достигнуто благодаря работе секций и депутатских групп горсовета, которые выделили постоянные бригады для работы в селах. Входящие в эти бригады рабочие своим личным примером

<sup>1</sup> См.: Матэрыялы к дакладу ўрада БССР XI з'езду Саветаў. Мінск. 1935. С. 54–55.

показывали беднякам и середнякам, еще не вошедшим в колхозы, большие преимущества коллективного труда над единоличным. Они отработали в селах Гумельщины 8430 дней<sup>1</sup>. Кроме того, сельскохозяйственная секция часто проводила свои заседания в совхозах и колхозах, приглашая на них крестьян-единоличников, что также способствовало вовлечению последних в сельхозартели.

Некоторые горсоветы по своей инициативе брали шефство над отдельными сельсоветами с целью оказания им помощи в проведении коллективизации. Например, Мозырский горсовет, взяв шефство над Дудицким сельсоветом, направил для работы в село членов президиума и депутатов горсовета. Они проводили практическую работу по коллективизации села, мобилизации средств и выполнению всех хозяйственно-политических задач. Во время весенней и осенней посевных кампаний 1931 года в подшефные колхозы были посланы бригады кузнецов для ремонта сельхозинвентаря. За это время в подшефном сельсовете было дополнительно вовлечено в колхозы 15 крестьянских хозяйств<sup>2</sup>.

В.И. Ленин рассматривал шефство города над деревней как одну из важнейших форм политического влияния рабочего класса на крестьянство. Рабочие своим словом и делом являлись проводниками коммунистических идей в деревне.

Шефство над колхозами брали не только горсоветы, но и различные общественные организации и воинские части. Профсоюзы крупнейших предприятий оказывали всестороннюю помощь подшефным колхозам и совхозам. Они посылали туда бригады кузнецов, столяров для ремонта сельхозинвентаря, создавали бригады женщин для сбора золы колхозам и совхозам на предприятиях и в отдельных домах, организовывали культгруппы и посылали их в подшефные колхозы для налаживания культурно-массовой работы, открывали в колхозах библиотеки и т.д.

По неполным данным, в 1928 году в БССР действовало около 2 тысяч шефских ячеек, оказывающих материальную и трудовую помощь вновь возникающим коллективным хозяйствам и отдельным крестьянам. Рабочие-железнодорожники республики весной 1929 года отремонтировали колхозам 1075 плугов, 25 повозок, 163 бороны, изготовили 30 борон, закупили на личные сбережения трактор, 48 плугов, 4 бороны, 2 соломорезки, 2 веялки,

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2435. Л. 32.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 2844. Л. 111.

собрали и отправили в подшефные деревни 32 платформы удобрений<sup>1</sup>. Аналогичная помощь оказывалась и в последующие годы.

Шефские рабочие коллективы помогали сельскому населению и колхозам в проведении посевных, уборочных и иных сельскохозяйственных работ. Цели рабочих и передового крестьянства в это время были едины.

Рабочие бригады переносили в колхозы и совхозы методы социалистического труда своих предприятий, что лучше всего убеждало единоличников – бедняков и середняков – в преимуществах крупного коллективного хозяйства перед единоличным, способствовало организации колхозов.

В связи с тем что при создании колхозов не хватало опытных руководителей, центральные партийные и советские органы неоднократно направляли в них передовых рабочих и членов партии из городов. В ноябре 1929 года Пленум ЦК ВКП(б) в своем решении отметил, что мощным резервом, из которого должны черпаться руководящие кадры строителей социалистического земледелия, являются индустриальные рабочие. ЦК счел необходимым, помимо систематического укрепления колхозного движения партийными руководящими силами, направить в деревню в течение ближайших месяцев на работу в колхозы, машинно-тракторные станции, кустовые объединения и т.п. Не менее 25 тысяч рабочих с достаточным организационно-политическим опытом.

Выполняя решение Пленума ЦК ВКП(б), партийные, советские и профсоюзные органы Белоруссии уже в первые месяцы 1930 года подобрали из городских рабочих 1200 человек и направили их в село для проведения социалистического переустройства сельского хозяйства. Кроме того, 100 лучших рабочих-добровольцев прибыли в белорусские села из Красного Сормова<sup>2</sup>. Уезжающих в село рабочих торжественно провожали. Так, в январе 1930 года в клубе деревообделочников города Мозыря состоялись проводы 13 человек – первого отряда рабочих, направленных на руководящую работу в колхозы. Уезжающие пообещали твердо проводить политику партии в деревне<sup>3</sup>. В это же время состоялись проводы 57 рабочих города Бобруйска<sup>4</sup>, 102 рабочих города

<sup>1</sup> См.: Герман К.К. Роль рабочего класса в победе колхозного строя в Белоруссии. Минск. 1963. С. 25–26.

<sup>2</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2844. Л. 48–50.

<sup>3</sup> «Рабочий» от 1 февраля 1930 года.

<sup>4</sup> «Рабочий» от 27 января 1930 года.

Минска, 25 рабочих города Борисова<sup>1</sup> и других городов. Для предварительной подготовки и более конкретного ознакомления рабочих с колхозным строительством в январе 1930 года в Минске были организованы краткосрочные курсы.

Двадцатипятидесятники проделали большую работу по коллективизации сельского хозяйства, организационно-хозяйственному укреплению колхозов, перенесению опыта работы предприятий в сельскохозяйственные артели. Так, в Кличевском районе четверо рабочих возглавили самые крупные хозяйства, в том числе польский национальный колхоз. Они объединили вокруг себя широкий деревенский актив из батраков и бедноты и дали решительный отпор кулачеству. Двадцатипятидесятники пользовались большим авторитетом среди населения и особенно среди колхозников. Поэтому почти все колхозы района, особенно вновь организованные, подавали заявления в Кличевский райисполком и райколхозсоюз с просьбой направить к ним на помощь рабочих с производства. Райисполком и сельские Советы переносили опыт организации деятельности колхозов, возглавляемых рабочими, в другие, отстающие колхозы.

Отдельные группы рабочих направлялись в колхозы не на постоянную работу, а на определенные сроки.

Рабочий класс оказывал также большую технико-экономическую помощь белорусскому крестьянству через машинно-тракторные станции. Количество МТС в это время в республике быстро возрастало. Так, если к концу 1930 года в Белоруссии насчитывалось всего лишь шесть МТС с 308 тракторами, то на 1 июля 1933 года их было уже 63 с количеством тракторов 1565, а в 1934 году в сельскохозяйственных работах колхозов республики участвовало свыше 70 МТС. Весь объем тракторных работ (без молотбы) в этом году составлял 415 тысяч гектаров условной пахоты, против 190,6 тысячи гектаров в 1933 году.

Местные партийные и советские органы с помощью машинно-тракторных станций проводили большую работу по вовлечению крестьян в колхозы, внедрению науки в сельское хозяйство, организационно-хозяйственному укреплению сельскохозяйственных артелей. В этом деле велика роль политотделов МТС и совхозов, созданных по решению январского Пленума ЦК ВКП(б) 1933 года.

Рабочие совхозов также участвовали в создании колхозов. Совхозы оказывали помощь колхозам и окружающим их крестьянским

<sup>1</sup> «Рабочий» от 12 января 1930 года.

хозяйствам путем предоставления им машин, сортовых семян, организации ремонтных мастерских и т.п. Например, в 1929 году совхозы «Тимоново» и «Высокое» Климовичского района продали и обменяли крестьянам 3074 пуда сортовых семян, очистили 960 пудов зерна. Все это благотворно влияло на процесс коллективизации крестьян. В результате проведенной работы рабочими совхозов число земледельческих коллективных хозяйств в этом районе только за один 1929 год возросло с 19 до 24, или на 26 процентов, а число других коллективных хозяйств (машинных товариществ, семеноводческих, молочных, птицеводческих и пр.) – с 31 до 52, или на 70 процентов по сравнению с 1928 годом<sup>1</sup>. В совхозах было много сложной сельскохозяйственной техники. К началу 1934 года в 203 совхозах Белоруссии насчитывалось более 1400 тракторов<sup>2</sup>, которые по договорам предоставлялись в распоряжение колхозов. Этим самым работники совхозов стремились убедить единоличников в преимуществах коллективного социалистического хозяйства.

Таким образом, партийные и советские органы использовали помощь рабочего класса для проведения политики коллективизации крестьянских хозяйств и создания экономической базы социализма в деревне.

Направление рабочих в село содействовало укреплению союза рабочего класса с крестьянством в период решения важнейшей политической и хозяйственной задачи – социалистической реконструкции народного хозяйства.

Вместе со всем советским народом в шефской работе на селе принимали участие и военнослужащие. Почти каждая воинская часть, находящаяся на территории Белоруссии, имела подшефные районы, сельсоветы и колхозы. Закрепление подшефных организаций за определенным хозяйством производилось органами государственной власти. Вся деятельность организаций-шефов, в том числе и армии, была направлена на обеспечение партийных решений и советского законодательства, устанавливающих порядок проведения коллективизации в деревне и экономическое укрепление колхозов.

В феврале 1930 года Председателем Реввоенсовета СССР К.Е. Ворошиловым было дано специальное указание Политическому управлению РККА о подготовке в течение года 100 тысяч боевых организаторов колхозной деревни из рядов красноармейцев

<sup>1</sup> «Советы Беларусі». 1929. № 5. С. 9–10.

<sup>2</sup> Социалистическое строительство СССР. М. 1935. С. 292.

и младших командиров. Задача ставилась таким образом, чтобы основная масса красноармейцев и младших командиров – крестьян, увольняемых из РККА, была вовлечена в колхозы. В учебные планы всех воинских частей, военных школ, академий, курсов усовершенствования были включены дисциплины по вопросам колхозного и совхозного строительства.

В соответствии с этим указанием воинские части, находящиеся в Белоруссии, совершали агропоходы в сельскую местность, во время которых проводилась большая пропагандистская работа среди крестьянства о преимуществах колхозного строя, оказывалась помощь колхозам в сооружении отдельных построек, ремонте сельхозинвентаря, составлении производственных планов, подготовке к весеннему севу, в ликвидации классово-враждебных элементов. Агропоходы заранее всесторонне готовились, уточнялась обстановка в селах через райисполкомы и сельсоветы. Нередко в воинских частях проводились пленумы тех сельсоветов, на территорию которых направлялись части. Все это способствовало проведению более действенной работы на селе.

Красноармейские бригады занимались привлечением в колхозы бедняцко-средняцких масс, укреплением вновь созданных и действующих колхозов. Например, бригада красноармейцев артполка во время подготовки к весеннему севу 1931 года оказала большую помощь Воротынскому сельсовету Бобруйского района. С участием красноармейских бригад было организовано два новых колхоза – «Меркуры» и «Большевик». Красноармейцы помогали провести землеупорядочение этих колхозов, составить производственные планы и планы организации труда, отремонтировать колхозный инвентарь<sup>1</sup>. Не меньшую работу провели и другие воинские части Белорусского военного округа. Эти яркие примеры говорят о тесной связи и единой цели нашей армии и народа.

Местные органы государственной власти стремились использовать силы трудящегося населения для проведения коллективизации. В эту работу вовлекались и врачи, и сельские учителя, и комсомольцы, и даже пионеры.

По постановлению Минской окружной конференции работников медсантруда в феврале 1930 года было послано в села 100 медработников для оказания помощи колхозам в проведении весеннего сева. Конференция обратилась к правительству с просьбой

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2429. Л. 31.

о выпуске займа коллективизации. Врачи решили подписаться на этот заем в размере 50 процентов месячной зарплаты. Кроме того, конференция постановила отчислить один процент от зарплаты врачей в фонд коллективизации<sup>1</sup>.

Зимой 1930 года по указанию Народного Комиссариата просвещения БССР были посланы в колхозы из городов 20 пионерских бригад. Они организовывали в колхозах пионерские отряды, укрепляли уже существующие, знакомились с жизнью и работой сельхозартелей. Например, в колхозах «Заря», «Новый путь» и «Луч социализма» Острошицко-Городокского сельсовета пионерская бригада с помощью сельских школьников провела собрания, беседы, вечер вопросов и ответов, выпустила три номера стенгазеты и, кроме того, в колхозе «Луч социализма» очистила 30 центнеров семян<sup>2</sup>.

Трудящимся Советского Союза, претворявшим в жизнь великие ленинские идеи, сочувствовали простые люди всех стран. Еще при жизни В.И. Ленина во многих странах создавались различные общества, оказывающие материальную и моральную поддержку Советской России. В 1921 году в Соединенных Штатах Америки было организовано «Общество друзей Советской России», которое занималось сбором средств для помощи голодающим в России. Оно распространяло правдивую информацию о Стране Советов в противовес лживой, клеветнической кампании буржуазной прессы. Летом 1922 года Общество направило в Россию 21 трактор. Тракторный отряд, работавший в совхозе «Тойкино» Пермской губернии, на деле показывал крестьянству преимущества механизированной обработки земли.

1 февраля 1930 года газета «Рабочий» писала о сочувствии американских рабочих политике коллективизации в СССР. В статье «Американские рабочие помогают коллективизации» сообщалось, что «Обществом друзей Советской России» в Америке были приобретены и отправлены в СССР 12 тракторов и 12 плугов и что продолжается обор средств на покупку и отправку в СССР еще 4 тракторов с плугами. Еще в 1922 году В.И. Ленин благодарил членов этого Общества и просил иметь в виду, что «ни один вид помощи не является для нас столь своевременным и столь важным, как оказанный вами» («Обществом друзей Советской России» во главе с Гарольдом Вэром. – А. Г.)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> «Рабочий» от 29 января 1930 года.

<sup>2</sup> «Рабочий» от 11 марта 1931 года.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 229.



Члены другой организации – «Общество технической помощи Советской России», созданной в США и Канаде группой русских дореволюционных эмигрантов – рабочих и техников, принимали непосредственное трудовое участие в совхозах Кирсановского уезда Тамбовской губернии. В своем письме В.И. Ленин выразил им большую благодарность за помощь по тракторной обработке земли: «Особенное удовольствие, – писал В.И. Ленин, – мне доставляет возможность поздравить вас в связи с предполагаемой вами организацией 200 сельскохозяйственных коммун»<sup>1</sup>.

Так в различных формах оказывалась помощь молодому Советскому государству прогрессивно настроенными людьми всего мира.

---

<sup>1</sup> В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 230.

## Обязательное окладное страхование

Государственное страхование в СССР преследует цель – возместить социалистическим организациям и гражданам понесенные ими убытки в результате стихийных бедствий и несчастных случаев. Этим самым исключается экономический подрыв в хозяйствовании социалистических организаций и в быту граждан. В условиях социалистического планового хозяйства государственное страхование играет особую роль, предотвращая возможности срыва выполнения плановых заданий.

Таким образом, государственное страхование способствует дальнейшему росту производительных сил социалистического хозяйства, предупреждению от гибели и повреждений имущества, являясь своеобразным способом защиты собственности.

Оно включает в себя различные виды страхования, в том числе и личного. Из имущественного страхования для нас прежде всего представляет интерес обязательное окладное страхование, которое устанавливается в силу закона без заключения специального договора. Обязательное окладное страхование охраняет главным образом имущественные (общественные и личные) интересы колхозного крестьянства: строения, инвентарь, оборудование, животных, сельскохозяйственные культуры. Государство в законодательном порядке устанавливает, что подлежит обязательному страхованию.

Фонды государственного страхования образуются из взносов страхователей, а само страховое дело является монополией Советского государства, осуществляемой Госстрахом СССР и его органами на местах. Но это не означает, что в страховании заинтересовано лишь Советское государство.

В отличие от буржуазных стран, где страхование носит спекулятивно-коммерческий характер и приносит частным акционерным обществам максимальные прибыли, в Советском государстве страхование – дело общественное. В нем заинтересованы и государство, и социалистические организации, и граждане.

В период массового возникновения новых сельскохозяйственных артелей Советское государство использовало страхование для защиты их имущества, скота и посевов. Вновь возникающим колхозам оно предоставляло большие льготы, зачастую совсем освобождая их от уплаты страховых взносов. В инструкции Наркомфина

БССР от 29 июня 1931 года «О порядке проведения обязательно-го окладного страхования в сельских местностях и городах БССР в 1932 году»<sup>1</sup> были установлены следующие правила. Полностью освобождались от уплаты страховых платежей колхозы, освобожденные от налога и переселяемые в плановом порядке на новые места. Несколько позже, в октябре 1931 года, Наркомфин БССР разъяснил, что колхозы, у которых валовая доходность составляет менее 60 рублей на едока, также освобождаются в обязательном порядке от взносов страховых платежей<sup>2</sup>.

Частично освобождались от уплаты страховых платежей колхозы, в состав которых входили лица, награжденные одним или несколькими орденами Союза ССР и союзных республик, а также почетным революционным оружием, и герои труда; бывшие красногвардейцы и красные партизаны, военнослужащие кадрового рядового и младшего начальствующего состава арочной (и бессрочной) или сверхсрочной службы; различного рода военнослужащие, находящиеся в резерве или в долгосрочном отпуске; работники военизированной охраны; работники оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции; вдовы и несовершеннолетние дети лиц, погибших от рук кулаков; инвалиды войны и труда; принятые в колхозы воспитанники детских домов и круглые сироты. А поскольку таких колхозов было большинство, все они имели льготы в уплате страховых взносов. В связи с этим складывалось положение, при котором колхозы пользовались всеми преимуществами, вытекающими из института страхования: получали из страховых фондов вознаграждение при наступлении страхового случая, а от страховых взносов освобождались полностью или частично.

За счет каких же средств и источников пополнялся государственный страховой фонд? Прежде всего за счет взимания повышенных страховых взносов с кулацких, зажиточных хозяйств и кустарей. В частности, в циркуляре Наркомфина БССР от 1 сентября 1930 года «Об оплате гербовым сбором страхования кулацких хозяйств»<sup>3</sup> устанавливалось следующее правило: взыскиваемый оклад страховых платежей с кулацких хозяйств и хозяйств, облагаемых подоходным налогом, подлежал оплате гербовым сбором.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 742. Л. 110–135. Настоящая инструкция была принята на основании постановления СНК СССР от 22 июня 1931 г. «Об обязательном окладном страховании в сельских местностях и в городах в 1932 г.». СЗ БССР. 1931. № 39. Ст. 276.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 832. Л. 34.

<sup>3</sup> Там же. Ед. хр. 733. Л. 1.

Размер гербового сбора составлял 15 процентов от суммы взноса по обязательному окладному страхованию.

Работники финансовых отделов исполкомов районных и окружных Советов, а также сельских Советов по заданию Наркомфина БССР проводили проверки правильности учета кулацких хозяйств и при их выявлении безотлагательно выписывали страховые окладные листы и взыскивали полностью начисленную денежную сумму.

Кулаки, конечно, при такой ситуации не желали страховать свое имущество, но Советское государство принудительно обязывало их это делать, используя страховые фонды для оказания помощи вновь созданным колхозам и бедняцкой части села.

Таким образом, при проведении в жизнь обязательного окладного страхования строго соблюдался классовый подход. Предпочтение отдавалось колхозному крестьянству и беднякам. Кроме того, на особом льготном положении находились вновь возникающие социалистические сельскохозяйственные кооперативы.

Согласно действующему в то время законодательству<sup>1</sup>, полностью освобождались от уплаты страховых платежей: а) единоличные маломощные хозяйства, которые были освобождены от уплаты единого сельскохозяйственного налога, и б) единоличные маломощные хозяйства, общая сумма страховых платежей которых не превышала одного рубля. К хозяйствам, которые не уплачивали в срок страховых платежей, применялись административные меры воздействия.

На недоимку начислялась пеня за каждый день просрочки в следующих размерах:

- а) 0,4 процента – с кулацких хозяйств и лиц, облагаемых подоходным налогом;
- б) 0,2 процента – с единоличных трудовых хозяйств;
- в) 0,1 процента – с колхозов и других первичных кооперативов. Начисление пени со всех хозяйств, кроме кулацких, прекращалось 31 декабря. Кулацкие же хозяйства и лица, облагаемые подоходным налогом, уплачивали пени за все время просрочки до дня уплаты<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. инструкцию НКФ БССР от 29 июня 1931 г. «О порядке проведения обязательного окладного страхования в сельских местностях и городах БССР в 1932 г.». ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 742. Л. 132.

<sup>2</sup> См. постановление Совета Труда и Оборона от 21 октября 1930 г. «О размере и порядке уплаты кулацкими хозяйствами и лицами, облагаемыми подоходным налогом по расписанию № 3, пени за просроченные платежи по обязательному окладному страхованию». ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 733. Л. 51.

Законодательство об обязательном окладном страховании всячески поддерживало крестьян, вступающих в колхозы. Оно создавало как бы правовые гарантии для нового прилива крестьян в сельскохозяйственные кооперативы. В частности, Наркомфин БССР установил следующие правила<sup>1</sup>. Незастрахованное в обязательном порядке имущество единоличников, вступивших в колхоз с 1 октября 1930 года, после обобществления считалось автоматически застрахованным по нормам обеспечения, установленным для колхозов, без оплаты Госстраху страховых платежей. Если в некоторых районах страховой взнос был уже начислен, он подлежал немедленному исключению, а полученные деньги – немедленному возврату.

Имущество же единоличников, которое не подлежало обязательному окладному страхованию в частном секторе (сложный сельскохозяйственный инвентарь, семенные запасы и т.п.), переданное в колхоз, как уже действующий, так и вновь организованный, также считалось автоматически застрахованным в размере окладных норм, установленных для колхозов, без уплаты премии.

