

резерв пополнения продовольственных ресурсов. На это еще раз обращено внимание в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. «О дополнительных мерах по увеличению производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах» [3, 1981, № 6, ст. 37]. Многие районные Советы Харьковской области (Валковский, Краснокутский, Сахновщинский) проводят большую организаторскую и разъяснительную работу среди колхозников, направленную на улучшение ведения личных подсобных хозяйств. Благодаря их усилиям создается такой общественный климат, в условиях которого колхозники понимают, что, выращивая в личном подсобном хозяйстве скот и птицу, занимаясь огородничеством и садоводством, они участвуют в полезном государственном деле.

Районные Советы обладают эффективными методами воздействия, обеспечивающими реализацию их полномочий в сфере руководства колхозами. Они заслушивают доклады руководителей колхозов, отменяют противоречащие законодательству решения правлений и общих собраний колхозников (собраний уполномоченных), Советов и собраний уполномоченных межколхозных предприятий.

Сложность задач, решаемых районными Советами в современных условиях, требует от них повышения уровня хозяйствования во всех звеньях экономики, улучшения стиля и методов руководства колхозным производством. Речь идет о таком стиле, в котором исполнительность, дисциплинированность органически сочетались бы со смелой инициативой и предприимчивостью, практичность и деловитость — с перспективой, критическое отношение к недостаткам — с готовностью быстро их устранить.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1972. — Т. 10. 535 с. 3. СП СССР. 4. Коммунист, 1981, № 6. 5. Правда.

Поступила в редколлегию 27.06.81.

В. В. Богущкий

Харьков

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛОВ И УПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

В реализации решений XXVI съезда КПСС ответственная роль принадлежит местным Советам народных депутатов, обладающих по Конституции СССР широкими правами. Многогранная практика деятельности местных органов власти в последнее время показывает, что они, широко используя свои полномочия,

активно участвуют в составлении планов и осуществлении контроля за их выполнением, неукоснительным соблюдением советских законов. Всемерно развивается инициатива народных депутатов, расширяются и укрепляются их связи с населением, трудовыми коллективами и общественными организациями. Л. И. Брежнев говорил: «Сила Советской власти — в ее теснейшей связи с народными массами. Питаясь их инициативой и активностью, она организует и направляет усилия народа в единое русло. В этом залог наших успехов, залог укрепления и развития социалистического государственного строя» [5]. Успешному решению местными Советами хозяйственных вопросов, усилению их влияния на возрастание эффективности работы объединений и предприятий, на улучшение условий труда и быта людей способствует постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» [1, 1981, № 13, ст. 436].

Одна из важнейших форм работы краевых, областных, районных и городских Советов — реализация ими законодательства — проявляется в повседневном функционировании отделов и управлений исполкомов. Широкий объем задач и организационной работы, выполняемой местными Советами и их исполкомами, обуславливает наличие довольно сложной системы отделов и управлений.

Место отделов и управлений исполкомов в системе органов государственного управления, их полномочия и организационно-правовая деятельность уже освещались в государствоведческой литературе [6, 7]. Однако введение в действие Конституции СССР 1977 г., конституций союзных и автономных республик 1978 г. и законов о местных Советах, необходимость обобщения опыта организационной работы, накопленного этими органами власти и их управленческим аппаратом в последние годы, настоятельно требуют раскрытия правового положения и функций отделов и управлений исполкомов в современных условиях, определения путей дальнейшего возрастания их роли в решении задач, стоящих перед местными Советами в свете решений XXVI съезда КПСС.

Порядок создания отделов управлений, их задачи, компетенция, формы и методы организационно-правовой деятельности регулируются Конституцией союзной, автономной республики, законодательными актами Союза ССР и республики о местных Советах, положениями об отделах и управлениях, которые утверждены Советом Министров союзной, автономной республики. Многие вопросы функционирования отделов и управлений регулируются также отдельными правовыми актами соответствующих министерств, государственных комитетов и ведомств СССР и республик, решениями вышестоящих местных Советов, их исполкомов, отделов и управлений.