Платежи, полученные по окладному страхованию с единоличных хозяйств за их имущество, поступившее затем в колхоз в порядке обобществления, подлежали зачету в платежи колхоза, причем никаких перерасчетов по этому имуществу Госстрах не делал. Не производился также перерасчет с колхозом, если единоличные хозяйства, вступившие в сельхозартель, не уплатили причитающихся с них окладных платежей за обобществленное имущество. В таких случаях оклад по колхозу, принявшему нового члена, увеличивался на сумму, составляющую начисление по обобществленному имуществу вновь принятого члена сельхозартеля, исходя из норм, тарифов и объема страхования, установленных для колхозного сектора. С момента обобществления имущества страховые вознаграждения выдавались правлению колхоза.

Правления вновь организованных колхозов обязаны были в течение месяца подавать сведения об обобществленном имуществе в органы Госстраха и широко оповещать об этих правилах население.

Таким образом, законодательство, регулирующее страхование имущества, было направлено на облегчение вступления крестьян в колхозы.

При проведении же страхового законодательства в жизнь местные органы власти нередко допускали ошибки. Так, в одном

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 733. Л. 34, 56.

из писем Правления Госстраха Наркомфина БССР от 17 января 1931 года<sup>1</sup>, адресованном всем райфинотделам, райколхозсоюзам и райколхозсекциям, сообщалось, что в некоторых районах не было проведено необходимой массово-разъяснительной работы в связи с предоставлением льгот колхозам по обязательному окладному страхованию. В Речицком, Копыльском районах были предоставлены лишь частичные льготы колхозам. А в Петриковском, Могилевском и Старобинском районах весь льготный страховой фонд был использован для единоличных хозяйств, а колхозы были лишены этих льгот. 14 райисполкомов вообще не дали сведений о предоставлении льгот колхозам. Все это свидетельствовало о том, что многие страховые, финансовые и другие советские органы недооценивали всего политического и экономического значения страховых льгот, предоставляемых колхозам. Наркомфин БССР требовал от местных органов, чтобы при проверке реализации страховых льгот они имели в виду, что колхозы должны пользоваться преимуществом при предоставлении льгот в границах выделяемого району фонда. Следовательно, органы Советского государства поддерживали прежде всего коллективные социалистические хозяйства, а затем и отдельных крестьян.

Поскольку в период массовой коллективизации были случаи умышленного уничтожения скота в частном секторе, Наркомфин СССР отменил выплату страхового вознаграждения за прирезаемый скот, если мясо животного употреблялось в пищу. Исключение составлял убой скота в целях предотвращения распространения заразных болезней<sup>2</sup>. Сельские Советы при таких обстоятельствах не составляли актов на убой скота, застрахованного по обязательному окладному и добровольному страхованию как в единоличных хозяйствах, так и в кооперативах.

Государство всячески стремилось к тому, чтобы сохранить скот, прибегая даже к установлению уголовной ответственности за хищническое уничтожение и за злоупотребления, связанные с незаконным получением страхового вознаграждения. Лицам же, выявившим злоупотребления, связанные с получением страхового вознаграждения за «гибель» сельскохозяйственных животных, выдавалась премия в размере 25 процентов фактического удержания со страховщиков незаконно полученного ими страхового вознаграждения. Право на получение премии имел каждый гражданин, сообщавший о злоупотреблении и преступлении, если он

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 733. Л. 31.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 731. Л. 2.

не участвовал в составлении документов, на основании которых выдавалось страховое вознаграждение. Сведения, поступившие от должностных лиц, не являлись основанием для выдачи премии<sup>1</sup>.

Настоящее правило способствовало активизации граждан в борьбе со злоупотреблениями в получении страховых вознаграждений.

Известно, что в период массовой коллективизации классовая борьба в деревне обострилась. Кулачество, препятствовавшее проведению политики Советской власти, уничтожало имущество колхозов, а также покушалось на партийных и советских активистов. В связи с этим возникал вопрос: надо ли выплачивать потерпевшим страховое вознаграждение? Ответ на поставленный жизнью вопрос дало постановление ЦИК и СНК СССР от 16 ноября 1929 года «Об оказании помощи лицам и хозяйствам, пострадавшим от кулацкого насилия». В нем проводились следующие идеи. Если кулаки повреждали имущество коллективных хозяйств или уничтожали имущество лиц, активно ведущих с ними борьбу, то органы государственного страхования полностью возмещали ущерб потерпевшим по застрахованному имуществу.

Госстрах при таком положении выплачивал за ущерб имущества, хотя оно погибало не от того страхового случая, от которого оно было застраховано. Суммы, которые выплачивали органы Госстраха колхозам за погибшее или поврежденное общественное имущество, передавались в их неделимые фонды.

Таким образом, страховое вознаграждение в полной сумме понесенного ущерба на почве, классовой мести выдавалось во всех случаях повреждения застрахованного имущества, независимо от того, каким образом оно было повреждено или уничтожено. Факт поджога из классовой мести подтверждался специальным актом, составленным работниками райисполкомов с участием сельских комитетов крестьянской взаимопомощи.

Страховые фонды составляли огромные суммы. В 1927/28 году поступления страховых платежей в республике насчитывали 4 318 946 рублей, а вместе с недоимками – 4 603 762 рубля; в 1928/29 году они были равны 6 166 359 рублям, а в 1930/31 году – 22 919 900 рублям. В 1927/28 году было предоставлено страховых льгот беднейшему населению на сумму 610 043 рубля, а в 1928/29 году – на сумму 708 452 рубля<sup>2</sup>. С 1 января 1933 года

<sup>1</sup> См. об этом постановление СНК БССР от 4 января 1930 г. «О премировании за раскрытие преступлений, совершенных в целях получения страхового вознаграждения по страхованию сельскохозяйственного скота». СЗ БССР. 1930. № 7. Пост. 48.

<sup>2</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 1. Ед. хр. 6426. Л. 312 и оп. 3. Ед. хр. 825. Л. 1.

было введено обязательное страхование имущества совхозов. Ориентировочный расчет платежей по страхованию сельскохозяйственных культур, скота и имущества совхозов Белоруссии в 1933 году составлял 1 495 600 рублей<sup>1</sup>.

Эти средства не лежали мертвым капиталом: часть их шла на выплату страховых вознаграждений; незначительная часть – так называемое комиссионное вознаграждение за сбор страховых платежей в размере 1,5 процента от фактически собранной и внесенной в Госбанк суммы страховых платежей колхозников и единоличников – передавалась сельским Советам<sup>2</sup>, которые выполняли на селе основную работу по претворению страхового законодательства в жизнь. Большая же часть страхового фонда поступала в государственный бюджет и использовалась в целях социалистического строительства.

Таким образом, обязательное государственное страхование в сельской местности, защищая одновременно интересы Советского государства, колхозов, совхозов и трудящихся деревни, способствовало успешному развитию хозяйственной деятельности социалистических сельскохозяйственных организаций, защите интересов трудящихся и экономическому укреплению страны.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 841. Л. 24 и 25.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 832. Л. 34.



## Осуществление налоговой политики

Созданию социалистического уклада в деревне во многом способствовало гибкое осуществление налогового законодательства. Налоговая политика Советского государства в деревне в рассматриваемый период была направлена на решение следующих задач: регулирование накопления средств в частном секторе, пополнение государственных бюджетных средств для социалистического строительства и прежде всего для создания крупной индустрии; проведение классовой политики пролетариата, решительное финансовое воздействие на кулацкие хозяйства с целью их вытеснения и ликвидации. Поскольку крестьянство по своей социальной природе было разнородным (бедняк, середняк, кулак), подход Советского государства к каждой социальной группе в отношении налогового обложения был различен. Здесь, как в зеркале, отражался лозунг Коммунистической партии по крестьянскому вопросу: опора на бедноту, союз с середняком против кулака. Налоговое законодательство, с одной стороны, защищало прежде всего социалистические сельскохозяйственные организации (коммуны, тозы, сельскохозяйственные артели) и бедняцкую часть крестьянства, а с другой – было направлено на ограничение и вытеснение кулачества.

Идея классового подхода в налоговом обложении была заложена еще в решении VIII съезда РКП(б) и закреплена в Декрете ВЦИК от 28 марта 1921 года «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». В последующие годы в Белоруссии был принят ряд нормативных актов, отражающих классовый подход в проведении налогового законодательства.

При осуществлении налоговой политики в 20-х годах практические работники на местах сталкивались с огромными трудностями в связи с несовершенством законодательного закрепления порядка налогового обложения, трудностью установления норм доходности по отдельным источникам, массовым укрывательством объектов обложения со стороны кулаков и частично середняков, а также недостатком квалифицированных финансовых работников и технических средств. Все это вызывало тревогу в вышестоящих партийных и советских органах, которые требовали улучшения работы местных Советов в этом направлении.

Весной 1927 года местные органы власти проводили огромную организационную работу по учету объектов налогового обложения.

Например, в Калининском округе 14 мая 1927 года состоялся пленум окрисполкома по этому вопросу, с 20 по 23 мая проводились расширенные пленумы всех райисполкомов округа, а с 21 мая по 1 июня – пленумы сельсоветов.

Для проведения пленумов сельсоветов и оказания помощи сельским учетным комиссиям к каждому сельсовету был прикреплен уполномоченный райисполкома. Сельсоветы составляли расписание прибытия учетных комиссий в каждое село. Представители сельских Советов совместно с членами учетных комиссий проводили общие собрания, на которых разъясняли суть налогового законодательства. Здесь же избирался в сельскую учетную комиссию представитель от населения. Затем выявлялись бедняцкие и маломощные хозяйства для предоставления им льгот. Составленные комиссиями подворовые списки передавались в райисполкомы, где районные налоговые комиссии в присутствии председателей исполкомов сельсоветов утверждали результаты учета. После этого проводилось начисление налога.

Аналогичная работа проводилась и в других округах Белоруссии.

В результате этой кропотливой работы к 1927 году положение в республике несколько улучшилось. По сравнению с 1926 годом облагаемая пашня увеличилась на 4,3 процента, посевы – на 6,5, сенокосы – на 5,6, количество свиней – на 14,4, неземледельческих заработков – на 94 процента. Однако, по данным ЦСУ, в 1927 году не было еще учтено: пашни – свыше 1 миллиона десятин, лошадей – до 60 тысяч голов и свиней – 120 тысяч голов. Наркомфин БССР считал совершенно неудовлетворительным учет сенокосов<sup>1</sup>.

Выяснив, что во многих районах Могилевского округа неудовлетворительно осуществляются учет объектов налогового обложения и сбор налогов, Наркомфин БССР в своем письме от 23 марта 1927 года потребовал применения репрессий, включая даже судебные, к наиболее нерадивым работникам райисполкомов и сельсоветов, привлечения к судебной ответственности лиц, укрывающих объекты обложения, с проведением показательных процессов. Причины неудовлетворительного сбора налогов Наркомфин видел не в объективных условиях, а в организационных недостатках Советов по руководству кампанией. Это потребовало выезда ответственных работников на места для оказания помощи. Была осуществлена вторичная проверка налогового обложения

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 1. Ед. хр. 5698. Л. 38, 84, 89.

объектов в Могилевском округе, в результате которой было установлено, что в каждом селе укрывают 2–5 голов крупного рогатого скота, от 50 до 80 процентов свиней и т.д. Отдельные лица были привлечены к судебной ответственности в виде штрафа от 5 до 15 рублей за умышленное укрывательство скота и других объектов от обложения налогом<sup>1</sup>.

Положение с осуществлением налоговой политики в Могилевском округе несколько улучшилось, главным образом за счет повышения уровня организационной работы местных органов государственной власти. Администрирование никогда не являлось основным методом деятельности органов Советского государства. Это – вспомогательная мера, применяемая лишь после терпеливого убеждения, разъяснения и умело сочетающаяся с проведением политики. По этому поводу В.И. Ленин в Отчетном докладе XI съезду РКП(б) 27 марта 1922 года говорил: «Уметь поставить работу правильно, так, чтобы не отставать, чтобы вовремя разрешить трения, которые происходят, и не отрывать администрирования от политики, – вот в чем задача. Ибо наша политика и администрирование держатся на том, чтобы весь авангард был связан со всей пролетарской массой, со всей крестьянской массой. Если кто-нибудь забудет про эти колесики, если он увлечется одним администрированием, то будет беда»<sup>2</sup>.

А годом раньше, при замене продналогом, в «Предварительном, черновом наброске тезисов насчет крестьян» В.И. Ленин выдвигал следующую идею: «Одобрить принцип сообразования размера налога со старательностью земледельца в смысле понижения процента налога при повышении старательности земледельца»<sup>3</sup>.

Тем не менее некоторые партийные и советские работники требовали усиления налога. Наиболее концентрированно и ярко данная тенденция проявилась на Всесоюзном совещании по сельскохозяйственному налогу, проводимом Наркомфином СССР 2–8 февраля 1928 года. В принятой резолюции участники совещания требовали повышения абсолютных размеров сельхозналога на 30 процентов; повышения обложения деревни; отказа от льготного обложения; максимального приближения облагаемых доходов к условно-чистому<sup>4</sup>. Конечно, эти идеи не нашли отражения в последующем законодательстве, однако попытки осуществить

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 1. Ед. хр. 5698. Л. 38.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 107.

<sup>3</sup> Там же. Т. 42. С. 333.

<sup>4</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 592. Л. 16–18.

их имели место, чем причинялся ущерб делу проведения массовой коллективизации.

Серьезной помехой в осуществлении налогового законодательства в это время являлась чрезмерная пестрота в порядке обложения доходов от новых источников. В большинстве случаев эта пестрота не была оправдана хозяйственными особенностями того или иного района, а вытекала исключительно из различного подхода местных советских работников к данному вопросу. Точный и полный учет облагаемого дохода крестьянских хозяйств был необходим, т.к. на его основе исчислялись не только суммы сельхозналога, но и другие платежи – самообложение, водный сбор, ставки социального страхования с лиц, пользующихся наемным трудом, и т.п. Практически это приводило к различным поискам и разнобою, а главное – к недообложению доходов зажиточных хозяйств с более совершенной организацией, лучшей обеспеченностью рабочей силой, скотом, инвентарем и капиталом. Снижение облагаемого дохода в более сильных хозяйствах объяснялось рядом причин: исчислением дохода полеводства по пашне, а не по посеву; непривлечением к обложению отдельных специальных отраслей или обложением их по пониженным против условно чистого дохода нормам; наличием натуральных минимумов, освобождаемых от обложения; общим недоучетом источников дохода и далеко не полным привлечением к обложению доходов от неземельческих заработков.

В конечном итоге получался недоучет дохода в более сильных хозяйствах, недообложение их, а следовательно, некоторое искажение классовой линии в сельскохозяйственном налоге.

В целях выработки единых правил налогового обложения объектов на 1928/29 год Наркомфин СССР совместно с Наркомфинами союзных республик и местными Советами проводили в отдельных местах научные эксперименты. Проведение эксперимента регламентировалось специальной инструкцией Наркомфина СССР от 19 декабря 1927 года по проведению местного обследования по сельхозналогу в целях наибольшего приближения к подоходности<sup>1</sup>.

Суть эксперимента сводилась к пробному обложению крестьянских хозяйств в ряде селений в разных по условиям и направлению хозяйственной деятельности населения районах Союза.

Задача и цель этого обложения сводились к тому, чтобы на основании применения к обследованным хозяйствам выработанных

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 593. Л. 7–10.

вариантов исчисления облагаемого дохода найти возможные способы полного учета доходов в разных крестьянских хозяйствах.

Предлагалось проводить эксперимент не менее чем в двух разных по условиям хозяйственной деятельности крестьянства селах и по возможности с максимальным количеством дворов. Обследованию подвергались все без исключения дворы, ибо только при таких условиях была возможна критическая оценка полученных результатов. Исчисление доходности хозяйств проводилось по 17 вариантам. Согласно инструкции Наркомфина СССР, обследуемые хозяйства по их мощности делились на пять групп: бедняцкие, нижесредние, середняцкие, вышесредние и мощные. Особое внимание уделялось хозяйствам последних двух групп. В силу сложности задач по проведению эксперимента в группу обследования включались опытные лица из Налогового управления Наркомфина республики, окрфинотдела и окружной рабоче-крестьянской инспекции.

В Белоруссии этот эксперимент проводился в январе 1928 года в деревнях Ленино и Стрипили Оршанского округа и одной деревне Бобруйского округа. Проводившие эксперимент товарищи Кардашенко, Лозовский, Рекстин, Загачин и Кирик пришли к следующим выводам. Средние на одно хозяйство показатели пашни, посева, лугов, скота и т.д. по обследованным деревням несколько выше соответствующих средних показателей по БССР. Высокий удельный вес вышесредняцкой группы хозяйств (14,7 процента) в обследованных деревнях объяснялся влиянием на общие итоги показателей по деревне Стрипили Оршанского округа, где в вышесреднюю группу отнесено 21,2 процента всех дворов.

Из 17 вариантов определения облагаемого дохода были признаны приемлемыми следующие варианты: четвертый (по пашне с дифференциацией норм ее по всему крупному скоту); седьмой (по посеву с дифференциацией доходности его по всему крупному скоту); восьмой (по посеву с учетом качества земли); семнадцатый (экспертное определение суммы дохода хозяйства по всем источникам). Последний вариант определения облагаемого дохода совещание сочло пригодным, но невозможным к повсеместному применению по техническим причинам.

Данные научных экспериментов по исчислению доходности крестьянских хозяйств и их налоговому обложению были обобщены Наркомфином СССР, а выводы в виде тезисов Налогового управления о порядке обложения различных объектов были направлены Наркомфинам союзных республик. На их основе Налоговое управление Наркомфина БССР 27 апреля 1928 года

утвердило свои тезисы о порядке обложения доходов от производства (пашня – посев); о способах построения прогрессии обложения сельхозналогом (хозяйство или едок); об обложении дохода от свиноводства, молодняка, крупного рогатого и рабочего скота и о льготе хозяйствам, имеющим племенной скот; об освобождении от сельхозналога бедняцких хозяйств.

Было признано более правильным облагать налогом не пашню, а посевы и не едоков, а доходы хозяйства, т.к. едоцкий принцип обложения налогом объединял в одну платежную группу различные по социальной структуре хозяйства, чем нарушался классовый подход. Однако и «хозяйский» принцип обложения не мог быть принят в чистом виде (без учета едоков), т.к. количество едоков (особенно нетрудоспособных) влияло на увеличение расходов хозяйства.

В основу освобождения от сельхозналога был положен принцип, действующий в 1927 году, – доход от хозяйства. Согласно ему в 1927 году по БССР было освобождено от сельскохозяйственного налога по необлагаемому минимуму 61 022 хозяйства (7,7 процента всех хозяйств), за счет скидочного фонда – 252 066 крестьянских хозяйств (31,6 процента), а всего – 313 088 крестьянских хозяйств, или 39,3 процента<sup>1</sup>.

В Тезисах подробно устанавливались правила налогового обложения скота. Позднее достигнутые путем эксперимента выводы легли в основу налогового законодательства в деревне.

Следует обратить внимание на ту оперативность и деловитость, с которыми проводился настоящий научный эксперимент, на быстроту эффекта его выводов. Ведь все это было сделано на протяжении января – апреля 1928 года. Это была наука управления государством и производством в действии, основы которой создавались В.И. Лениным. Важным элементом ее всегда был и остается научный эксперимент.

С развитием производительных сил страны, укреплением социализма и созданием материальной базы коммунизма, с изменением внутренней и внешней политики нашего государства изменяется и налоговая политика. Однако в этом сложном экономическом вопросе у нас длительное время господствовал субъективистский, волонтаристский принцип, что наносило огромный вред развитию сельского хозяйства. Налоговое обложение зачастую проводилось без всякой научной основы. В сельской местности совершенно не учитывалось различие плодородия почв, т.е. дифференциальная земельная рента.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 334. Л. 33.

Хотя в нашей стране налоги постепенно сокращаются, однако использование научного эксперимента в более разумном проведении налоговой политики в сельской местности в настоящее время приобретает определенное значение. Государство сможет более активно воздействовать на рациональное использование земли колхозами и совхозами лишь при более правильном подходе к хозяйствам с учетом дифференциальной земельной ренты и иных экономических рычагов. Это еще раз подтверждает мысль о том, насколько полезно изучать исторический опыт советского строительства.

Претворяя в жизнь решения XV съезда ВКП(б), 21 апреля 1928 года ЦИК СССР утвердил основной закон о сельскохозяйственном налоге, а ЦИК и СНК БССР 10 мая 1928 года приняли постановление «О едином сельскохозяйственном налоге».

Единым сельскохозяйственным налогом облагалось: а) все сельское население, которое занималось сельским хозяйством; б) население, которое проживало в городах и занималось сельским хозяйством на землях, не входящих в городскую черту; в) население, которое занималось сельским хозяйством на городских землях, если для этого города или для данной категории лиц исполком окружного Совета устанавливал обложение их доходов сельхозналогом; г) сельскохозяйственные коммуны и артели; д) советские хозяйства и другие сельскохозяйственные предприятия, независимо от того, в чьем подчинении они находились.

Общая сумма сельскохозяйственного налога, собранного в 1928/29 году, составила 11 500 тысяч рублей<sup>1</sup>.

При сборе сельскохозяйственного налога были применены следующие взыскания (см. табл. 6).

Таблица 6

Виды взысканий	Число плательщиков, подвергнутых взысканиям
Произведено описей имущества	13 866
Произведено продаж имущества	261
Предано суду	482
Осуждено	238
Наложён штраф за сокрытие	178 288

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 696. Л. 1.

За это же время к работникам Советов, проводившим налоговую политику, были применены следующие взыскания: 96 служащим объявлены выговоры; 43 работника отстранены от должности; 40 человек привлечены к судебной ответственности<sup>1</sup>.

Характерной особенностью этих актов является то, что ими впервые вводился индивидуальный порядок обложения кулацких хозяйств в зависимости от их действительной доходности, а не от общих норм. Эта материальная мера была направлена на ограничение кулачества. Основаниями для индивидуального обложения являлись: а) сдача внаем сложных сельскохозяйственных машин и инвентаря; б) наличие доходных мельниц; в) аренда земли свыше трудовой нормы; г) сдача в аренду излишков земли на кабальных условиях; д) доход от службы религиозного культа.

По общему правилу предварительное определение мощности кулацкого хозяйства и необходимость его обложения в индивидуальном порядке намечались общими собраниями сел или колхозов, решения которых рассматривались и окончательно утверждались районными налоговыми комиссиями. Причем в состав районных налоговых комиссий, как правило, входили работники райисполкома.

Таким образом, местные органы власти привлекали широкие крестьянские массы к решению вопросов об индивидуальном финансовом обложении. Чтобы полнее представить эту картину, приведем отдельные примеры. Активисты колхоза «Чырвоны партизан» и активисты-единоличники деревни Галени Алеховского сельсовета Могилевского района на своем собрании обсудили вопрос об обложении индивидуальным налогом хозяйства И.З. Зайцева. В прениях выступили тт. Гапеенко, Батура, Извозчиков и Варфоломеев, которые сообщили, что Зайцев имел постоянного батрака, привлекал наемную рабочую силу, занимался спекуляцией, не выполнял планы сева и другие требования Советской власти. В постановлении собрание отметило, что хозяйство Зайцева является кулацким и подлежит обложению в индивидуальном порядке<sup>2</sup>. Аналогичное собрание колхозного крестьянства проводилось в сельхозартели «Чырвоная Зорка» этого же сельсовета. На нем были признаны кулацкими хозяйства Т.А. Науменко, К. Романова, В. Новикова. Собрание просило обложить их налогом в индивидуальном порядке<sup>3</sup>. Просьбы крестьянских собраний были удовлетворены Могилевской районной налоговой комиссией.

<sup>1</sup> Там же. Ед. хр. 325. Л. 49.

<sup>2</sup> Государственный архив Могилевской области. Ф. 9. Оп. 1. Д. 70. Л. 18.

<sup>3</sup> Там же. Л. 48, 52, 54.



Такие собрания проводились в Белоруссии повсеместно. Только по Витебскому району к октябрю 1928 года было обложено в индивидуальном порядке 548 хозяйств, из них 388 – за наем рабочей силы; 7 – за наличие промышленных предприятий; 65 – занимающихся куплей и продажей; 80 – по иным основаниям. Сумма индивидуального обложения составила 40 937 рублей<sup>1</sup>.

В 1929/30 году в Белоруссии было выявлено и обложено в индивидуальном порядке 20 500 хозяйств, в 1930/31 году – 1564 и в 1932 году – 3645. Сумма налога на одно хозяйство соответственно составляла 193, 353 и 207 рублей<sup>2</sup>.

В среднем на одно индивидуальное облагаемое хозяйство в БССР приходилось: пахоты – 0,9 десятины; луга – 3,9; крупного скота – 4,8 головы; мелкого скота – 7,2; заработков – 181,6 рубля, всего дохода – 1013 рублей; налога – 208,5 рубля<sup>3</sup>. По определению Наркомфина БССР, это были «выдатнай моцнасьці гаспадаркі». В результате пересмотра было обложено в индивидуальном порядке всего 3320 хозяйств, а сумма обложения снижена на 61,9 процента. Вообще по БССР проверка индивидуального обложения (его сокращение вместе с уменьшением окладов) уменьшила налог на 473,7 тысячи рублей, или на 3,1 процента. Вместе с тем были сделаны скидки в налоге 63 070 хозяйствам (7,9 процента от общего числа хозяйств) на сумму 614 тысяч рублей<sup>4</sup>.

Все эти нарушения исправлялись путем выездов на места ответственных работников окрфинотделов и Наркомфина, а также путем рассмотрения жалоб на решения районных и окружных налоговых комиссий. Из поступивших в Наркомфин БССР жалоб на индивидуальное обложение было удовлетворено 24,3 процента. На остальные же жалобы давался один и тот же стандартный ответ – «удовлетворению не подлежит по причинам особой мощности хозяйства и использования найма рабочей силы». Это был явный перегиб при осуществлении финансовой политики в деревне, что не отрицалось самими же финансовыми работниками. Например, инструктор Налогового управления Наркомфина БССР тов. Тайц в одном из обзоров по жалобам о сельхозналоге отмечал: «Следует сказать совершенно открыто, что при рассмотрении жалоб, главным образом, обращается внимание, насколько жалобщик документально доказывает обратное тому,

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 324-а. Л. 9.

<sup>2</sup> Экономика Советской Белоруссии 1917–1967 г. Минск. Изд-во «Наука и техника». 1967. С. 181–182.

<sup>3</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 1. Ед. хр. 6426. Л. 208.

<sup>4</sup> Там же. Л. 209–211.

на что он жалуется. Но т.к. жалобщик деревни зачастую не знает даже, где получить и как оформить такой документ, поэтому жалоба зачастую отклоняется... Весьма большая беда в том, что налоговые комиссии выносят постановления по-казенному, без всякой мотивировки... Сплошь да рядом в делах имеется противоречивый материал и ни финчасть, ни окрфо не принимают надлежащих мер к проверке этого материала. Направляя такие, плохо оформленные, без надлежащих оговорок и мотивировок дела в Наркомфин (там разберутся), окрфинотделы ставят нас в очень затруднительное положение и толкают нас или на массовую отмену постановлений, что недопустимо, или на казенный подход к делу, механически утверждая постановления налоговых комиссий, и тогда получается, как говорят крестьяне: «Что зав. финчастью сделает, то сам тов. Червяков не отменит»<sup>1</sup>.

Приведенный документ наглядно вскрывает недостатки, имевшие место в работе советских и финансовых органов.

XVI партконференция, состоявшаяся в апреле 1929 года, рассмотрев вопрос о путях подъема сельского хозяйства и налоговом облегчении середняков, полностью одобрила основные принципы закона о сельскохозяйственном налоге на 1929 год, освобождающего от обложения маломощные хозяйства (35 процентов всех хозяйств), предоставляющего значительные льготы коллективам и возлагающего на верхние кулацкие хозяйства (4–5 процентов) 30–45 процентов всей суммы налога. В частности, освобождался от налога на предстоящие два года весь прирост посевной площади в бедняцких и середняцких хозяйствах; вводились налоговые льготы для бедняков и середняков, осуществляющих мероприятия, предусмотренные декретом об урожайности; категорически запрещалось индивидуальное обложение середняцких хозяйств; уменьшался налог для многосемейных хозяйств; устанавливались льготы для хозяйств, ведущих многопольный севооборот.

Действовавшая в 1928/29 году система сельскохозяйственного налога в основном была сохранена и на 1929/30 год. При этом в систему сельхозналога были внесены изменения, имеющие целью уменьшить обложение середняков и усилить влияние налога на социалистическую реконструкцию сельского хозяйства, не увеличивая обложения полеводства, уменьшить обложение крупного рогатого скота. Сохранив «хозяйский» принцип обложения, законом на 1929/30 год была определена система скидок для многоедоцких середняцких хозяйств. Были снижены процентные надбавки

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 592. Л. 6–7.

к нормативно-исчисляемому доходу от сельхозналога, затрагивающие середняцкие хозяйства. Значительно уточнены признаки хозяйств, привлекаемых к обложению в индивидуальном порядке. Установлен ряд льгот поощрительного характера с целью заинтересовать бедняцко-средняцкие массы крестьянства в расширении своего хозяйства. Сокращалась сумма сельскохозяйственного налога в целом по Союзу с 425 до 375 миллионов рублей. Но в связи с ростом других объектов обложения и главным образом значительно большим по сравнению с 1928/29 годом выявлением кулаков и их доходов было компенсировано вытекавшее из изменений в законе уменьшение облагаемого дохода и налога. Исчисленный в 1929/30 году сельскохозяйственный налог составил в БССР 15 613,5 тысячи рублей против исчисленного в 1928/29 году в сумме 15 808 тысяч рублей. При этом в 1928/29 году всякого рода скидки и льготы составили 3078,2 тысячи рублей, т.е. 19,7 процента исчисленной суммы налога. По БССР было обложено в индивидуальном порядке 13,3 тысячи хозяйств, что составляло 1,7 процента от общего их числа. облагаемый доход по этим хозяйствам составил 6,4 процента общего облагаемого дохода и 20 процентов общей суммы сельскохозяйственного налога против 1,7 процента облагаемого дохода и 5,2 процента налога в 1928/29 году<sup>1</sup>.

Поскольку местные партийные и советские органы нередко допускали ошибки при определении кулацких хозяйств, ЦИК и СНК СССР в постановлении от 8 апреля 1929 года «О едином сельскохозяйственном налоге и облегчении обложения середняцкого хозяйства» определили признаки кулацкого хозяйства, что способствовало более правильному учету хозяйств, подлежащих обложению в индивидуальном порядке, и, следовательно, ограждало середняцкие и бедняцкие хозяйства от распространения на них индивидуального обложения.

В связи с этим Президиум ЦИК БССР 25 мая 1930 года рассмотрел вопрос «О результатах расследования Прокуратурой БССР мероприятий по делам неправильного обложения сельскохозяйственным налогом в индивидуальном порядке, раскулачиванию и других перегибах». К маю 1930 года только по семи округам (кроме Витебского) было отменено индивидуальное обложение 1300 крестьянских хозяйств<sup>2</sup>.

Помимо основных законов о сельскохозяйственном налоге, устанавливающих порядок обложения, в этот период был издан

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 724. Л. 187.

<sup>2</sup> Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага Камітэта КП(б)Б XIII з'езда КП(б)Б. Вых. ЦКК КПБ. Минск. 1930. С. 29.

ряд постановлений, дающих льготы для отдельных категорий сельскохозяйственных организаций и граждан. Эти меры стимулировали рост коллективизации и содействовали успешному проведению отдельных мероприятий, направленных на экономическое укрепление социалистического сельского хозяйства.

Предоставлялись налоговые льготы и по иным основаниям. В 1929/30 году был освобожден от обложения на три года прирост крупного рогатого скота и свиней у бедняцко-средняцких хозяйств; не облагался скот в колхозах; посевы трав на корм облагались с половинной скидкой от норм доходности, а посевы корнеплодов на корм не облагались совсем. Предоставлялись льготы военнослужащим и их семьям, а также колхозам, организованным из лиц, демобилизованных из рядов Советской Армии.

Полностью освобождались от налога сельскохозяйственные коммуны и артели, в которых облагаемый доход составлял не более 30 рублей на едока.

Большие льготы устанавливались за проведение агротехнических мероприятий, проведение мелиорации, выращивание технических культур и т.д.

В соответствии с постановлением СНК БССР и ЦК КП(б)Б от 29 апреля 1934 года «О льготах колхозам, поднимающим целину» были освобождены от зернопоставок и сельскохозяйственного налога сроком на два года посевы колхозов по целине, освобожденной путем расчистки, раскорчевки и осушки.

Предоставление Советским государством таких больших финансовых льгот колхозам, а также хозяйствам колхозников, бедняков и середняков с одновременным усилением обложения сельхозналогом хозяйств кулаков явилось одним из важнейших мероприятий по укреплению вновь созданных сельхозартелей, новому массовому приливу в них и дальнейшему экономическому подъему сельского хозяйства республики.

Насколько велики были эти льготы для колхозов и колхозников, можно судить по следующим данным. По приблизительным подсчетам Народного Комиссариата финансов БССР, льготы, предоставленные колхозам республики по одному только сельскохозяйственному налогу в 1930 году, составили около 2 миллионов рублей<sup>1</sup>. Только в одном Быховском районе за период с апреля 1929 года по февраль 1931 года сумма льгот, предоставленная законом о сельхозналоге для бедноты, вступившей в колхозы, составляла 29 175 рублей. 302 хозяйства бедняков-колхозников

<sup>1</sup> «Савецкая Беларусь» от 5 апреля 1930 года.

в 1931 году были полностью освобождены от налога в сумме 742 рублей, что составляло 30,5 процента суммы налога, начисленного на хозяйства колхозников<sup>1</sup>.

Законы о льготах по сельскохозяйственному налогу находили одобрение и поддержку со стороны трудящихся масс и местных органов государственной власти Белоруссии. Высказывая мнение бедноты, крестьянин Бегомльского района Григорий Скакун отмечал: «В нашем Бегомльском районе, а особенно в деревне Оставы, где я живу, от налога освобождено 50 процентов бедняцких хозяйств. Около 25 процентов хозяйств платят пониженный налог. Бедняки говорят: «Теперь мы на деле видим, что нами руководит власть рабочих, видим, что это наша власть, которую мы должны и всегда готовы поддерживать»<sup>2</sup>.

Третий Бобруйский окружной съезд Советов, состоявшийся 20–26 марта 1929 года, в своей резолюции отметил, что новый закон Советской власти о сельскохозяйственном налоге на 1929/30 год, направленный на налоговое облегчение середняцких масс крестьянства и освобождение маломощных и бедняцких хозяйств от налога, а также дальнейшее решительное наступление на кулацкие элементы, является стимулом подъема сельского хозяйства. Съезд поручил окружному исполнительному комитету решительно ликвидировать случаи недообложения кулацких и зажиточных элементов села, не допуская ни в коем случае переобложения середняцких хозяйств, а также следить за тем, чтобы наряду со своевременным подсчетом объектов обложений и начислением налога полностью и по назначению были использованы все льготы в отношении маломощных хозяйств.

По мере роста и укрепления социалистического уклада сельского хозяйства изменялась и налоговая политика в деревне. Так, внесенные законом о едином сельскохозяйственном налоге на 1931 год изменения были направлены на оказание дальнейшей помощи колхозам, на максимальный рост производительных сил сельского хозяйства путем быстрейшей коллективизации мелких крестьянских хозяйств и их технического перевооружения.

До 1931 года колхозы облагались сельскохозяйственным налогом так же, как и единоличные крестьянские хозяйства. Разница была лишь в том, что для них делались скидки с налога. К колхозам применялся метод прогрессивного обложения налогом, подымавший в известной мере стимул в развитии общественного

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2042. Л. 220.

<sup>2</sup> «Рабочий» от 25 марта 1929 года.

хозяйства. По закону же о едином сельскохозяйственном налоге на 1931 год колхозы облагались не по твердым нормам, как это было ранее, а в зависимости от валового дохода, выявленного на основе отчетов.

Устранив пропорциональное прогрессивное обложение колхозов, закон устанавливал различные ставки обложения для отдельных форм и видов хозяйств; более низкие – для коммун и артелей и несколько повышенные – для простейших производственных объединений товариществ по совместной обработке земли. Середняцкие единоличные хозяйства, как и раньше, облагались по прогрессивной шкале ставок. Это создавало предпосылки не только для укрепления действующих колхозов и организации нового прилива в них, но и для перехода простейших производственных объединений на положение сельскохозяйственных артелей. Полное освобождение от обложения доходов животноводства в колхозах и большие льготы при обложении посевов технических культур (льна и конопли), а также освобождение от обложения прироста посевных площадей по сравнению с предыдущим годом явилось важным стимулом в борьбе за подъем животноводства, за расширение сырьевой базы для социалистической промышленности, за общее расширение посевных площадей. Закон учитывал интересы не только колхозного крестьянства, но и тех бедняцко-середняцких масс села, которые к тому времени не вступили еще в колхозы. Для этих групп крестьянства были установлены особые льготы, целиком отвечавшие задачам расширения посевов в этих хозяйствах, развитию животноводства и технических культур.

Платежи по единому сельскохозяйственному налогу, являвшемуся одним из сильнейших рычагов классовой политики Советской власти в деревне, в 1931 году распределялись между отдельными социальными секторами БССР следующим образом: колхозы уплачивали 14,7 процента, колхозники – 7,7, трудовые единоличники – 55,2 и кулаки – 16,5 процента; нераспределенные суммы вместе с поступлениями от совхозов составляли 5,9 процента. Таким образом, кулацкие хозяйства, составляющие 0,88 процента всего числа хозяйств, уплатили 16,5 процента всей суммы сельхозналога, трудовые единоличники, составляющие 40,6 процента, – 55,2 процента налога, а колхозы вместе с колхозниками, составлявшие к моменту исчисления сельхозналога 58,6 процента всех хозяйств, – лишь 22,4 процента.

Проявлением классовой линии в сельскохозяйственном налоге 1931 года является полное освобождение от него бедноты. От налога было освобождено 39 процентов хозяйств колхозников

и 18 процентов единоличных трудовых хозяйств, не вошедших в колхозы<sup>1</sup>.

Такое распределение обложения по отдельным социальным секторам ясно показывает значение сельскохозяйственного налога для ликвидации кулачества, а также для ускорения поворота бедняцко-средняцких масс к колхозному строю.

Закон о сельскохозяйственном налоге на 1932 год так же, как и закон 1931 года, содействовал организационно-хозяйственному укреплению колхозов, успешному выполнению планов весеннего сева и планов госпоставок, дальнейшему подъему животноводства, развитию технических культур и развертыванию колхозной торговли. Однако в это время по инициативе Наркомзема СССР были внесены неоправданные изменения в налоговое законодательство. Под лозунгом дополнительного выявления кулацких хозяйств было дано указание всем райисполкомам облагать в индивидуальном порядке кулацкие хозяйства прошлых лет (до 1928 года) при условии проживания их на ранее нажитые доходы.

Наркомфин БССР еще более усилил эту установку, потребовав облагать в индивидуальном порядке хозяйства, считавшиеся кулацкими в 1928 году, независимо от того, на какие доходы они проживают. Постановления Коллегии Наркомфина БССР печатались одно за другим. В одном из них, от 5 сентября 1932 года, «О положении по истребованию обязательных платежей в кулацких хозяйствах» отмечалось в качестве недостатка такое положение, что во время учета объектов сельхозналога в 1932 году по 36 районам БССР не было выявлено ни одного кулака. Здесь же предлагалось исполкомам местных Советов совместно с представителями ЦКК РКИ, Наркомзема и народного хозяйственного учета проверить выборочно в 8–10 районах материалы на кулацкие хозяйства, которые не были обложены в индивидуальном порядке, стремясь не допускать этого обложения в отношении середняков.

15 ноября 1932 года последовало очередное постановление Коллегии Наркомфина БССР, в котором предупреждались финансовые отделы Бобруйского, Бегомльского, Бельничского, Ветковского, Глуского, Жлобинского, Копыльского и других исполкомов районных и городских Советов, не выявившие ни одного кулацкого хозяйства, о их большой ответственности и рекомендовалось принять самые решительные меры в этом деле<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 3. Ед. хр. 724. Л. 13.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 743. Л. 5, 26.

Такая настойчивость в «выявлении классового врага» привела к тому, что местные органы власти отдельных районов стали искусственно создавать кулаков, в результате чего количество хозяйств, признанных кулацкими, увеличилось в Белоруссии в три раза<sup>1</sup>. И это делалось в тот момент, когда по Союзу в целом было вовлечено в колхозы 62 процента всех крестьянских хозяйств, составляющих 79 процентов посевных площадей.

Следует заметить, что в этом отношении подействовала данная И.В. Сталиным установка об усилении классовой борьбы в период строительства социализма. Порождаемая в какой-то степени боязнь «классового врага» находила свое отражение в финансовом и ином законодательстве длительного времени. Так, в законе о сельскохозяйственном налоге на 1933 год, утвержденном ЦИК и СНК БССР 4 июня 1933 года, кулацкими считались даже такие хозяйства, которые не выполняли заданных планов посева и других установленных законом государственных обязательств, если они не относились определенно к беднякам хозяйствам.

Подобные ошибки повторялись вплоть до 1935 года. Например, в постановлении Коллегии Наркомфина БССР от 14 августа 1935 года было записано: «Предложить Слуцкому райфо немедленно приступить к полному выявлению кулацких хозяйств для обложения их сельскохозяйственным налогом в индивидуальном порядке, а также хозяйств, злостно не выполняющих государственных обязательства по натурпоставкам, и хозяйств лиц, лишенных избирательных прав за свою прошлую деятельность для обложения в двойном размере»<sup>2</sup>.

Конечно, такие директивы центральных органов и их административный нажим сковывали инициативу местных органов власти и наносили ущерб общему делу. На фоне огромных успехов в социалистическом строительстве подобные ошибки вызывали недовольство у значительной части крестьянства, что мешало в известной степени успешному завершению коллективизации.

Иное дело, когда Советам приходилось вести борьбу с настоящими кулаками. В таких ситуациях финорганы нередко сталкивались с трудностями при проведении в жизнь законов о сельхозналоге, особенно при учете объектов обложения, т.к. кулацкая и зажиточная часть села прибегала ко всякого рода уловкам с целью укрытия земли, имущества и скота от обложения. Для раскрытия всех этих махинаций местные Советы создавали специальные

<sup>1</sup> Партархив НИИ при ЦК КПБ. Ф. 4. Оп. 2. Св. 18. Д. 110. Л. 269.

<sup>2</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 4. Ед. хр. 356. Л. 31.



налоговые комиссии из батрацко-бедняцкой среды во главе с членами Советов. Эти комиссии находили у кулаков упрятанное от обложения имущество, составляли акты, на основании которых, кроме уточнения облагаемых объектов, налагались штрафы. Так, на основании акта, составленного комиссией Березовского сельсовета, президиум Бегомльского райисполкома 12 июля 1930 года наложил штрафы на четырех кулаков за сокрытие ими по 5 десятин земли<sup>1</sup>.

Президиум Холопеничского райисполкома на основании акта Краснослучцкого сельсовета 9 июля 1930 года наложил штрафы на трех кулаков за сокрытие ими от учета и обложения скота<sup>2</sup>.

Такая работа проводилась в Белоруссии повсеместно. Например, налоговая комиссия Верхменского сельсовета Смолевичского района при активной помощи бедноты лишь в начале 1929 года обнаружила скрытые от обложения 240,5 десятины земли, 25 лошадей, 100 коров, 533 свиньи. В это же время налоговая комиссия Руденского сельсовета выявила 297,3 десятины пахотной земли, 88,8 десятины сенокосов, одну корову и 10 свиней, а налоговая комиссия Минского сельсовета Жлобинского района – 112,4 десятины пахотной земли и 137,4 десятины сенокосов и т.д.<sup>3</sup>

Штрафы, взыскиваемые за сокрытие объектов обложения единым сельскохозяйственным налогом, а также за неуплату промышленного и подоходного налогов с владельцев частных предприятий в сельских местностях, полностью поступали в бюджеты сельских Советов. При отсутствии сельских бюджетов указанные штрафные суммы обращались в районные бюджеты и использовались на социалистические преобразования сельского хозяйства.

Стремясь воспрепятствовать проведению в жизнь закона о сельскохозяйственном налоге, кроме укрытия объектов обложения, кулачество отказывалось от уплаты сельскохозяйственного налога и вело бешеную агитацию против политики партии и Советской власти. Например, кулаки деревни Праснаки Гресского района на одном из собраний заявили: «Нам классов не надо... Налог нужно платить от десятины... Мы на бедняков работать не станем»<sup>4</sup>.

Местные Советы создавали специальные комиссии для проверки выполнения кулацкими хозяйствами требований советских законов. Эти комиссии составляли акты в отношении хозяйств, не выполняющих предписания партийных, советских органов,

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2197. Л. 10.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 2221. Л. 16.

<sup>3</sup> «Савецкая Беларусь» от 3, 11 и 25 января 1929 года.

<sup>4</sup> «Рабочий» от 4 января 1929 года.

а также решений общих собраний сел или колхозов, и направляли в соответствующие органы для принятия мер.

Для проведения советского законодательства в жизнь местные партийные и советские органы со статьей 95 Уголовного кодекса БССР<sup>1</sup> описывали и изымали в доход государства кулацкое имущество, передавали материалы органам суда и прокуратуры для привлечения антисоветских элементов к ответственности. Президиум Смолевичского райисполкома на основании ходатайства Баратовского сельсовета направил в народный суд материалы на кулаков для привлечения их к ответственности за злостное уклонение от сдачи государству хлеба, уплаты сельхозналога и взноса по государственному страхованию. Имущество этих кулаков было изъято для покрытия их долгов государству<sup>2</sup>. Президиум Речицкого райисполкома, рассмотрев в октябре 1930 года представленные Горвальским сельсоветом материалы о привлечении к административной ответственности трех кулаков за злостное уклонение от сдачи всех видов заготовок, невыполнение твердых заданий и сельхозналога, оштрафовал каждого из них на 100 рублей<sup>3</sup>. Содержание этих решений было доведено до широких масс крестьянства. Наиболее злостные и опасные для Советской власти кулацкие элементы выселялись за пределы района, а изъятое у них имущество и семенной фонд передавались колхозам. Таким путем принудительно изымаемая частная собственность эксплуататорских элементов превращалась в социалистическую общественную собственность, что способствовало в известной мере укреплению экономических позиций социализма в деревне.

Местные Советы совместно с органами прокуратуры, проводя работу по осуществлению финансовой политики в деревне, при обнаружении нарушений законодательства принимали срочные меры к их устранению. Нередко такие нарушения имели место там, где к руководству низовых органов власти пробирались антисоветские элементы, содействовавшие кулачеству. Например, Заславскому райисполкому стало известно, что руководители исполкома Старосельского сельсовета не проявили настойчивости при взыскании с кулаков сельскохозяйственного налога, не раскулачивали наиболее злостных и опасных для Советской власти лиц. По сути дела они сами стали на сторону кулачества, грубо попирая советские законы. Президиум Заславского райисполкома на пленуме сельского Совета разъяснил депутатам суть ошибок, которые

<sup>1</sup> СЗ БССР. 1930. № 9. Ст. 59.

<sup>2</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2219. Л. 245, 247.

<sup>3</sup> Там же. Ед. хр. 2210. Л. 16.

допускал председатель исполкома сельсовета, и направил на него материалы в следственные органы<sup>1</sup>.

Президиум Бегомльского райисполкома в августе 1931 года предложил снять с работы председателей исполкомов Березовского, Осовского, Нидальского и Глинского сельских Советов за грубое нарушение ими советских законов, выразившееся в невыявлении кулацких хозяйств для индивидуального обложения, в установлении середняцким хозяйствам твердых заданий по заготовкам, а также в наложении массовых штрафов без учета классового принципа<sup>2</sup>. Члены президиума райисполкома приняли участие в очередных пленумах этих сельских Советов с целью разъяснения и исправления допущенных сельсоветами ошибок.

Большая работа в этом направлении проводилась организационным отделом Президиума ЦИК БССР, сотрудники которого постоянно изучали деятельность райисполкомов и сельсоветов, устраняя отдельные нарушения законодательства на месте. Так, на протяжении ноября 1930 года инструкторы орготдела Президиума ЦИК БССР изучали работу сельских Советов и райисполкома Озаричского района. В составленной ими справке отмечалось, что из общего числа – 5047 хозяйств района освобождено от сельхозналога 1941, в том числе 18 колхозов, или 34,4 процента от общего числа хозяйств. Обложено в обычном порядке 3051 хозяйство, в том числе 5 колхозов; с процентной надбавкой 52 хозяйства, или 1 процент от общего числа хозяйств; в индивидуальном порядке всего лишь одно хозяйство, хотя в районе имелось значительное количество хозяйств с явно выраженными кулацкими признаками. Со стороны райисполкома и особенно сельских Советов не было принято надлежащих мер по выявлению кулацких хозяйств, не проводилась работа с беднотой, в результате чего кулацко-зачиточные элементы села скрывали от учета значительное число объектов обложения, а некоторые из них даже освобождались от сельскохозяйственного налога. Взыскание сельскохозяйственного налога по району проходило неудовлетворительно. Некоторые сельсоветы (Острошицкий, Новоселковский и др.) не требовали своевременного погашения сельхозналога от кулацко-зачиточных хозяйств. При учете объектов обложения отдельные сельсоветы не учитывали посторонние заработки облагаемых, в результате чего значительные суммы налогом не облагались<sup>3</sup>. Все эти нарушения финансовой политики со стороны Озаричского

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2215. Л. 36–37.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 2439. Л. 111.

<sup>3</sup> Там же. Ед. хр. 2418. Л. 190–191.

райисполкома и сельских Советов этого района были устранены на местах инструкторами орготдела Президиума ЦИК БССР совместно с партийными, советскими работниками и сельскими активистами путем проведения дополнительного учета объектов обложения, выявления кулацких и зажиточных хозяйств, назначения новых ставок налога для отдельных хозяйств.

Следовательно, местные органы государственной власти при широкой поддержке батрацко-средняцких и колхозных масс прибегали к разнообразным способам обеспечения финансовой политики в деревне. Они создавали и руководили работой батрацко-бедняцких групп, сельских налоговых комиссий, проводили инструктивные совещания с активистами и низовыми советскими работниками. Для оказания помощи на местах в села направлялись лучшие активисты из города, которые разъясняли директивы партии и законодательство на общих собраниях крестьян, разрабатывали и строго контролировали планы проведения учета объектов, обложения, устраняли на местах нарушения законодательства и т.д.

Органы Советского государства регулировали законодательным путем ликвидацию и перевоспитание кулачества, не допуская самоуправства в этом деле. Принципиальным в этом отношении является постановление ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 года «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации», которым было закреплено положение о ликвидации кулачества. Этот нормативный акт предоставлял право правительствам союзных и автономных республик, а также местным органам власти принимать все необходимые меры для борьбы с кулачеством вплоть до полной конфискации их имущества и выселения за пределы своих районов, краев и областей.

Советская власть подходила к кулачеству дифференцированно. Для избежания необоснованных репрессий все кулацкие хозяйства условно делились на три группы. К первой группе относились злостные враги Советской власти, активно ведущие контрреволюционную деятельность. Их наказывали в уголовном порядке, а членов семей – выселяли. Ко второй группе относили тех кулаков, которые не участвовали в контрреволюционных выступлениях, но отказывались подчиниться законам, действовавшим в районах коллективизации. Эти лица подлежали выселению в отдаленные районы страны. По решению сельских сходов и местных органов власти их основные средства производства безвозмездно изымались в доход государства. Государство же затем передавало

их коллективным хозяйствам. К третьей группе относилось лояльно настроенное кулачество. К ним применялись меры в виде лишения прежнего землевладения. Затем им отводились новые земельные участки, необходимые для ведения трудового хозяйства, в расчете 5–7 гектаров на хозяйство из четырех членов семьи<sup>1</sup>. Несколько позже была установлена единая норма – не свыше 5 гектаров. Такой подход давал возможность видеть сильные и слабые стороны кулачества, индивидуально подходить к врагам Советской власти, перевоспитывая и частично привлекая их на свою сторону.

Как отмечалось в стенограмме XIII съезда КП(б)Б (1930 год), в Белоруссии насчитывалось 34 тысячи кулацких хозяйств, или 4 процента сельского населения. Из них около 50 процентов были отнесены к первой группе<sup>2</sup>.

Аналогичный процесс проходил и в масштабе всего Советского Союза. Так, за два года (с начала 1930-го по осень 1932-го) из районов сплошной коллективизации было выселено 240 тысяч 757 кулацких семей, т.е. около одного процента крестьянских хозяйств. Их имущество, конфискованное и переданное местными органами власти колхозам, оценивалось в 400 миллионов рублей<sup>3</sup>.

В условиях капиталистического окружения это был неизбежный этап классовой борьбы первого в мире государства диктатуры пролетариата, строящего социализм, т.к. решался основной вопрос «кто кого?». Конечно, в такой сложной политической ситуации, в какой находилась наша страна, огромная по территории, многомиллионная и многонациональная по населению, где требовалось особое чутье в учете местных особенностей, при недостатке грамотных, квалифицированных кадров – непосредственных исполнителей – не обошлось без ненужных жертв и ошибок.

Нередко бедняцкие массы крестьян сами стихийно, с ненавистью занимались раскулачиванием и ликвидацией кулачества. По этому поводу М.И. Калинин отмечал, что крестьянские массы проявляли огромную энергию. «Органам власти в 95 случаях из 100 приходится в области раскулачивания играть сдерживающую роль»<sup>4</sup>. В такой революционной ситуации трудно было обеспечить четкое соблюдение законности, хотя большинство местных Советов принимало необходимые меры, направленные на исполнение принятых законов.

<sup>1</sup> См. инструкцию ЦИК и СНК СССР от 4 февраля 1930 г. «О порядке осуществления политики ликвидации кулачества». ЦГАОР БССР. Ф. 48. Ед. хр. 4676. Л. 576.

<sup>2</sup> Партархив ИИП при ЦК. КПБ. Ф. 4. Оп. 20. Ед. хр. 69. Л. 109.

<sup>3</sup> История СССР. Изд. ВПШ при ЦК КПСС. М. 1960. С. 600.

<sup>4</sup> Калинин М.И. На путях сплошной коллективизации. Воронеж. 1930. С. 16.

Острые советских законов было направлено прежде всего против остатков эксплуататорских элементов. Советское государство лишало кулаков политических прав, конфисковывало их имущество и выселяло за пределы области, края. Но это была временная мера. В свою очередь наше государство создавало все условия для перевоспитания кулачества. В частности, постановление ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1931 года «О порядке восстановления в гражданских правах выселенных кулаков» указывало, что кулаки и члены их семей, лишённые избирательных прав и выселенные по постановлению общих собраний граждан села и местных органов власти за антисоветские и антиколхозные выступления, по истечении пяти лет после высылки могли быть восстановлены во всех гражданских правах, если за этот период они показали себя честными и добросовестными тружениками и всем своим поведением доказали признание колхозов и Советской власти.

В последующие годы во вновь принятом Примерном Уставе сельскохозяйственной артели 1935 года закреплялось правило, разрешающее принимать в колхозы детей лишенцев, которые в течение ряда лет занимались общественно полезным трудом, добросовестно работали, а также бывших кулаков и членов их семей, которые в местах поселения в течение трех лет своей честной работой и подержкой мероприятий Советской власти доказали, что они исправились. Большинство кулаков правильно восприняло гуманизм Советского государства, активно включившись в социалистическое строительство. А когда потребовалось защищать социалистическое Отечество от фашистских захватчиков, многие бывшие кулаки и их дети выполнили и эту священную обязанность. В 1947 году с бывших кулаков был снят последний запрет – невозможность выезда из мест поселений.

Таким образом, Советское государство, укрепляя свои позиции, последовательно и настойчиво занималось перевоспитанием эксплуататорских элементов деревни, приобщением их к социалистическому строительству.

Если сопоставить процесс ликвидации сельской буржуазии в странах народной демократии с процессом ликвидации кулачества в СССР, то увидим некоторую идентичность в содержании и значительное различие в формах и методах его осуществления. Сущностью этого процесса в обоих случаях является экспроприация сельской буржуазии, лишение ее экономических источников на паразитическое эксплуататорское существование. В отличие от СССР в странах народной демократии создались такие политические и экономические условия, при которых возможность

ликвидации капиталистических элементов на селе осуществлялась не путем единого решающего удара, сопровождаемого лишением кулаков части гражданских и политических прав, а **постепенно**, путем последовательного захвата у сельской буржуазии одной экономической позиции за другой. Например, в Народной Республике Болгарии кулачество было ликвидировано в основном экономическими средствами.

1. Была ограничена частная собственность на землю до 20–30 гектаров в зависимости от местности.

2. У кулаков был принудительно и в основном безвозмездно отчужден крупный сельскохозяйственный инвентарь и передан МТС и кооперативам. При отчуждении же крупного сельскохозяйственного инвентаря у середняков государство компенсировало им стоимость машин<sup>1</sup>.

3. Была проведена денежная реформа и установлен единократный налог с очень жесткой прогрессией. При обмене кулаками старых денег на новые за сумму, превышающую установленную норму, они платили огромный налог до 80–90 процентов от всех денег.

4. Система государственных заготовок была также построена по прогрессивному методу в зависимости от количества земли. Чтобы избежать сдачи государству сельхозпродуктов в обязательном порядке в чрезмерно большом количестве, многие кулаки стали бесплатно передавать государству часть своей земли (дарить) с тем, чтобы попасть в разряд низших групп и удержаться.

5. Кулаков лишили права использования наемного труда.

6. Им было запрещено сдавать в аренду землю.

7. Сельские кооперативы заняли в деревне все каналы торговли (магазины, рестораны и др.) и тем самым вытеснили кулачество из сферы торговли.

8. Были национализированы мелкие кулацкие предприятия (мельницы и др.).

9. В соответствии со статьей 13 Примерного устава ТКЗХ, утвержденного в апреле 1950 года, в кооперативы не принимались кулаки и все лица, лишённые избирательных прав.

Под воздействием экономических условий кулацкие хозяйства были сведены до середняцких, а сельская буржуазия фактически была ликвидирована. Всякий шаг вперед в кооперировании означал не только обобществление средств производства и труда бедняков и середняков, но и сильный удар по кулаку.

<sup>1</sup> См. Закон «О выкупе крупного сельскохозяйственного машинного инвентаря», принятый Великим Народным Собранием Болгарии 18/11 1948 г. Държавен вестник. 1948. № 48.

В 1952 году частный сектор в сельском хозяйстве Болгарии был равен 19 889 тысячам декаров земли, в 1956 году – 8925 тысячам, а в 1957 году – 6975 тысячам декаров<sup>1</sup> (декар равен одной десятой гектара).

Наряду с последовательным решением этих экономических задач укреплялись местные органы государственной власти – народные Советы; была ликвидирована оппозиция народной власти – агентура империалистических стран.

В такой обстановке июльский Пленум ЦК Болгарской Компартии (1956 год) рекомендовал принимать в трудовые кооперативные земельные хозяйства бывших кулаков без права занятия ими руководящих должностей кооператива.

Таким образом, кулацкие хозяйства постепенно потеряли свой эксплуататорский характер и превратились в обычные средняцкие хозяйства, основанные на личном труде. Черты антагонизма в этих противоречиях постепенно исчезли. К 1962 году в болгарской деревне не было не только кулака, но и единоличника; было полностью завершено кооперирование крестьянства.

Как справедливо отмечает один из болгарских исследователей, «эти глубокие изменения в соотношении классовых сил прошли сравнительно мирно (без применения насилия в широком масштабе), завершив процесс полного уничтожения сельской капиталистической буржуазии»<sup>2</sup>.

Подобного рода сравнительный метод изучения социальных изменений в СССР и иных странах, строящих социализм, позволяет провести параллели в общих явлениях, показать использование опыта строительства социализма в СССР в различных странах, раскрыть частные, особенные явления каждой конкретной страны. Это ценно сейчас, когда десятки освободившихся от колониальной зависимости стран ищут справедливых путей в своем развитии, тем более, что многие руководители таких государств говорят о строительстве социализма. Для них опыт построения социализма в различных странах является неоценимым кладом.

<sup>1</sup> Статистически годишник на НРБ. Изд. на ЦСУ. 1959. С. 116.

<sup>2</sup> Марков М. Към въпроса за класовите изменения в НРБ. Изд. на БКП. София. 1960. С. 126.



## Осуществление государственных заготовок сельскохозяйственных продуктов

Местные Советы уделяли большое внимание выполнению директив партии и правительства по организации и проведению государственных поставок и заготовок хлеба, картофеля, льна и других сельскохозяйственных продуктов.

Государственные заготовки сельскохозяйственных продуктов для Белоруссии приобретали особое значение, т.к. она являлась потребляющим районом. Рост населения, а в связи с этим и увеличение потребления продуктов сельскохозяйственного производства вызывали необходимость возрастания ежегодного ввоза зерна, о чем свидетельствуют следующие данные. Если в 1913 году чистый ввоз в Белоруссию зерновых (включая муку, крупу и отруби) составлял 8935 тысяч пудов, то в 1925/26 году он был равен 9475 тысячам пудов, в 1926/27 году – 19 891 тысяче пудов и в 1927/28 году – 19 617,6 тысячи пудов<sup>1</sup>.

До 1929 года хлебозаготовки в Белоруссии были незначительны. Проводились они путем заключения договоров с крестьянскими хозяйствами на поставку различных сельскохозяйственных продуктов и закупа их излишков у крестьян. Таким образом, в это время обязательных поставок сельскохозяйственной продукции еще не существовало.

На протяжении ряда предшествующих лет государство заготавливало только хлеб, который поступал на склады кооперации и госзаготзерно. Например, в 1921/22 году план хлебозаготовок БССР составлял 42 900 тонн зерновых культур, из которых было сдано государству только 39 792 тонны. В 1928/29 году Белоруссии предстояло заготовить 65 520 тонн зерна, из них было заготовлено 64 785 тонн<sup>2</sup>, в 1929/30 году – 93 500 тонн хлеба<sup>3</sup>.

В 1928/29 году чувствовалась еще большая нехватка хлебопродуктов, которая в основном была вызвана резким несоответствием в темпах развития социалистического города и мелкокрестьянской деревни. Пользуясь этим, кулачество пыталось

<sup>1</sup> Асноўныя вынікі работы ўрада БССР да перавыбараў Саветаў 1928/29 г. Минск. 1928. С. 48.

<sup>2</sup> «Большэвік Беларусі». 1929. № 10–12. С. 51.

<sup>3</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 93. Оп. 1. Ед. хр. 6426. Л. 580.

монополизировать на рынке цены на хлеб, отказывалось продавать хлеб по твердым государственным ценам, а в отдельных случаях уничтожало государственные ссыпные пункты и колхозные склады. Оно не останавливалось и перед убийством партийных, советских и комсомольских активистов. Так, в деревне Ляхи Чериковского района Могилевского округа во время заготовок продовольствия кулаки убили студента Горенкой сельскохозяйственной академии комсомольца Лебедева. В деревне Восковичи Чаусского района они сожгли все имущество председателя колхоза, а в деревне Папортная Костюковичского района неоднократно покушались на жизнь сельского активиста Подобеда. В целом в Могилевском округе количество террористических актов и поджогов враждебными элементами хозяйственных построек колхозов и домов советских активистов в 1928 году по сравнению с 1927 годом увеличилось в три раза<sup>1</sup>.

Хлебозаготовки использовались для планового снабжения трудового населения (сельской бедноты, трудового населения городов) и иных хозяйственных потребностей республики (посевной кампании, промышленности и пр.).

С ростом социалистического сельского хозяйства, увеличением количества колхозов и совхозов значение хлебозаготовок в хозяйственном развитии республики резко возросло, т.к. они стали основными поставщиками хлеба государству.

В 1929/30 хозяйственном году было установлено правило, согласно которому совхозы (трестированные и нетрестированные) и колхозы сдавали государству лишь товарные излишки хлебопродуктов, оставшиеся после покрытия своих потребностей в семенах и продовольствии на весь год.

Закупка хлебопродуктов государственными, кооперативными и общественными организациями у частных лиц, через частных посредников или для частных запрещалась.

Для стимулирования заготовок в республике был создан резервный фонд промтоваров на сумму около 2 миллионов рублей (для премирования сдатчиков продуктов).

В результате большой организаторской работы местных партийных и советских органов трудовое крестьянство стало сдавать хлеб государству коллективно и организованно, создавая красные обозы. Передавая хлеб представителям заготовительных органов, крестьяне говорили: «Мы учитываем трудности социалистического

<sup>1</sup> Очерки истории Коммунистической партии Белоруссии. Ч. II. Минск. 1967. С. 117.

строительства, а поэтому сдаем все свои излишки хлеба государству, и ни одного фунта спекулянтам»<sup>1</sup>.

Коллективная форма сдачи хлеба охватила все районы республики. В этом проявлялись творчество и активность самих (народных масс в строительстве и укреплении социализма в деревне. Вместе с тем нельзя сказать, что хлебозаготовительные кампании всюду проходили гладко и легко. Было много трудностей, допускались и ошибки.

Кулацким хозяйствам доводились повышенные нормы сдачи хлеба, картофеля, мяса, молока и шерсти в порядке обязательной поставки государству. Вся работа по выполнению госпоставок проводилась в основном райисполкомами, райколхозсоюзами и заготовительными организациями, которые бурно реагировали на факты несвоевременного выполнения планов заготовок. Так, президиум Буда-Кошелевского райисполкома, рассмотрев на своем заседании 3 февраля 1931 года вопрос о выполнении планов заготовок, установил, что ранее вынесенное им постановление осталось невыполненным. В принятом решении президиум райисполкома предложил заготовительным организациям, сельсоветам и райколхозсоюзу принять все меры для быстрого выполнения плана. Сельсоветы должны были в соответствии с ранее данными райисполкомом директивами неотложно организовать проверку выполнения твердых заданий зажиточными хозяйствами. При невыполнении ими твердых заданий до 10 февраля 1931 года президиум райисполкома предлагал наряду с разъяснительной работой привлекать наиболее опасных виновных лиц к ответственности.

В результате разъяснительно-организационной работы на местах план заготовок хлеба и картофеля по району был выполнен. Однако план заготовок льна и конопли находился под угрозой срыва: по льносемени он был выполнен на 34,1 процента, льноволокну – на 29, конопле – на 15 и по пеньке – на 16 процентов. 23 февраля 1931 года президиум Буда-Кошелевского райисполкома на своем вторичном заседании отметил, что, несмотря на некоторые успехи в проведении заготовок, директивы райисполкома в отношении применения соответствующего нажима к кулацко-зажиточным хозяйствам по взысканию с них индивидуальных обложений и твердых заданий отдельными сельсоветами не выполнены. Ряд сельских Советов, особенно Буда-Кошелевский,

<sup>1</sup> Цит. по кн.: Из истории социалистического строительства Советской Белоруссии. Минск. Изд-во АН БССР. 1959. С. 156.

Забабский, Губицкий и Недайский, не представил общих сведений о проведении заготовок, а также об истребовании индивидуальных обложений и твердых заданий с кулацко-зажиточных хозяйств. Руководители Буда-Кошелевского сельсовета не довели до населенных пунктов план льнозаготовок, а руководители Недайского сельсовета потеряли список кулацко-зажиточных хозяйств, ранее обложенных индивидуальными и твердыми заданиями. За халатное отношение к своим обязанностям президиум райисполкома передал дело в суд для привлечения к ответственности председателя и секретаря Недайского сельсовета и объявил строгий выговор председателям Буда-Кошелевского, Губицкого, Забобокого и Любовинского сельсоветов.

Одновременно президиум Буда-Кошелевского райисполкома предложил сельским Советам привлечь советский актив райцентра и сел для проведения агитационно-массовой и организационной работы среди населения с тем, чтобы в течение двух недель закончить льнозаготовки. В результате проведения этого мероприятия в первой половине марта 1931 года план льнозаготовок по району был выполнен<sup>1</sup>. Это один из примеров, показывающий, с какими трудностями приходилось сталкиваться местным органам государственной власти при выполнении директив партийных и советских органов в отношении заготовок сельхозпродукции и к каким способам прибегали они при выполнении этих важных государственных задач.

Наибольшая трудность у местных Советов возникала при проведении государственных заготовок в индивидуальном секторе, особенно среди кулацко-зажиточных хозяйств, которые злостно саботировали и срывали государственные планы поставок. Против враждебно настроенных лиц было направлено острое советского законодательства. Кроме уголовных мер воздействия, к ним применялись административные и имущественные санкции.

Идя навстречу многочисленным ходатайствам бедняцко-средняцких масс и в целях обуздания кулацко-спекулятивных элементов, Центральный Комитет КП(б)Б и Совет Народных Комиссаров БССР разрешили сельским Советам налагать на отдельных хозяев, не выполнивших постановлений сельских сходов о твердых заданиях, штрафы в пятикратном размере стоимости несданного количества хлеба с применением, в случае необходимости, продажи изъятого у них имущества. Сельским Советам было дано право в случае отказа от сдачи хлеба группами хозяйств и их

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2194. Л. 32, 33.

противодействия в осуществлении плана хлебозаготовок возбуждать в отношении этих лиц уголовное преследование<sup>1</sup>.

Аналогичное правило было установлено и в РСФСР постановлением ВЦИК и СНК от 28 июня 1929 года «Об изменении статьи 61 УК РСФСР». Статья 61 УК РСФСР в новой редакции гласила: «Отказ от выполнения повинностей, общегосударственных заданий или производства работ, имеющих общегосударственное значение, в первый раз – штраф, налагаемый соответствующим органом власти в пределах до пятикратного размера стоимости наложенного задания, повинности или работ; во второй раз – лишение свободы и принудительные работы на срок до одного года; те же действия, совершенные группой лиц по предварительному соглашению с оказанием активного сопротивления органам власти в проведении повинности, заданий или работ, – лишение свободы на срок до двух лет с конфискацией всего или части имущества, с высылением из данной местности или без такового»<sup>2</sup>.

Постановлением СНК БССР от 20 декабря 1932 года «О мерах взыскания за несвоевременную сдачу сельскохозяйственных продуктов, по государственным заготовкам» был установлен штраф натурой мяса в размере годовой нормы на те хозяйства, которые не выполняли своих обязательств перед государством по сдаче хлеба, картофеля, мяса, льна, сена и прочих сельскохозяйственных продуктов. При этом одновременно со штрафом взыскивались и все виды заготовок, причитающиеся с хозяйства. Штраф налагался райисполкомами по представлению сельских Советов и взыскивался в беспорядном порядке органами милиции. Взысканные штрафные суммы распределялись следующим образом: 25 процентов отчислялось в особые фонды исполкомов местных Советов для выдачи единовременных безвозвратных пособий лицам и хозяйствам, пострадавшим от кулацкого насилия; 25 процентов отчислялось в фонды кооперирования и коллективизации деревенской бедноты и батрачества; 50 процентов зачислялось на специальный текущий счет Наркомфина СССР в Государственном банке и обращалось на усиление финансирования животноводства и торгового строительства<sup>3</sup>.

Это еще раз подтверждает мысль о строгом классовом подходе Советского государства в проведении финансово-экономической политики в период построения социализма в деревне.

<sup>1</sup> СЗ БССР. 1929. № 30. Ст. 179.

<sup>2</sup> СЗ РСФСР. 1929. Пост. № 60. Ст. 591.

<sup>3</sup> СЗ СССР. 1929. № 76. Ст. 728.

Что касается уголовных и гражданских дел, связанных с выполнением хозяйственно-политических кампаний (государственных заготовок, мобилизации средств, выполнения повинностей и др.), то рассмотрение их народными судами осуществлялось в пятидневный срок. Это обеспечивало быстрое воздействие государственных органов на кулацко-зажиточные элементы, которые всякими способами стремились сорвать хозяйственно-политические мероприятия партии и правительства.

Своевременное выполнение государственных заготовок сельхозпродуктов и погашение финансовых платежей во многом зависело от хорошо поставленной организационно-массовой работы местных Советов. Умело проводил работу в этом направлении Коровчинский сельский Совет Чаусского района. В конце 1931-го и начале 1932-го года сельсовет организовал социалистическое соревнование и ударничество среди колхозников и единоличников за досрочное выполнение планов заготовок и погашение финансовых платежей. Периодически подводились итоги соревнования между населенными пунктами, отмечались положительные и отрицательные моменты. Проводилась также широкая массово-разъяснительная работа среди населения о важности для государства своевременной сдачи сельхозпродуктов и погашения финансовых платежей. В результате этой работы план заготовок сельхозпродуктов и финансовый план на территории Коровчинского сельсовета были выполнены.

Успешно проводили эту работу также Склинский, Макеевский, Звянчацкий сельские<sup>1</sup> Советы Климовичского района, обеспечившие своевременную сдачу государству хлеба, картофеля и льна<sup>2</sup>. Их опыт работы широко пропагандировался среди сельсоветов Белоруссии.

Вместе с тем в результате бездеятельности отдельных Советов срывалось выполнение планов заготовок сельхозпродуктов. Так, к 1 сентября 1932 года план заготовок сельхозпродуктов в Копыльском районе был выполнен лишь на 9 процентов: единоличный сектор выполнил задание на 0,17 процента, а кулаки и зажиточные – только на 0,4. В Вялетынском и Банелевском сельских Советах к этому времени не было сдано государству ни одного килограмма хлеба. Со стороны Копыльского райкома партии, райисполкома и сельских Советов не было проявлено решительного нажима на кулацко-зажиточные хозяйства, упорно сопротивляющиеся выполнению доведенных им твердых заданий.

<sup>1</sup> «Колхозник Белоруссии» от 20 марта 1932 года.

<sup>2</sup> «Колхозник Белоруссии» от 5 января 1932 года.

Для оказания помощи сельским органам в проведении хлебозаготовок в наиболее отсталые сельские Советы Копыльского района были направлены рабочие буксирные бригады, которые вывели сельсоветы на передовые позиции<sup>1</sup>.

Кулаки и подкулачники всеми силами стремились срывать хлебозаготовки. Так, в деревне Гноев Хойникского района кулачество прятало в ямах излишки зерна. У кулаков Паташинского сельсовета было обнаружено 100 центнеров, а у кулаков Стрельщанского и Борисовщанекого сельсоветов этого района – 220 центнеров спрятанного зерна. Некоторым кулакам удавалось прятать зерно у бедняков.

Только при участии комсомольцев Белоруссии в январе – феврале 1928 года у кулаков и спекулянтов было изъято около 70 тысяч пудов хлеба<sup>2</sup>.

Местные Советы с помощью активистов села выявляли злостных нарушителей выполнения плана хлебозаготовок и спекулянтов, принудительно изымали у них излишки хлеба, передавая на них материалы в суд для привлечения к ответственности. Такие принудительные меры воздействия в отношении кулачества находили поддержку со стороны бедняков, середняков, единоличников и колхозников, которые в знак одобрения действий советских и судебных органов выставляли встречные планы сдачи зерна государству.

Местные органы государственной власти, работая в тесном контакте с органами прокуратуры и суда, нередко прибегали к их действенной помощи. Например, при создавшемся чрезвычайно тяжелом положении с проведением хлебозаготовок среди кулацко-зажиточной части Заславского района и частыми выступлениями кулачества президиум райисполкома в конце 1932 года организовал на территории района пять временных судебно-выездных сессий для быстрого рассмотрения на местах дел, касающихся злостного саботажа государственных заготовок и контрреволюционных выступлений кулачества. С этой целью дополнительно были избраны народные судьи и народные заседатели из числа лиц, наиболее преданных Советской власти. Прокурор и народный судья района провели с ними инструктивные занятия, после чего их закрепили за отдельными группами сельсоветов и установили систематический контроль за их деятельностью во избежание нарушений законов. Эти временно созданные суды при

<sup>1</sup> «Колхозник Белоруссии» от 10 сентября 1932 года.

<sup>2</sup> Очерки истории Коммунистической партии Белоруссии. Ч. II. Минск. Изд-во «Беларусь», 1967. С. 118.

поддержке широких масс крестьянства в короткий срок ликвидации сопротивления кулацких элементов, препятствовавших проведению государственных заготовок<sup>1</sup>.

Создание нескольких судов на территории одного района в тот период являлось временной, чрезвычайной мерой местных Советов, направленной на подавление враждебных Советской власти и колхозному строю элементов. Хотя создание временных судебных органов не предусматривалось законодательством о судостроительстве, однако это допускалось в ряде случаев центральными органами государственной власти БССР в целях охраны общественного порядка, интересов Советского государства и трудящихся.

В последующие годы совершенствовалось законодательство, регулирующее порядок обязательных поставок государству сельскохозяйственных продуктов. С 1932 года были впервые введены обязательные поставки мяса и молока, в 1933 году – зерна, картофеля и других сельскохозяйственных продуктов. Была введена и такая форма заготовок, как натуральная оплата колхозами работ МТС, удельный вес которой непрерывно возрастал с ростом и внедрением механизации в колхозном производстве. Обязательные поставки государству колхозами и единоличными хозяйствами зерна, картофеля, подсолнуха и риса должны были производиться только с той площади, которая была установлена для них по плану.

С площади же, засеянной колхозом или единоличным хозяйством сверх плана, обязательные поставки не производились<sup>2</sup>.

Поскольку в 1933 году в основных зерновых районах СССР был неурожай, ЦК ВКП(б) и СНК СССР сняли с колхозов и единоличных хозяйств по всем областям, краям и республикам недоимки, числившиеся за ними по зернопоставкам 1933 года. В масштабах всего Союза колхозам была предоставлена рассрочка погашения зерновых, семенных и продовольственных ссуд, полученных ими от государства как до 1934 года, так и в 1934 году<sup>3</sup>.

Что касается кулацких хозяйств, то на них были распространены нормы сдачи зерна и картофеля государству по обязательным поставкам из урожая 1934 года, существовавшие в 1933 году, – на 50 процентов выше нормы сдачи, установленной для единоличных хозяйств данного сельского Совета<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2892. Л. 531.

<sup>2</sup> СЗ СССР. 1934. № 8. Ст. 52. № 12. Ст. 71.

<sup>3</sup> Там же. № 12. Ст. 72.

<sup>4</sup> СЗ БССР. 1934. № 14. Пост. 63.



В законодательных актах закреплялись и детально регулировались средние порайонные нормы обязательной поставки государству зерна, картофеля и других сельскохозяйственных культур. В частности, проводилась дифференциация средних порайонных норм обязательной поставки для колхозов, обслуживаемых МТС; для колхозов, не обслуживаемых МТС; для колхозников по необобщиленным посевам и для единоличных хозяйств. Например, в Оршанском округе были установлены следующие нормы сдачи картофеля: для колхозов, обслуживаемых МТС, – 7,5 центнера с гектара; для колхозов, не обслуживаемых МТС, – 9; для колхозников по необобщественным посевам – 12,5 и для единоличных хозяйств – 15,5 центнера с гектара<sup>1</sup>. Эти нормы для разных районов были различны. Таким образом, здесь учитывались как социальные моменты, так и качество, плодородие земель.

В этих же нормативных актах устанавливалось строгое правило о том, что начисление обязательных поставок должно было производиться от плана посева. На перевыполненную же часть посева обязательства не должны были доводиться. Однако это правило на практике не соблюдалось. Нередко лучшие колхозы под нажимом советских органов вынуждены были сдавать государству все зерно и другие сельхозпродукты лишь потому, что другие сельхозартели района не могли выполнить плана поставки.

Цены на поставляемую колхозами сельхозпродукцию были настолько низки, что в большинстве случаев не покрывали затрат на ее производство. Все это сдерживало экономический рост сельхозартелей. Эта порочная практика была осуждена в последующие годы.

Проводя последовательно в жизнь директивы партии и правительства о государственных поставках и заготовках, местные Советы способствовали тем самым созданию государственных резервов сельскохозяйственных продуктов, лучшему снабжению продуктами питания городского населения, созданию новых и хозяйственному укреплению ранее созданных колхозов, а с другой стороны, это был один из экономических способов вытеснения остатков кулачества в деревне.

Одним из способов проведения экономической политики в деревне являлось заключение местными органами государственной власти с колхозами и единоличными крестьянскими хозяйствами договоров контракта на закупку скота и иной сельскохозяйственной продукции. Предпочтение в заключении договоров

<sup>1</sup> СЗ БССР. 1934. № 8. Пост. 30; № 9. Пост. 33.

контрактации отдавалось кооперативным объединениям, им же предоставлялись и большие льготы в связи с контрактацией преимущественное право на получение машин, семян, удобрений, повышенная оплата контрактуемых продуктов.

В 1929 году СНК БССР выделил на финансирование договоров контракций 1 миллион 494 тысячи рублей и распределил различных сельскохозяйственных орудий на сумму в 1 миллион 46 тысяч рублей<sup>1</sup>. В это время договорами контрактации был охвачен 81 процент колхозов республики<sup>2</sup> и около ста тысяч бедняцко-средняцких хозяйств.

Что касается заключения договоров контрактации с единоличными хозяйствами, то предпочтение отдавалось беднякам и середнякам. Так, в 1928 году из заключивших такие договоры в республике было 43,8 процента бедняков и 51,9 процента середняков<sup>3</sup>. Если в 1928 году групповая контрактация составляла около 3 процентов, то в 1929 году – 68 процентов, а по льну в Витебском и Полоцком округах – почти сто процентов. Заключение коллективных договоров контрактации способствовало плановому воздействию социалистического сектора на экономику деревни, объединению крестьянских масс в производственные товарищества и коллективные хозяйства.

Однако контрактационная (договорная) система заготовок зерновых культур просуществовала недолго. В начале 1933 года она была отменена. Для колхозов и единоличных крестьянских хозяйств устанавливались обязательства о сдаче зерна государству по твердым ценам. Нормы сдачи зерна исчислялись из расчета на каждый гектар, предусмотренный планом посева.

<sup>1</sup> Материалы к отчету правительства X съезду Советов БССР. Минск. 1931. С. 145.

<sup>2</sup> Сдвиги в сельском хозяйстве СССР между XV и XVI съездами ВКП(б). М.-Л. 1931. С. 43.

<sup>3</sup> «Савецкая Беларусь» от 16 сентября 1928 года.

## Административные меры воздействия

Законодательство рассматриваемого периода устанавливало и административные меры воздействия.

В соответствии с союзным и республиканским законодательством местные органы государственной власти издавали обязательные постановления с целью быстрее проведения в жизнь политики Коммунистической партии и законов Советского государства. Исполнение обязательных постановлений обеспечивалось административными мерами воздействия в виде штрафов и принудительных работ. Постановление ЦИК и СНК БССР «Об обязательных постановлениях районных исполнительных комитетов и Советов и о порядке наложения административных взысканий» от 15 мая 1931 года устанавливало правило, согласно которому райисполкомы и горсоветы могли налагать административные взыскания в виде штрафа до 100 рублей и принудительных работ до 15 дней, а местечковые и сельские Советы – штраф до 10 рублей и принудительные работы до 2 дней за нарушение обязательных постановлений местных Советов и постановлений центральных органов власти. Особую роль играли административные меры воздействия при неуплате гражданами впервые в установленный срок налогов и сборов по обязательному окладному страхованию, за отказ от исполнения общегосударственных повинностей и работ. Большая доля налогов и различных государственных повинностей приходилась на кулацкие хозяйства. А поскольку они преимущественно уклонялись от уплаты налогов и от исполнения всякого рода повинностей и работ, к ним в первую очередь применялись административные меры воздействия. При неуплате кулаками штрафов производилось принудительное изъятие и продажа их имущества. Так, например, поступали Слуцкий и другие райисполкомы при категорическом отказе кулацких хозяйств от уплаты сельхозналога и страховых взносов. Это была одна из материальных мер воздействия на кулачество со стороны местных органов государственной власти. Кроме того, административные меры воздействия способствовали укреплению гражданской дисциплины среди сельского населения при проведении местными Советами различных политических и хозяйственных мероприятий.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в рассматриваемый период в деятельности многих райисполкомов, горсоветов

и сельсоветов допускались нарушения законов, регулирующих порядок наложения административных штрафов. Некоторые Советы налагали штрафы на колхозников, бедняков, середняков за случаи, не предусмотренные законом, и в больших размерах, чем это допускалось законом, нередко нарушая принцип градации размера штрафов в зависимости от того, к кому применялась эта мера воздействия (к кулаку, середняку, бедняку, колхознику). Нарушения эти систематически вскрывались вышестоящими государственными органами власти и прокуратуры, о них сообщалось в печати, на совещаниях советских работников и т.п. Так, при проверке работы райисполкома и сельских Советов Заславского района летом 1931 года инструкторами орготдела Президиума ЦИК БССР были вскрыты факты грубого нарушения революционной законности. Штрафы налагались не только на отдельных лиц, но и на целые села (в Анусинском, Гатовинском, Шаршунском и других сельских Советах). Только за счет взысканных штрафов бюджет райисполкома увеличился на 3900 рублей.

Какое влияние эта обстановка оказывала на колхозное движение и на настроение бедняцко-средняцких масс населения, видно из следующего примера. В Шаршунском сельсовете, который занимался администрированием, наложением незаконных штрафов и совсем не замечал кулачества, темпы коллективизации заметно падали. Если к весенне-посевной кампании 1931 года они были равны 30 процентам, то к осени снизились до 12 процентов. После исправления ошибок, снятия штрафов, жесткого обложения кулачества темпы коллективизации поднялись с 18 до 80 процентов<sup>1</sup>.

В марте 1932 года президиум Заславского райисполкома отменил постановление президиума Шапялевского сельсовета о наложении массовых штрафов на колхозников и середняков. Незаконно наложенные штрафы были возвращены, а члены президиума сельсовета переизбраны<sup>2</sup>.

Нередко нарушения финансовой политики устранялись по сигналам печати. 5 сентября 1931 года в газете «Савецкая Беларусь» была помещена статья «Выкорчевывать правый оппортунизм в сельсоветах Slutчины», в которой излагались факты нарушения законодательства о порядке наложения штрафов сельскими Советами и райисполкомом. Средняковский сельсовет наложил штраф на все хозяйства поселка «Свобода». За четыре месяца в районе было оштрафовано 608 лиц, из которых только 17 человек

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2418. Л. 48–49.

<sup>2</sup> Там же. Ед. хр. 2892. Л. 113.

относились к кулацко-зажиточным элементам. Не соблюдалась градация объема штрафов в зависимости от принадлежности лиц к трудовым или нетрудовым элементам. Налагались штрафы за действия, не предусмотренные законом, а зачастую взыскивались они несвоевременно – через 3–6 месяцев (Середняковским, Козловичским и Гресским сельсоветами). Статья обсуждалась на заседании президиума Слуцкого райисполкома и пленумах сельских Советов района, в результате чего многие решения райисполкома и сельских Советов о наложении штрафов были отменены, а уже взысканные штрафы возвращены. Решения райисполкома и сельских Советов об устранении в их деятельности нарушений были доведены до сведения широких крестьянских масс, которые содействовали недопущению в дальнейшем подобных нарушений<sup>1</sup>.

Поскольку в центральные государственные органы поступали жалобы от крестьян о неправильном их обложении твердыми заданиями и наложением на них штрафов, работники госаппарата проверяли факты на местах, вскрывая в ряде случаев грубые нарушения советских законов. Так, СНК БССР, рассмотрев в январе 1932 года жалобу А.С. Игнатчика, установил, что Макранский сельский Совет Краснослободского района неправильно обложил его хозяйство твердым заданием, поскольку оно являлось средняцким. Работниками СНК БССР были вскрыты и другие факты нарушения законов. В Старчинском сельсовете этого же района грубо нарушался порядок наложения и взыскания штрафов. Дело дошло до того, что был создан специальный конный отряд из ответственных работников района и сельсовета, который разъезжал по селам и изымал у крестьян имущество в счет погашения твердых заданий и штрафов. Совет Народных Комиссаров БССР признал эти действия руководителей незаконными, снял с работы председателей Краснослободского райисполкома и исполкома Макранского сельсовета, передав на них материалы в суд для привлечения к ответственности. Кроме того, в район была направлена правительственная комиссия, которая совместно с рабоче-крестьянской инспекцией проверила правильность проведения местными Советами финансовой политики, устраняя на месте отдельные нарушения законов. По указанию СНК БССР прокуратура республики обследовала работу Советов двух смежных районов с точки зрения соблюдения ими революционной законности, устранив также на местах аналогичные нарушения<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ЦГАОР БССР. Ф. 6. Оп. 1. Ед. хр. 2418. Л. 3–5.

<sup>2</sup> Там же. Ф. 7. Оп. 31. Ед. хр. 498. Л. 32.

В устранении подобного рода нарушений законности большую роль сыграло проведенное 8–9 июля 1932 года заседание секции по советскому строительству третьей сессий ЦИК БССР, на которой выступал с докладом «О революционной законности» прокурор республики. В докладе наряду с общими установками о путях проведения в жизнь советского законодательства вскрывались грубые факты нарушения революционной законности в деятельности местных органов государственной власти. Присутствующие на этом заседании советские работники, дополнительно вскрыв факты нарушения законности, подвергли нарушителей резкой критике. Постановление, принятое на заседании секции, было доведено до всех Советов БССР. Некоторые работники Советов за грубое нарушение революционной законности, выразившееся в подмене разъяснительной работы администрированием, были освобождены от работы и сурово наказаны, в связи с чем в ряде сельских Советов проводились досрочные перевыборы президиумов и председателей исполкомов Советов.

Придавая огромное значение своевременному устранению нарушений законов и недопущению их в дальнейшем, ЦИК и СНК СССР 25 июня 1932 года, а затем ЦИК и СНК БССР 7 июля 1932 года издали постановление «О революционной законности», которое требовало последовательно проводить установленные советским законодательством задания и меры в отношении кулацких элементов. Райисполкомам, горсоветам, сельсоветам и финансовым органам предлагалось в дальнейшей работе, особенно во время проведения налоговых и заготовительных кампаний, ликвидировать и не допускать в дальнейшем фактов нарушения твердых заданий, обложений в индивидуальном порядке и других финансовых мер воздействия в отношении отдельных колхозников и единоличных крестьянских хозяйств, а органам прокуратуры предлагалось привлекать к строгой ответственности лиц, виновных в нарушении этой директивы. Кроме того, ЦИК и СНК БССР обязали райисполкомы и горсоветы принять меры к укреплению сельсоветов путем оказания им ежедневной помощи в работе, неослабного контроля за их деятельностью, своевременно реагируя как на факты недооценки роли Советов, так и на нарушения ими революционной законности.

Укрепление законности в штрафной политике обеспечивало в дальнейшем правильный подход местных Советов к различным социальным группам, недопущение администрирования в хозяйствовании, повышение организационной разъяснительной работы среди крестьян.

## Заклучение

Анализ большого фактического и нормативного материалов позволяет восстановить картину самоотверженной напряженной борьбы советского народа за построение социализма в деревне и сделать следующие выводы.

Осуществление финансово-экономической политики в период массовой коллективизации являлось одним из важнейших элементов установления и укрепления социалистических производственных отношений в деревне.

Активная созидательная роль в проведении финансово-экономической политики принадлежала прежде всего органам Советского государства и нормам советского права. Это те инструменты Советского государства, с помощью которых успешно проводились коренные социалистические преобразования.

Деятельность органов Советского государства направлялась Коммунистической партией.

Советы проводили финансово-экономическую политику в деревне в четырех направлениях: а) накапливали средства и вкладывали их во вновь развивающееся социалистическое сельское хозяйство (бюджет, кредит, займы, самообложение и др.); б) предоставляли огромные финансовые льготы вновь возникающим социалистическим сельскохозяйственным объединениям и беднейшей части села; в) разъясняли крестьянству суть финансово-экономической политики; г) применяли различные государственно-правовые меры принудительного воздействия к лицам, не выполняющим требования закона или нарушающим его.

Местные партийные и советские органы проводили эту политику таким образом, чтобы заинтересовать крестьянство новым социалистическим способом хозяйствования, все больше вовлекая его в колхозы и совхозы.

Дело в том, что Советское государство не в состоянии было ассигновать из своего бюджета необходимое количество средств на покрытие всех затрат, связанных с социалистическим переустройством сельского хозяйства. Поэтому кооперирование крестьян являлось единственным разумным и выгодным путем социалистического преобразования сельского хозяйства, ибо оно давало возможность соединить воедино государственные и народные силы

и средства, одновременно установив государственный контроль за социалистическим кооперированием крестьян.

Советы проводили финансово-экономическую политику в деревне дифференцированно, подходя своеобразно к каждой социальной группе – беднякам, середнякам, кулакам. Беднякам и середнякам предоставлялись льготы; кулаки же усиленно облагались налогами, а некоторые подвергались раскулачиванию и высылке за пределы района. Одновременно осуществлялся процесс перевоспитания кулачества.

Для избежания разнобоя и ошибок в налоговом обложении и установления в нем рациональных норм для различных категорий хозяйств финансовые органы совместно с органами рабоче-крестьянской инспекции проводили в то время научные эксперименты. Этот ценный опыт представляет огромный интерес и для сегодняшнего дня.

Идя новыми, неизведанными путями, испытывая огромные материальные и финансовые затруднения и недостатки в квалифицированных кадрах, преодолевая сопротивление кулачества и иных антисоветских элементов, местные органы государственной власти нередко допускали ошибки и нарушения законности.

Колоссальные трудности и недостатки в конечном счете были преодолены. К 1936 году основная масса крестьян вступила в коллективные хозяйства.

Процесс коллективизации сельского хозяйства характеризуется следующими данными<sup>1</sup> (см. табл. 7).

Таблица 7

	1929 г.	1930 г.	1932 г.	1933 г.	1936 г.	1937 г.
Процент коллективизации:						
по числу хозяйств	1,4	11,5	47,8	79,0	87,1	87,5
по посевным площадям	1,2	13,7	48,7	83,9	93,2	96,0

Быстро росла экономика колхозов. Только в течение 1935 года недельные фонды колхозов Белоруссии увеличились почти в пять раз. Если в 1934 году они составляли 4 миллиона рублей, то в 1935 году – около 18 миллионов рублей<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Народное хозяйство Белорусской ССР за 40 лет. Минск. 1957. С. 197.

<sup>2</sup> «Звезда» от 12 января 1936 года.



В результате коллективизации сельского хозяйства удельный вес посевов единоличных крестьянских хозяйств в общей посевной площади республики снизился с 98 процентов в 1928 году до 3,8 процента в 1937 году. Был ликвидирован последний эксплуататорский элемент деревни – кулачество. Колхозы и совхозы заняли господствующее положение в сельскохозяйственном производстве.

Удельный вес посевов коллективных хозяйств в посевных площадях БССР изменялся следующим образом (в процентах)<sup>1</sup> (см. табл. 8).

Таблица 8

	1928 г.	1932 г.	1937 г.
Колхозы, включая приусадебные участки	0,7	44,7	91,5
Совхозы	1,3	4,9	4,7
Единоличные крестьянские хозяйства	98,0	50,4	3,8

Таким образом, за короткий срок в белорусской деревне прочно укрепился социализм. Впервые в мировой истории крестьянство было преобразовано в единую социальную группу. Колхозник отличался от бедняка, батрака, середняка хозяйским отношением к общественному добру, коллективизмом. Он отошел от частной собственности, объединил свои средства производства и труд в сельскохозяйственном кооперативе, построенном в организационном отношении на социалистических началах – на общественной собственности, социалистическом принципе оплаты труда в зависимости от его количества и качества, широком демократизме в управлении делами.

Кооперирование крестьян, введение новой техники, внедрение научных агро- и зоотехнических правил явились основой профессионального разделения труда. В 1937 году в колхозах республики было 9275 заведующих товарными фермами, 1751 бригадир-животновод, 40 зоотехников, 913 ветеринарных фельдшеров, 99 агрономов и техников-полеводов, 11 353 бухгалтера и счетовода, 21 094 доярки, 534 шофера, 1124 машиниста молотилок, 405 льнотеребильщиков и других специалистов.

<sup>1</sup> Народное хозяйство Белорусской ССР за 40 лет. Минск. 1957. С. 197.

Профессиональная специализация колхозного крестьянства, основанная на различии характера труда, способствовала образованию новой сельской советской интеллигенции. Коллективизация вовлекала в сферу колхозной жизни женщин-крестьянок. К концу 1933 года более 100 женщин Белоруссии работали председателями колхозов, 578 – бригадирами, 600 – заведующими животноводческих ферм. Росла партийная прослойка колхозного крестьянства. К октябрю 1933 года в Белоруссии было создано 312 колхозных партийных ячеек, 448 кандидатских групп, 1641 партийно-комсомольская группа. Из 11 200 сельских коммунистов непосредственно в колхозах работало 7687 (70 процентов)<sup>1</sup>.

Впервые в истории крестьянство стало равноправным классом общества. Сбылась вековая мечта крестьянина о свободном и бесплатном пользовании землей. К концу 1936 года за колхозами Белоруссии были закреплены навечно 7 миллионов гектаров земли.

Социалистические преобразования белорусской деревни являются плодом огромной созидательной работы партийных и советских органов, сумевших мобилизовать трудящиеся массы республики и успешно решить важнейшую политическую и хозяйственную задачу по объединению десятков тысяч раздробленных крестьянских хозяйств в социалистические коллективные хозяйства.

Победа социализма в деревне нашла свое юридическое закрепление в Конституции СССР, принятой Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года. На основании Конституции СССР Чрезвычайный XII Всебелорусский съезд Советов 19 февраля года принял Конституцию Белорусской ССР.

<sup>1</sup> Герман К.К. Роль рабочего класса в победе колхозного строя в Белоруссии. Минск. 1963. С. 86.

# О законоотворчестве

## Научные основы законоотворчества

*Публикуется по статье: Головки, А.А.  
Научные основы законоотворчества / А.А. Головки //  
О совершенствовании законодательства Республики Беларусь  
и роли в этом процессе Парламента : тез. докл. науч.-практ. конф.,  
Минск, 28–29 мая 1998 г. / Нац. собр. Респ. Беларусь. –  
Минск, 1998. – С. 135–143.*

Я бы, конечно, отказался от выступления и просто передал его (я передал свои тезисы, причем подробнейшие), но это такая тема, от которой по существу зависит качество закона.

Ведь государство издает законы и другие нормативные акты, а в этих нормативных актах проявляется его политика. Это государственная функция. Это одно из важнейших направлений деятельности государства и очень ответственных. И такая работа в государстве (в любом) является постоянной: издают новые законы, изменяют старые, дополняют. Это постоянная, так сказать, возня, труднейшая работа депутатского корпуса, очень сложная. Я не завижусь этой работе, для вас это страшная ответственность: где-то запянуть не там поставил, где-то добавил на основании законов – и все летит.

Как мы добавили статью 61 (не знаю, какая она теперь, 61?), где можно возмещать материальный ущерб за моральный вред... в материальном смысле?! У нас такого никогда не было! Мы считали, что это могло быть в буржуазном обществе, как в денежном отношении возместить моральный вред. Написали, когда писали Конституцию, сделали это, думали, что этому никто значения

не придаст. А теперь во всех судах эти дела. Пленум Верховного Суда проводили (я ходил на этот Пленум), там были споры, кто должен оценить... Это целая история.

То есть я хочу сказать, какая ответственность у депутатов – поставить свою подпись, поднять руку: я – за. Он поднял за закон, а закон-то и негодный – Закон о свободе вероисповедания. Не соответствует международным нормам. Должен быть Закон о свободе совести, а это совсем другое дело. Вот вам и все. А депутат может и не понимать. Это такая специфическая тема, что ее очень трудно знать: взаимоотношения государства с церковью и т.д.

Конечно, законодательная функция – это важнейшее дело, трудное и противоречивое. С одной стороны, надо написать хороший закон, а с другой стороны, может, депутатский корпус не всегда готов к этому. Это не простое дело!

Как здесь действовать депутатам? Приглашать тех, кто понимает, или действовать самим? Иногда депутаты действуют сами (я не говорю о наших). Поэтому и до конца не доходят, не познают то, что надо бы тронуть и определить в каких-то рамках. Это очень сложное дело в любом государстве.

Разработка и закрепление важнейших институтов нашего общества и государства требуют высокого качества законов. Мы раньше вообще никогда не говорили о качестве законов. А теперь стали говорить (в последнее время). Мы говорили о качестве продуктов, о качестве материалов каких-то. А теперь говорим о качестве законов. И в Польше проводилась конференция (я участвовал в ней) «Качество закона». Это была сильнейшая конференция!

При таком качестве законов надо, чтобы тут была сосредоточена не только правовая наука. Здесь не только юристы должны уметь закон сочинять и, так сказать, начинать его хорошей начинкой. Здесь должны быть и экономисты, и специалисты по социологии, по политологии. Здесь должны быть точные расчеты, научные обоснования каждого нового положения, экономических и моральных выгод закона, стыковка с действующим законодательством, сохранение оправдавших себя на практике правил и положений, закрепленных в ранее действовавшем законодательстве, соответствие новых законов Конституции, выражение в них воли народа, демократичности, высокой нравственности, культуры, четкое соблюдение юридической терминологии, структуры, логической последовательности, стиля, грамотности, справедливости. Ведь закон всегда ассоциируется с правдой и справедливостью.

Поскольку в ныне действующей Конституции ставятся глобальные программные проблемы формирования демократического социального правового нейтрального государства, гражданского общества, ученые-юристы и политологи обязаны разработать теоретические основы этих понятий. Парламент должен их умело оформлять, внедрять в конкретные нормы законов, контролировать их исполнение.

Законы должны быть реальными, гарантированными, а не декларативными. Они должны быть законными как по содержанию, так и по порядку их подготовки и принятия.

Здесь уже говорили о том, что надо как-то выявить, какие же общественные отношения должны регулироваться законом. Но в статье 97 Конституции определяются примерно важные отношения, которые надо закреплять законом. Но я думаю, это сделать не просто ни парламентариям, ни ученым. И все-таки этим надо заниматься, как бы трудно не было. И все-таки дать бы какой-то круг вопросов, которые действительно должны регулироваться законами как высшей формой права нашего государства.

Но дело в том, что у нас после распада Советского Союза во многих республиках стал превалировать не закон, а «указное право» (его берут в кавычки). В России это очень сильно распространяется. Президент издает свои указы по таким вопросам, по которым должен Парламент работать, и может долго работать. Это сложный вопрос. Поэтому там критикуется это дело.

У меня есть книга одного из членов Конституционного Суда, нашего коллеги, Лучина (я его хорошо знаю, он специалист в той отрасли, в которой я работаю), он мне подарил книжку «Указное право». Он делает анализ указов Президента и показывает, к чему это приводит, когда за дело берутся не те, кто должен. То есть «указным правом» оттесняется закон, указ становится над законом. Ломается наша теория, наука конституционного права ломается.

В нашей республике это есть в значительно меньшей степени. Но в России и в других республиках это очень распространено. Поэтому наука конституционного права отрицательно относится к введению «указного права» с тем, чтобы вытеснить закон.

Я очень отрицательно отношусь к введению в 1996 году статьи 137 Конституции, в которой закреплено правило, что «в случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Накручено так, что простой человек никогда не поймет. В самой формулировке

отсутствует ясность мысли. Нет даже упоминания о том, кому предоставляется право. А это право предоставляется Президенту.

Я считаю, введение настоящего правила ущемляет демократию, ущемляет законодательную власть, и оно не диктуется необходимостью такого положения в мирное время. Мы в мирное время живем, и я считаю, что абсолютно не нужно идти таким путем. В правовом государстве приоритет отдается закону и парламенту, законодателю прежде всего.

Чем диктуется необходимость существенного изменения законодательства, что движет законодательством, от чего надо отталкиваться?

Я считаю, что движущими силами совершенствования законодательства являются экономические и социальные изменения в обществе, выдвигаемые жизнью новые программные установки, задачи и функции государственных органов и общественных формирований, внедрение устойчивых правовых начал в основные сферы жизни, расширение демократии, укрепление законности, правопорядка, внутреннее и международное положение государства. Это те исходные позиции, которые должны учитываться субъектами законодательной власти.

Проведение правовых реформ всегда связано с изменениями структуры государственного аппарата, компетенции его различных подразделений и их взаимодействия, что требует вдумчивого, научного подхода к разработке правовых норм, обоснованных штатов, просчета материальных затрат, а возможно, и предварительного проведения научных экспериментов в государственном строительстве, что у нас почти никогда не делается. А в 20-х годах в Беларуси делались эксперименты. Я написал статью, за которую получил премию от журнала «Советское государство и право», – описал научный эксперимент в государственном строительстве. Дал эксперимент, который проводился в 1929–1930 годах в Витебске. Витебский округ был опытно-показательным, проводились эксперименты, Койдановский район был показательным и пять сельсоветов, на которых проводились эксперименты (вплоть до нарушения законности), чтобы выявить: можно или нельзя. А потом решали вопрос о штатах и обо всем.

А мы сейчас, когда имеем науку, технику такую, что просто диву даешься, никогда не проводим эксперименты. Сделаем, а потом окажется, что не так.

А когда проходят без эксперимента такие вот изменения в аппарате, изменяется право, людей передвигают с одного места на другое, они теряют работу – это во многом сдерживает

и эффективность нашего аппарата, замедляется ход развития нашего общества.

Поэтому диалектика взаимодействия государства и права выражается в следующем: государство порождает, творит нормы права, воздействие которых, в свою очередь, распространяется на правила поведения самих государственных органов и на все иные субъекты права. Право – это слуга экономики и политики. От совершенства законов и иных нормативных актов зависит достижение намеченной цели. Несвершенные нормы права тормозят, препятствуют развитию предполагаемых общественных процессов, развитию демократии, эффективности и так далее.

Я считаю, что не оправдывается нашей наукой и международной практикой трансплантация в нашу правовую систему и госаппарат зарубежных норм права и государственных органов с надеждой их «приживания». Нельзя подгонять наш государственный аппарат под надуманные законы. Настоящее положение убедительно обосновал в свое время французский просветитель Шарль Монтескьё. Он содержание закона выводил из духа народа, его свойств. По его мнению, закон должен служить лишь тому народу, для которого он издан, и в котором отражен дух нашего народа.

Я считаю, что это очень разумное высказывание сегодня для нас. И эту книгу наши студенты (почти все, первого-второго курса) читают. Я радуюсь, что студенты изучают историю. Это была интереснейшая фигура, бесподобная. Я рад, что студенты читают таких умных людей.

Так вот, мы писали эту Конституцию, обновляли ее другие группы людей... Надо ли было в то время, диктовалась ли наукой, нашей жизнью, необходимость переименования Верховного Совета в Национальное собрание?

Ну переименовали, взяли из французской Конституции. Ну и что? Что, приживается это название? Нет. Люди этого не понимают, основная часть людей не понимает этого. Совет – это было понятно. Это орган, где советуются люди. Советов везде: в Англии – советы, в Норвегии – советы, в Дании – советы. Когда спорили о том, что «Советы» надо убрать, я говорил представителям БНФ: «Давайте тогда сделаем, как во Франции, сделаем "коммунами", а не "Советами"». Ну, Советов – людям понятно, что это такое. Это близкое понятие. Но понятие «Национальное собрание» нашим народом не воспринимается.

Не понимают также наши граждане, почему Совет Республики, как высшая палата Парламента, избирается не гражданами,

а таким сложным путем. Поляки пошли более прямо, они и в новой Конституции, которую приняли недавно (мы ее обсуждали здесь, приезжали поляки), верхнюю палату тоже избирают прямым путем. Потерриториально, но очень интересно.

Зачем, скажем, употреблять такое чужеземное слово, как премьер-министр? Да кто это поймет, что это такое? Мы «ушли» от Кабинета Министров, и настоял на этом я, когда подводили итоги обсуждения замечаний и предложений по поводу изменения Конституции. Я поднялся и сказал, как это можно назвать Правительством кабинетом? Кабинет – это комната, а на Западе – это туалет. Зачем же так называть? А Правительство – это группа людей, из которых большинство является министрами. Это Совет Министров. Абрамович говорит: «я сбегаю посоветуюсь». Побежал, Главе государства позвонил, говорит: дал «добро». Но я же не мог в то время додуматься еще переименовать Премьер-министра! Я был рад, что переименовали Правительство. Премьер-министр – этого у нас никто не понимает. Разве можно законы такие писать, которые непонятны народу! Да мы должны писать самым простым языком – белорусским ли, русским ли – для нашего народа... И тот, и другой языки понятны всем.

Я считаю, что при разработке законов необязательно мучиться Парламенту. Это адская работа двух палат. Можно было бы поручать подготовку отдельного закона какому-то центру, какой-то группе юристов, которые понимают в этом деле. Я не думаю, что они потребуют деньги какие-то большие. Я никогда не требовал денег, всю жизнь работал бесплатно... Да никаких мне денег не нужно! Я могу просто написать закон, как я понимаю. Зачем мне деньги? Мы можем помочь. И неплохо было бы создать такую группу профессионалов, чтобы она подготовила добротный проект, над которым вам легко было бы работать. Такой путь проще, демократичнее, во много крат профессиональнее. Качество этого проекта закона будет значительно выше по сравнению с подготовленным депутатами постоянных комиссий. Будет возрастать и авторитет ученых.

Я считаю, что не должно быть безымянных законов. Если их кто-то делает (группа юристов), так пусть эти творцы-юристы и подписывают проект.

Берем Конституцию Польши. Был я на Всемирном конгрессе в Варшаве (Конституционалисты – есть такая ассоциация), в Нью-Йорк не мог поехать, поскольку мне никто дорогу туда не оплатит. Я являюсь членом этой международной ассоциации. Ну а в Польшу я пешком ходил во время войны. Я знаю эту дорогу. Думаю, пойду



пешком, если не дадут. Ну, поехал в Польшу, встретил массу знакомых, познакомился с интересными юристами, с корейцем одним познакомился (потрясающе интересный человек!), познакомился с финном, с американцами... Это было очень интересно. Нам всем подарили польскую Конституцию 1791 года (вторая Конституция в мире после американской). Она во много крат лучше американской Конституции, но ей не судьба была реализоваться, поскольку произошел раздел Польши. Но отмечали эту дату.

А как нам подали эту Конституцию! В каком здании, в каком зале она была принята! Кто ее написал, то есть творцы. И их уважают! А кто знает, кто написал нашу Конституцию? Работали мы четыре года бесплатно. Вот Дробязко сидит тут... Да никто же не знает! Нас фотографировали, из БелТА приходили, делали снимки. Никто не показал! Говорят, депутаты сделали... Депутаты ломали, а мы строили. И мы больше двадцати вариантов проработали. Я хотел уйти отсюда, но не пускали. Вот это было творчество! Поэтому как это – не знать творца, который сделал этот закон? Я считаю, что так следует и подписать, какая сделала комиссия. И радоваться надо, что у нас есть люди толковые, грамотные. А так – безымянный закон. С кого спросить-то? Ни с кого не спросишь.

Меня очень волнует, например, раздел первый Конституции «Основы конституционного строя». Понимаете, этот раздел очень слабо отражается в текущем законодательстве. Ну, например, власть народа. Высшая власть – это власть народа. Но, позвольте, где отражается эта власть народа? Ну, хорошо, на референдуме. Проводим их мало и плохо. В выборах? Редко выборы проходят. А где еще? Если власть принадлежит народу, он может воздействовать на Парламент? Он обязан воздействовать. Если народу принадлежит власть, он на любого – и на Президента, и на Правительство – может воздействовать. У нас нет закона о власти народа. Как бы нужен был такой закон! Я предлагаю его концепцию в своем выступлении. Я бы сумел сам написать вам «болванку» – такую, чтобы вы подумали, поработали и написали бы для всего СНГ закон. Пусть узнают, что в Беларуси мы тоже что-нибудь да можем. И это было бы неплохо, я считаю, это было бы интересно.

Теперь в отношении того, что у нас происходят большие изменения в социальной структуре. И сейчас, когда мы сближаемся с Россией, у нас получается разное соотношение в структурах. Раньше мы говорили: стираются различия между классами. А сегодня, кроме рабочих, крестьян, у нас много частных собственников. У нас появились финансовые коммерсанты и бизнесмены,

предприниматели, акционеры, хозяева магазинов, банков и ресторанов, и кого только нет в сфере бытовых услуг.

Среди крестьян появилась новая прослойка – фермеры. Кто они? Можем ли мы говорить где-то у нас в законодательстве о стирании классовых различий? Да мы об этом сегодня и говорить-то не можем! Кроме того, я считаю, что надо поддержать наши трудовые коллективы. Их поддержали, когда Конституцию поправили, мне это нравится, но их надо все-таки поддержать. И конечно, трудовой коллектив в современной Беларуси не сравним с трудовыми объединениями людей, которые возникли в новых условиях рыночных отношений западного типа. Там совершенно другое. Мы пока еще не «разложились», мы пока еще держим то лицо, которое у нас было раньше.

Я, может, закончу на этом. Мне хотелось бы, конечно, и другие моменты осветить, но я очень тороплюсь и не могу все эти вещи подробно изложить. Я, например, считаю, что когда мы пишем закон, например о каком-то органе, то какая-то должна быть наука. Как я представляю это себе? Ну, берем какой-то статус, правовое положение или вообще Закон о Совете Министров Республики Беларусь. Ну, что бы в таком законе отразить по структуре с точки зрения науки и логической последовательности? Я, например, закрепил бы статус таким путем: я дал бы общие положения, порядок образования и структуру органа, его функции и компетенцию, основные формы и методы деятельности, формы издаваемых актов, а потом взаимоотношения его с другими органами.

Я читал проект Закона о Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему органах и должен сказать, что он был написан очень неграмотно. Мне было больно. Я раз прочитал текст, поправил, как считал нужным (на кафедре обсуждали), и считаю, что не надо было так называть Закон «О Совете Министров и подчиненных ему органах». Позвольте, если такой закон написать, так это будет целая книга. Дай Бог, чтобы только о Совете Министров написать закон, а о подчиненных ему органах... У нас и министерства, и госкомитеты. О них отдельные есть положения. Можно написать отдельный закон, основные положения министерств, как у нас было раньше в Союзе ССР. Зачем же загромождать Правительство?

И мне вот что не понравилось в законе. С чего начинается первая статья? Совет Министров руководит какими-то подчиненными нижестоящими органами. Боже мой! Так о Правительстве сказать! Правительство – это орган, в котором люди что-то понимают, что это за орган, и надо сказать, чем он руководит. Да, Правительство –

это орган общей компетенции, который руководит всем хозяйством, культурой, любым направлением, и обороной, и жилищным строительством... Это Правительство! О нем сказано бедно, скупо, не хочется читать после этого и закон. Разве можно так закон писать?

Статьи, которые должны быть впереди, стоят в конце. Переправил, подумал, многое внес. Не знаю, как он будет там принят. Я пытался что-то сделать. Но так же закон не пишут! Есть же правила, как излагать! Ну, возьмите закон о сельсовете, там все написано четко (великолепный закон!), как он образуется и все остальное – структура, компетенция по 25 направлениям. А мы сегодня о Правительстве – так бедно, что мне просто жалко!

Теперь в законодательной практике непонятно место Министерства юстиции. Я не могу понять, чем теперь... Раньше Министерство юстиции нас тревожило, вызывало, в какие-то группы объединяло. А теперь что? Министерство занимается только систематизацией законодательства – и все. Я не пойму. Это будет центр, а где будет место Министерства юстиции?

Ну, и считаю, что надо кое-какие законы издать новые. У нас есть касающиеся общественных объединений, и надо издать закон об общественных самостоятельных организациях, которых тьма-тьмушая. Мы же говорим о местном самоуправлении (там они все). Дать общие положения, их структуру, какие они бывают, что это такое, какие основные моменты отражаются в самостоятельных организациях в отличие от общественных. И надо, я считаю, создать группу ученых. Может быть, вы должны попросить нас, чтобы поработали над законодательством о местных Советах. Дело в том, что местные Советы мы загнали... мне больно за них. Потому что мы преподавали советское строительство, у меня есть учебник «Советское строительство». Преподавание было по всему Советскому Союзу, и не только на юридических факультетах. Теперь Советы, когда отрезали от них исполкомы и отделы управления – всю соль, весь смак, – Советы превратились в обычную формальность. Что может сделать Несвижский районный Совет, в котором одна учительница, райвоенком, тракторист... В бюджете они не понимают ничего. Все в райисполкоме, там отдел финансовый, там люди с высшим образованием. Что они сделали в сельском хозяйстве, когда они отрезали управление сельского хозяйства? Там все абсолютно: и животноводы, и ветеринары – там все. Отрезали. Это ошибка была допущена. Разве при создании президентской вертикали надо было отрезать от Советов это дело? Ни в коем случае этого делать нельзя! Эта вертикаль, само собой, есть. Ее не нужно отрезать. Они все подчиняются

Президенту: Правительство, министерства, госкомитеты, ведомства, исполкомы – все подчиняются ему. Трогали и загубили Советы! Я против этого возражаю, конечно. Я считаю, что это неправильно, это ошибка, которую депутаты должны исправить.

А что касается местных Советов, то надо взять законодательство – Закон об областных Советах, о городских, районных, почистить его, потому что Закон о местном самоуправлении и управлении – это «болванка» хорошая, но надо отказываться... Вот ты сельсовет – на тебе книжку! Вот ты горсовет – пожалуйста, если мы хотим вводить правовую культуру в нашем государстве.

Я считаю, что, кроме того, надо добиться такого положения, чтобы законодательный процесс был открытым, научно обоснованным и эффективным по конечным результатам.

# О малых городах

## О формировании правовой и социально-экономической модели малых городов в Республике Беларусь

*Публикуется по статье: Головки, А.А. О формировании правовой и социально-экономической модели малых городов в Республике Беларусь / А.А. Головки // Магдэбургскае права на Беларусі : матэрыялы навук. канф., прысвечанай 500-годдзю выдачы г. Мінску граматы на магдэбург. права, Мінск, 26 сак. 1999 г. / БДУ, Акад. М-ва ўнутр. спраў Рэсп. Беларусь, Беларус. недзярж. ін-т правазнаўства ; рэдкал.: У.М. Хоміч, Т.І. Доўнар, І.А. Юхо. – Мінск, 1999. – С. 164–172.*

Наше национальное законодательство не определяет сущности понятия «малого города». Нормативным путем закрепляется два вида поселений – городские и сельские. В Республике Беларусь сегодня насчитывается 212 городских поселений и 24 583 сельских. Имеется несколько видов населенных пунктов: города (трех категорий) – город Минск – столица Республики Беларусь, города областного и районного подчинения, а также городские поселки, рабочие поселки, курортные поселки (см. Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» от 5 мая 1998 г. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. Ст. 214).

Город Минск – столица Республики Беларусь, главный город государства, в котором сосредоточены центральные органы государственной власти, проживает 1,7 млн граждан, имеется высоко-

развитая структура промышленного производства, транспорта, различных учебных и социально-культурных учреждений.

Города областного подчинения – это населенные пункты, в которых проживает не менее 50 тыс. человек, являющиеся административными, крупными экономическими и культурными центрами с развитой производственной и социальной инфраструктурой. В отдельных случаях численность их населения может быть менее 50 тыс. человек, но имеются реальные перспективы дальнейшего развития и роста численности населения.

В городах районного подчинения проживает свыше 6 тыс. человек. В них имеются промышленные предприятия, сеть учреждений социально-культурного и бытового назначения.

К поселкам городского типа относятся:

- городские поселки с численностью населения свыше 2 тыс. человек, имеющие промышленные и коммунальные предприятия, социально-культурные учреждения, предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания;
- курортные поселки с населением не менее 2 тыс. человек, на территории которых расположены санатории, дома отдыха, пансионаты и широкая сфера организаций бытового и социально-культурного обслуживания;
- рабочие поселки, расположенные при промышленных предприятиях, электростанциях, стройках, железнодорожных станциях и других объектах, в которых проживает не менее 500 человек.

Все остальные населенные пункты (деревни, поселки и другие) относятся к категории сельских населенных пунктов.

Какие же населенные пункты можно отнести к категории «малых городов»? Наверное, из всех городских поселений Республики Беларусь к «малым городам» можно было бы отнести города районного подчинения с населением свыше 6 тыс. человек; городские и курортные поселки, в которых проживает свыше 2 тыс. человек, рабочие поселки с населением свыше 500 человек, а также некоторые города областного подчинения с населением до 50 тыс. человек. Следует иметь в виду, что в ряде городов областного подчинения проживает 150–200 тыс. граждан. Как можно, например, поставить с ними в один ряд город Бобруйск, в котором проживает более 226,7 тыс. человек, и сам город делится на два района. Отсюда следует вывод о необходимости выработки модели «малого города», определить его характерные черты.

В малых городах сегодня проживает более 20 % населения нашей Республики. Однако при определении концепции модели

«малого города» нельзя ориентироваться только на численность его населения (от – до). Необходимо учитывать еще следующие характерные особенности и явления: степень удобства проживания людей в таком городе; более упрощенное управление и самоуправление городом; развитость городской социальной инфраструктуры: рабочего класса, интеллигенции, предпринимателей, бизнесменов, наличие молодежи и лиц пенсионного возраста; уровень государственной и кустарной промышленности; наличие финансовых, культурных, образовательных и медицинских учреждений, торговых и бытовых предприятий; степень развитости сервиса и общественного питания; внешний облик городской застройки, исторические памятники; ухоженность улиц, тротуаров, площадей и усадеб индивидуальных домовладений. Таким городам должно быть передана территория (а не земля) в вечное пользование.

Неважно, как будут называться органы управления или самоуправления малых городов, главное, чтобы они имели самостоятельность в решении всех местных вопросов в области налогообложения, сбора налогов, накопления и расходования бюджетных средств, строительства, транспорта, землепользования, охраны общественного порядка, решения конфликтных дел в местном суде. Они должны влиять на всех субъектов хозяйствования независимо от их форм собственности (государственной или частной) в интересах общества, государства и города. Вышестоящие органы не должны отбирать средства, накопленные местным Советом депутатов города или местным исполнительно-распорядительным органом.

С XIV по XIX век многим городам Европы было предоставлено магдебургское право (немецкое право). На территории нынешней Беларуси такое право было предоставлено в XVI веке 90 городам. Многолетний исторический опыт самостоятельного управления гражданами и хозяйственно-финансовыми делами малых городов мог бы в известной степени разумно использоваться и в наше время.

В городских поселениях различных типов есть свои общие, и особенные черты. К общим чертам относятся: отсутствие в их среде такой социальной группы, как крестьянство, преобладание рабочих, служащих, предпринимателей и членов их семей; стиль, уклад жизни; большая развитость, чем в сельской местности, культурного, бытового и транспортного обслуживания, сети учебных, торговых предприятий и мест общественного питания.

К особым чертам городских поселений относятся: промышленная и иная ориентация их населения (горняки, энергетики, ткачихи, медики, отдыхающие и лечущиеся граждане, деревообработчики, радиоэлектронщики и др.); историческая значимость

места (например, города Несвиж, Мир, Полоцк, Новогрудок, Крэв и др.); развитость духовной сферы.

Ратую за определение характерных черт малого города и широкую государственно-правовую самостоятельность его органов, я хочу доказать и показать преимущества подобного расселения граждан в нашей Республике по сравнению с крупными городами.

«Большие города истощают государство. Богатство, которое они создают, иллюзорно. Франция была бы куда могущественней, если бы Париж исчез с лица Земли» – так размышлял Жан Жак Руссо еще в 1762 году («Известия». 1995. 2 апреля). Многие современные критики урбанизации согласны с такой логикой. На их взгляд, города расточительны, живут на дотации, плодят преступность, увеличивают безработицу. Между тем все громче звучит и иная мелодия: рост городов благоприятствует развитию экономики и культуры.

В крупном городе на небольшой территории скопляется огромное количество людей. Например, в Минске проживает 1/5 часть населения республики, в Москве около 10 млн человек, в столице Мексики – Мехико проживает 90 % населения страны. Это усложняет управление городом, требует дополнительно огромных материальных затрат на создание и постоянное функционирование внутригородского транспорта, отопления, освещения, подачи чистой воды, доставки продовольствия, уборки мусора, обеспечения правопорядка, предохранения граждан от инфекционных заболеваний. В большом промышленном городе невозможно обеспечить надлежащую экологическую среду для его жителей и уделить внимание каждому человеку. Человека в большом городе как бы не замечают, он «теряется», легче уходит из-под контроля семьи, государства. Это в значительной степени порождает преступников и лентяев.

Подобные негативные явления не типичны для малых городов, где большинство людей знает друг друга; уважают достойных и старших граждан, оказывают им помощь. Здесь человек у всех на виду, в то же время он приближен к природе, ему удобнее жить, проще обеспечить его чистой водой, продуктами питания, надлежащей экологической средой. В таких условиях легче вести борьбу с негативными явлениями, преступлениями, развивать самоуправление (народовластие), доходить до каждого человека, осуществлять контроль.

Исходя из анализа характерных особенностей и значения малых городов Беларуси в жизни человека, можно сделать следующее определение их понятия.

Малый город – это компактно расположенный населенный пункт с численностью населения от 500 до 50 тыс. человек, социальной инфраструктурой которого являются рабочие, интелли-



генция, предприниматели, бизнесмены, а также наличием в нем государственной и кустарной промышленности, финансовых, социально-культурных, учебных учреждений, торговых и бытовых предприятий, внешнего облика городской застройки, исторически значимых мест, городского стиля, уклада жизни, самостоятельного управления и самоуправления на своей территории.

В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается более 200 малых городов, самостоятельность управления и самоуправления которых следовало бы оформить законодательным путем. Предварительно можно было бы провести несколько научных экспериментов в этом направлении.

Для придания визуального эффекта государственной самостоятельности малых городов желательно утвердить каждому из них соответствующий отличительный знак (геральдику, герб), а, возможно, и флаг. Причем эти символы не должны носить формальный характер, желательно в них отразить особенности данной местности, ее основного производства, исторические события. Они не могут противоречить символам государства.

Убежден, что высказанные мною идеи прогрессивны и демократичны. Но в нынешних сложных условиях реализовать их довольно трудно по ряду причин: экономической слабости государства, усиленной централизации и создания вертикали исполнительной власти, разрыву взаимосвязей представительных и исполнительно-распорядительных органов на местах, наметившейся тенденции упразднения местных Советов в городах районного и областного подчинения в связи с объединением их территории с одноименными административными единицами. Например, объединение города Слуцка и Слуцкого района в одну административную единицу – Слуцкий район с сохранением одного районного Совета депутатов. А Слуцкий городской Совет депутатов и городской исполнительный комитет были упразднены.

На основании Положения «О порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр», утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 года № 433 (Сборник Указов Президента Республики Беларусь 22 июля 1994 г. – 31 декабря 1995 г. Минск. 1996. С. 462–469), в областях Беларуси было ликвидировано 83 административных единицы (54 города районного и областного подчинения, 28 городских поселков и 1 сельский Совет), в которых функционировали городские, поселковые и сельский Совет депутатов. С экономической точки зрения для государства это выгодно, а для развития малых

городов и обустройства жизни их граждан ничего существенно-го не дает. Желательно о каждом типе городского поселения издать Закон или Положение, как, например, Положение о курорте Нарочь, утвержденное 8 июля 1985 года (СЗ БССР. 1985. № 20. Ст. 300). Следует обратить внимание на то, что этой сферой общественной жизни ученые серьезно не занимались, она была отдана на откуп мелких чиновников. Отсутствует наука управления о рациональном обустройстве жизни граждан в малых городах Беларуси.

Настоящей проблеме следует придать общегосударственное значение. К ней надо подключить ученых различных отраслей и средств массовой информации – экономистов, юристов, социологов, историков, экономгеографов и др. Необходимо внедрять в быт все новое и передовое, что рождается жизнью, возродить старые весьма полезные национальные традиции, отражающие колорит белорусского народа, повышающие культуру, объединяющие людей и воспитывающие дух патриотизма, преданность и любовь к своему Отечеству. Все это значительно обогатит, активизирует и улучшит жизнь наших граждан, повысит их культурный уровень, ответственность и самостоятельность в местном самоуправлении при реализации народовластия.

Для осмысливания изучаемой нами проблемы большой интерес представляет расселение граждан по территории нашей Республики. На 1 января 1995 года в Республике Беларусь постоянно проживало 10 297,2 тыс. человек. Из них в городах – 7060,8 тыс., в сельской местности 3236,4 тыс. человек. Среднегодовая численность постоянно проживающего населения в 1994 году равнялась 10 308,3 тыс. человек (т.е. к концу года население уменьшилось). Сейчас в Республике количество населения уменьшается за счет естественной смерти.

Расселение по областям выглядит следующим образом. В Брестской области проживает 1508,3 тыс. человек; в Витебской – 1438,8 тыс. человек; Гомельской – 1584,2 тыс. человек; Гродненской – 1208,9 тыс. человек; в г. Минске с подчиненными ему населенными пунктами (пригородом) – 1694,5 тыс. человек; в Минской области – 1593,7 тыс. человек; Могилевской – 1258,8 тыс. человек.

### **Виды и количество городских поселений в Республике Беларусь**

Минск – столица государства	Города областного подчинения	Районного подчинения	Городские поселки	Рабочие поселки	Курортные поселки	Всего
Брестская область						
	5	15	7	2	–	29
Витебская область						
	6	13	23	3	–	45

Продолжение таблицы

Гомельская область						
	8	9	12	5	–	34
Гродненская область						
	6	6	21	–	33	–
Минский городской совет/Минск						
1	–	–	3	1	–	5
Минская область						
	8	12	19	2	1	42
Могилевская область						
<b>ВСЕГО</b>	<b>38</b>	<b>63</b>	<b>92</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>212</b>

Города областного подчинения – это областные центры с населением от 292,3 тыс. (Брест) – до 503,2 тыс. человек (Гомель), не говоря уже о Минске, в котором проживает 1,7 тыс. человек. Резко отличаются друг от друга города областного подчинения и города районного подчинения. В некоторых городах областного подчинения проживает 19 тыс. человек (Лепель), 20 тыс. человек (Добруш), а в других городах – 100 тыс. (Солигорск), 125 тыс. (Орша), 153,5 тыс. (Борисов), 171, 9 тыс. (Барановичи), 226,7 тыс. (Бобруйск). В городах районного подчинения проживает от 8 до 20 тыс. человек. В городских поселках от 1,5 тыс. человек (Свирь, Кривичи) до 10,6 тыс. человек (Фаниполь). Рабочих поселков всего 17; количество населения в них колеблется от 0,3 тыс. человек (р. п. Октябрьский, Чашникского района) до 3,5 тыс. человек (р. п. Оболь, Шумилинского района) и 7,2 тыс. человек (р. п. Репина, Столинского района).

Кроме того, в сельской местности Республики Беларусь имеется 24 583 деревни (а в 50-х годах их было более 35 тыс.), в которых проживает 3,2 млн человек. При этом 17,6 % деревень имеет всего 10 дворов, а 46,7 % – от 11 до 50. 70 % всех деревень насчитывают не более 200 жителей. На один колхоз, совхоз приходится в среднем 8 деревень, а в отдельных случаях – в 3 раза больше. Такая рассредоточенность населения явно диссонирует с принципами организации крупного, высокотехнологизированного производства и современного уровня социально-культурной жизни. Создание в сельской местности крупных благоустроенных поселков с системой местного самоуправления диктуется самой жизнью и подтверждается практикой. В сельской местности есть новые благоустроенные поселки (Жемчужный, Барановичского района, Новый быт и Снов, Минского района, III Интернационал, Дятловского района). Такие поселки есть во всех районах Беларуси. Официально, по нормам права, они именуются деревнями, хотя фактически поселки не уступают своими бытовыми условиями городскому укладу жизни. Им необходимо придать официально

особый правовой статус, дать точное наименование и определить формы самоуправления.

Концентрация благоустроенного жилья и всех средств жизнеобеспечения людей в крупных благоустроенных поселках сельской местности гарантирует им повышение материального и культурного уровня. В конце 70-х – начале 80-х годов государство и партийные органы нашей Республики предпринимали попытку решения этой сложной проблемы. Особую активность проявлял первый секретарь ЦК Компартии Беларуси П.М. Машеров. По его инициативе был разработан Генеральный план застройки сельской местности, на основании которого предполагалось равномерно расселить 4,3 млн сельских жителей, проживающих в то время в 26 тыс. мелких населенных пунктов, примерно в 3 тыс. благоустроенных поселках городского типа. По данному вопросу в Беларуси проводилось Совещание, в котором принимали участие лучшие инженеры-строители всех союзных республик. Обсуждение проводилось не только в Минске, но и в сельской местности, где к тому времени уже были сооружены первые такие поселения. Участники Совещания одобрили белорусский проект застройки сельской местности, которому не суждено было реализоваться. Приведенные факты дают повод для рассуждений, выработки определенных идей и концепций.

Думаю, что никто из нас не решится поставить вопрос о принудительном равномерном расселении граждан по населенным пунктам. Такие проблемы решаются добровольно самими гражданами. Жизнь, история развития нашего народа и государства сама определяла формы расселения граждан Республики Беларусь. В разные времена по-разному относились к людям и их месту жительства.

Цель моего исследования заключается лишь в том, чтобы заострить вопрос о выработке модели малого города, а также внести рекомендации о наилучших формах управления городскими и сельскими поселениями, создания для проживающих в них людей наилучших жизненных условий, оформить этот уклад жизни соответствующими нормами права, морали и обеспечить гарантии их реализации.

Решение поставленных нами вопросов относится к компетенции Национального собрания, Президента и Совета Министров Республики Беларусь. Граждане же вправе высказывать свои соображения в печати и решать многие вопросы обустройства своей жизни на референдумах.

# О союзном государстве

## Союзное государство и иные интеграционные объединения на постсоветском пространстве<sup>1</sup>

*Публикуется по статье: Головки, А.А. Союзное государство и иные интеграционные объединения на постсоветском пространстве / А.А. Головки, А.П. Судас // Юрид. журн. – 2008. – № 2. – С. 42–45.*

В статье авторы дают общую характеристику Союзному государству. Отмечаются достижения Беларуси и России в области обеспечения равных условий для субъектов хозяйствования. Сравняется деятельность таких созданных на постсоветском пространстве интеграционных объединений, как Единое экономическое пространство, Евразийское экономическое сообщество, Организация договора о коллективной безопасности, Содружество Независимых Государств. Высказаны идеи о реформировании СНГ, а также о продолжении поступательной интеграции России и Беларуси в политической, экономической, социальной и военной сферах.

Авторы приходят к выводу, что российско-белорусская интеграция находится на высокой стадии развития по сравнению с иными региональными объединениями на территории СНГ. Во многом этому способствует совместное участие России и Беларуси в иных межгосударственных отраслевых объединениях.

Республика Беларусь в соответствии со статьей 8 Конституции 1994 года и нормами международного права может на добровольной

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 20 февраля 2008 года.

основе входить в межгосударственные образования и выходить из них.

При сравнении состояния интеграционного потенциала Союзного государства России и Беларуси в условиях существования иных интеграционных объединений и расширения Европейского союза (ЕС), некоторые авторы дают оценку подлежащих сравнению интеграционных объединений, другие – определяют перспективы их развития либо находят различия в содержании их функций.

На наш взгляд, целесообразно объединить указанные критерии сравнительного анализа, поскольку именно от итогов работы интеграционных объединений, перспектив их развития, задач, поставленных перед ними, зависят направления, динамика и ход развития всех объединительных процессов.

Союзное государство – самое удачное интеграционное образование на постсоветском пространстве. За прошедшие 10 лет по крайней мере трижды в рамках Союза Беларуси и России принимались важнейшие документы. С их подписанием начинался новый, более высокий виток интеграции (Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г., Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года и, наконец, Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.). В настоящее время в основе развития белорусско-российских интеграционных отношений лежит Договор о создании Союзного государства. Этот документ носит характер учредительного акта, определяющего статус создаваемого межгосударственного образования – Союзного государства<sup>1</sup>. Его неотъемлемой частью является Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации его положений. Задача Программы – зафиксировать содержание, этапы и сроки работы по передаче Союзному государству определенных в Договоре предметов ведения, формы их правового закрепления, организационные рамки этой деятельности, включая создание необходимых союзных и координирующих органов, расписаны стадии и сроки реализации целей Союзного государства (Закон Республики Беларусь от 24 декабря 1999 г. «О ратификации Договора о создании Союзного государства»). С выполнением Программы будет завершён процесс создания Союзного государства с единым экономическим пространством, единой денежной единицей, общим бюджетом, единым таможенным пространством и транспортной системой. В перспективе принятие

<sup>1</sup> Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М. Изд-во «Наука». 1991. С. 12.

такого важнейшего документа, как Конституционный акт Союзного государства.

Сегодня работают все органы Союзного государства: от Высшего Государственного Совета, Союзного правительства до отраслевых органов Союза. Результат такой работы закреплен в созданной договорно-правовой базе.

Проведена значительная работа в сфере унификации законодательства, регулирующего денежно-кредитные отношения: 30 ноября 2000 года подписаны межгосударственное Соглашение о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства и Соглашение между правительствами и национальными банками двух государств по созданию условий по введению единой денежной единицы.

С целью выработки единой налоговой политики последовательно проводится работа по унификации национальных законодательств в сфере налогообложения. Непрерывно продолжается работа по сближению законодательств двух стран в целях формирования единого таможенного пространства: унифицируются таможенные кодексы двух государств и законодательство в области защиты экономических интересов при осуществлении внешней торговли.

В процессе унификации законодательства в сфере экономической интеграции продолжает оставаться ряд нерешенных проблем, главными из которых являются препятствия на пути создания единого таможенного пространства. Не реализованы в полной мере международные соглашения, гарантирующие равные условия деятельности субъектам хозяйствования. Сдерживающим фактором в решении данной задачи является как сложность решения всего комплекса проблем по выравниванию условий хозяйствования, так и имевшая место практика принятия односторонних несогласованных решений на отдельных направлениях.

В Союзном государстве серьезное внимание уделяется решению задач в социальной сфере. В январе 2006 года на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства в Санкт-Петербурге были приняты решения, существенно расширившие принцип равенства прав граждан Беларуси и России в основных сферах жизни. Они направлены на решение таких проблем, как свободный выбор места жительства, социальное обеспечение, налогообложение доходов граждан, их медицинское обслуживание.

Ни одно интеграционное образование на постсоветском пространстве и в мировой политике такого результата своей

деятельности не имело. Поэтому совершенно очевидно, что интеграционные процессы двух государств будут динамично развиваться.

Проанализировав динамику развития интеграционных процессов в Союзном государстве и в странах Западной Европы, отметим, что европейские государства достигли достаточно высокого уровня в деле расширения ЕС за последние годы<sup>1</sup>. Число членов Европейского союза возросло с 15 до 27 членов. На наш взгляд, было бы естественно, если и на востоке Европы, и в Евразии интеграционные процессы состоялись, потому что в настоящее время необходим действительно высокий уровень взаимодействия с бывшими республиками Советского Союза, а ныне независимыми государствами. Интеграция на этом пространстве может иметь успех не меньше, чем в Западной Европе. В ходе интеграции необходимо опираться на опыт, приобретенный в процессе совместного нахождения в Советском Союзе. Не менее важно в максимальной степени использовать опыт создания Европейского союза применительно к условиям двух государств.

В конечном итоге естественным образом будет происходить то, что можно назвать «интеграцией интеграции», т.е. взаимодействии интеграционных образований на постсоветском пространстве и сотрудничество с подобными структурами на западе Европы. Первые такие примеры уже есть: усилия Российской Федерации и Европейского союза по созданию общих пространств экономического, энергетического, гуманитарного сотрудничества.

Беларусь и Россия в интеграционных взаимоотношениях действительно существенно продвинулись, поэтому уже сейчас можно оценить работу всех интеграционных структур на постсоветском пространстве (СНГ, ЕЭП, ЕврАзЭС, ОДКБ).

Создание большого количества интеграционных образований на территории бывшего Советского Союза объясняется тем, что на постсоветском пространстве пока совместными усилиями «нащупываются» наиболее эффективные формы интеграции<sup>2</sup>. В настоящее время из всех форм, которые существуют и в известной степени конкурируют между собой, наиболее оптимальная и эффективная – Союзное государство Беларуси и России.

<sup>1</sup> Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России // Советская Белоруссия. 1998. 29 дек. С. 21.

<sup>2</sup> Сорокин К.Э. Геополитика современного мира // Политическая история. М. 2000. С. 37.



Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, созданная в соответствии с Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, наделена функциями, связанными с формированием общих внешних таможенных границ входящих в нее стран (Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан), выработкой единой внешнеэкономической политики, тарифов, цен и другими составляющими функционирования общего рынка.

К числу приоритетных направлений в деятельности ЕврАзЭС на ближайшую перспективу относится заключение международных соглашений в таких отраслях, как транспорт, энергетика, трудовая миграция, аграрно-промышленный комплекс, условия перемещения граждан стран, входящих в ЕврАзЭС, по территории Сообщества.

Необходимо отметить, что процессы создания общего таможенного режима, формирования единого таможенного тарифа, реализация совместных программ социально-экономического развития, обеспечение граждан государств Сообщества равными правами в получении образования и первостепенной медицинской помощи в ЕврАзЭС протекают медленнее, чем в Союзном государстве.

Тем не менее ЕврАзЭС остается привлекательной формой интеграции. Свидетельством его эффективности является то, что в январе 2006 года новым членом ЕврАзЭС стал Узбекистан. Если бы это образование не представляло интереса, то не происходило бы его расширения. Кроме того, в 2003 году ЕврАзЭС получило статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, что свидетельствует об его признании международным сообществом.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) касается интеграции в военно-политической и военно-технической сферах и действует на основании Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и Устава организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года.

Первоначально Договор о коллективной безопасности служил организации согласованных действий в интересах обеспечения коллективной безопасности на случай внешней военной агрессии или при наличии ее реальной угрозы. В статье 4 Договора установлено, что в случае совершения агрессии против любого из государств-участников все остальные государства предоставят ему необходимую помощь, включая военную.

Отличительной особенностью ОДКБ является глубокая специализация, а именно координация и углубление военно-политического взаимодействия. Это подтверждается направленностью заключенных соглашений в рамках ОДКБ: например, Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года, создающее правовую базу для временного пребывания воинских формирований государств – членов ОДКБ на территориях сторон ОДКБ; Соглашение об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств – членов ОДКБ от 18 июня 2004 года, определяющее порядок оперативного оборудования территории и совместного использования объектов военной инфраструктуры сторон в интересах коалиционных (региональных) группировок войск (сил).

Работа Организации становится все более заметной и на международном уровне. Этому способствует то, что Генеральная Ассамблея ООН в 2004 году приняла решение о предоставлении ОДКБ статуса наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН.

Продолжает также существовать самое широкое интеграционное образование – Содружество Независимых Государств (СНГ), действующее на основании Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (1991 г.) и Устава Содружества Независимых Государств (1993 г.). На наш взгляд, СНГ интеграционный потенциал не исчерпало: оно может и должно способствовать сближению и всестороннему сотрудничеству входящих в него стран, укреплению их позиций в мировом сообществе. Тем не менее, необходимо найти пути повышения эффективности работы Содружества. Для этого необходимо в первую очередь разработать механизмы реализации заключенных соглашений, провести реформирование его органов и структур. Очень важно сохранить и в дальнейшем развивать работу с государствами Западной Европы (Германия, Дания) и другими государствами в отраслевых советах СНГ таких, как энергетика и транспорт. Это и будет являться подтверждением эффективности деятельности СНГ<sup>1</sup>.

В стадии формирования находится Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины.

Единое экономическое пространство (ЕЭП) – экономическое пространство, объединяющее таможенные территории сторон

<sup>1</sup> Россия и постсоветское геополитическое пространство: инф.-аналит. бюл. М. 1999. № 14. С. 14.

Соглашения о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 года, на котором функционируют единые механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Интеграция в виде формирования ЕЭП также характеризуется узкой направленностью и формируется с целью создания условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-участников и повышения уровня жизни населения (Закон Республики Беларусь от 9 декабря 1999 года «О ратификации Договора и Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве»).

Создание единого экономического и социального пространства двух стран невозможно без продолжения процесса унификации правовой базы во всех сферах общественных отношений. Вместе с тем представляется ненужным осуществление унификации законодательства в сжатые сроки без основательной подготовки.

Подобная «ускоренная» интеграция могла бы быть оправданной лишь в случае слияния России и Беларуси в единое государство с отказом их от суверенитета в пользу этого государства.

Однако этот вариант противоречил бы букве подписанных документов: в Декларации о дальнейшем единении Беларуси и России говорится о «поэтапном движении к добровольному объединению в Союзное государство при сохранении национального суверенитета государств – участников Союза». В условиях же сохранения суверенитета России и Беларуси процесс полной интеграции неизбежно должен занять достаточно длительное время.

Российско-белорусская интеграция, по общему признанию, уже сейчас находится на наиболее продвинутой стадии в экономической, политической, социальной, военной сферах по сравнению с иными региональными (отраслевыми) объединениями. Во многом этому способствует совместное участие России и Беларуси в межгосударственных отраслевых объединениях. Но негативной отличительной особенностью Союза Беларуси и России от других межгосударственных объединений, созданных в рамках СНГ, является то, что Союзное государство России и Беларуси не имеет подтвержденного международно-правового статуса, в отличие, например, от ЕврАзЭС. Кроме того, решения межгосударственных союзных органов власти не носят обязательного характера для исполнения на национальном уровне. Они лишь содействуют организации и углублению двустороннего

сотрудничества России и Беларуси, что в конечном итоге должно привести к формированию единого государства.

Тем не менее, исходя из консенсуса в общественно-политических кругах, необходимо всемерно укреплять Союз России и Беларуси. Прочный экономический, правовой и военно-стратегический союз двух стран, развитие совместного сотрудничества с Евросоюзом, дальнейшая интеграция в рамках ЕврАзЭС, ЕЭП и ОДКБ – важные связующие звенья в отношениях России и Беларуси. Задача научных, экспертных, общественно-политических структур России и Беларуси, а также уже существующих органов Союзного государства в максимальной степени содействовать ускорению международно-правового признания и дальнейшего его строительства, наполнению реальным содержанием. Требуется усиление работы по реализации совместных программ в рамках Союзного государства, органам Союзного государства следует добиваться исполнения ключевых документов, обеспечивающих основной принцип Союза России и Беларуси – обеспечение равных прав граждан двух стран и создание равных условий для субъектов хозяйствования.

## Библиографический список трудов А.А. Головки, опубликованных в настоящем издании

1. Головки, А.А. Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект) / А.А. Головки. – Минск : Право и экономика, 2004. – 164 с. – (Серия «Юридическая литература»).
2. Головки, А.А. Воздействие права на демократизацию и гуманизацию глобальных общественных процессов / А.А. Головки // Право и демократия : сб. науч. ст. / БГУ ; редкол.: В.Н. Бибело (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2002. – Вып. 13. – С. 3–10.
3. Головки, А.А. Государственный суверенитет Республики Беларусь: теория и практика / А.А. Головки // Выбранные научовыя працы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта : у 7 т. – Мінск : БДУ, 2001. – Т. 3 : Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны / рэдкал.: В.М. Гадуноў (адк. рэд.) [і інш.]. – С. 43–53.
4. Головки, А.А. Теоретические основы законности как универсального социально-правового явления / А.А. Головки // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 50–64.

5. Головко, А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (некоторые проблемы теории и практики) / А.А. Головко // Право и политика. – 2006. – № 3. – С. 24–30.
6. Головко, А.А. Законность и время / А.А. Головко // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2005. – № 1. – С. 58–62.
7. Головко, А.А. Концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь / А.А. Головко // Право и демократия : сб. науч. ст. / БГУ ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 1998. – Вып. 9. – С. 84–98. – (Приложение к журналу «Право и экономика»).
8. Головко, А.А. Теоретические основы взаимоотношений социального правового государства Беларуси с человеком и гражданином / А.А. Головко // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30–31 марта 2000 г. / БГУ ; редкол.: А.А. Головко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2000. – С. 183–187.
9. Головко, А.А. Человек, личность, гражданин / А.А. Головко. – Минск : Беларусь, 1982. – 80 с.
10. Головко, А.А. Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации / А.А. Головко // Канстытуцыйны працэс у Рэспубліцы Беларусь: праблемы тэорыі і практыкі : тэз. дакл. міжнар. навук.-практ. канф., Гродна, 26–27 крас. 1996 г. / Гродзен. дзярж. ун-т імя Я. Купалы ; адк. рэд. М.У. Сільчанка. – Гродна, 1996. – Ч. 1. – С. 17–20.
11. Головко, А.А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 годах / А.А. Головко. – Минск : Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1968. – 128 с.
12. Головко, А.А. Научные основы законотворчества / А.А. Головко // О совершенствовании законодательства Республики Беларусь и роли в этом процессе Парламента : тез. докл. науч.-практ. конф., Минск, 28–29 мая 1998 г. / Нац. собр. Респ. Беларусь. – Минск, 1998. – С. 135–143.

13. Головки, А.А. О формировании правовой и социально-экономической модели малых городов в Республике Беларусь / А.А. Головки // Магдэбургскае права на Беларусі : матэрыялы навук. канф., прысвечанай 500-годдзю выдачы г. Мінску граматы на магдэбург. права, Мінск, 26 сак. 1999 г. / БДУ, Акад. М-ва ўнутр. спраў Рэсп. Беларусь, Беларус. недзярж. ін-т правазнаўства ; рэдкал.: У.М. Хоміч, Т.І. Доўнар, І.А. Юхо. – Мінск, 1999. – С. 164–172.
14. Головки, А.А. Союзное государство и иные интеграционные объединения на постсоветском пространстве / А.А. Головки, А.П. Судас // Юрид. журн. – 2008. – № 2. – С. 42–45.

Научное издание

Наследие права

**ГОЛОВКО Анатолий Александрович**

## **ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ**

Ответственный за выпуск

*В.В. Куртова*

Редакторы

*Л.Ф. Остроумова, Е.П. Соболева*

Компьютерная верстка

*О.П. Карасюк*



Подписано в печать 12.10.2018. Формат 60x90/16. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 28,83. Уч.-изд. л. 27,88. Тираж 300 экз. Заказ 812.

Общество с ограниченной ответственностью «ЮрСпектр».  
Свидетельство о государственной регистрации издателя,  
изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/531 от 27.06.2018.  
Ул. Ф. Скорины, д. 40, комн. 328 (адм. корп.), 220141, г. Минск.

Общество с ограниченной ответственностью «Юстмаж».  
Свидетельство о государственной регистрации издателя,  
изготовителя, распространителя печатных изданий № 2/68 от 19.03.2014.  
Ул. Калиновского, д. 6, Г 4/К, комн. 201, 220103, г. Минск.