Конституция СССР 1977 г., как и ранее действовавшая Конституция, об отделах и управлениях исполкомов не упоминает. Основные вопросы формирования и деятельности отделов и управлений регулируются в одной статье конституции каждой союзной республики¹. Так, в ст. 138 Конституции БССР, ст. 139 Конституции КазССР сказано, что отделы и управления исполкомов образуются областными, районными, городскими, районными в городах Советами народных депутатов и подчиняются в своей деятельности как Советам и их исполкомам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления. Предусмотрено также, что перечень отделов и управлений и порядок их образования устанавливаются законодательством Союза ССР и союзной республики. Таким же образом регулируется функционирование отделов и управлений конституциями других республик. Некоторые особенности содержатся в конституциях УССР, МССР и ЭССР. Так, в ст. 138 Конституции УССР определены главная функция отделов и управлений («руководят порученными им отраслями управления») и особенность подчиненности по вертикали («вышестоящему отраслевому органу государственного управления»). Конституция МССР в ст. 138 оговаривает, что отделы и управления образуются в соответствии с законодательством республики с учетом особенностей хозяйственной и социально-культурной жизни района, города. В Конституции ЭССР опущено содержащееся в конституциях других республик положение о том, что перечень отделов и управлений и порядок их образования устанавливаются законодательством Союза ССР и республики.

Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» (ст. 36), Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов народных депутатов» (ст. 12) и «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов» (ст. 14) (в редакции от 28 ноября 1978 г.) применительно к отделам и управлениям исполкомов содержат в целом такие же формулировки, как в конституции республик. Наряду с этим они устанавливают, что отделы и управления состоят на бюджете или хозяйственном расчете, а положения о них утверж-

¹ Характерно, что в конституциях республик, которые действовали до 1978 г., вопросы образования и функционирования этих органов охватывались рядом статей (в конституциях РСФСР, УССР, БССР, например, десятью). В конституциях некоторых республик (РСФСР, БССР, КазССР и др.) закреплялся перечень отделов и управлений исполкомов Советов различных звеньев. В связи с этим совершенствование системы отделов и управлений неизбежно влекло внесение поправок в текст конституции республики. В 50-х гг. из конституций ряда республик (УССР, АрмССР и др.) перечень отделов и управлений был исключен.

даются Советами Министров союзных и автономных республик [1, 1980, № 27, ст. 526; 1978, № 49, ст. 795, 796].

Законы о районном (ст. 73) и городском, районном в городе Советах (ст. 79), действующие в союзных республиках, в редакции, утвержденной в связи с принятием Конституции СССР 1977 г., конституций республик 1978 г., не только воспроизводят цитировавшиеся выше положения конституций и законодательных актов СССР об отделах и управлениях, но и закрепляют обязанность этих органов отчитываться о своей работе перед Советом и его исполкомом, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан [2, 1979, № 52, ст. 678, 679]. Предусматривается также, что руководители отделов и управлений издают в пределах компетенции отделов и управлений свои акты — приказы на основании и во исполнение актов Совета, его исполкома, а также вышестоящих органов государственной власти и управления (ст. 72, 78).

В положениях об отделах и управлениях исполкомов, утвержденных постановлениями Совета Министров республики, в соответствии с конституционными нормами и предписаниями законов о местных Советах определяются основные задачи, направления деятельности и права рассматриваемых органов, система законодательных и иных правовых актов, которыми они призваны руководствоваться. Положения закрепляют также полномочия руководителей отделов и управлений, формы сочетания единоначалия и коллегиальности в их работе, предоставление этим органам прав юридического лица, порядок их финансирования, утверждения структуры и штатов [3; 4].

На отделы и управления исполкомов возложено непосредственное оперативное руководство отдельными отраслями народного хозяйства, социально-культурного и административно-политического строительства на местах или квалифицированное решение вопросов функционального характера. Они несут ответственность за состояние и дальнейшее развитие соответствующей отрасли производства, обслуживания или социально-культурного строительства, выполнение плановых заданий по всем показателям. Отделы и управления ответственны за обеспечение развития демократических начал в руководстве, создание условий для выявления инициативы и активного участия трудящихся и их общественных организаций в работе по совершенствованию производства и обслуживания на подведомственных объектах, за внедрение эффективных систем управления, осуществление мероприятий по его совершенствованию. На отделы и управления возложено соблюдение законодательства, полномочий подчиненных предприятий, организаций и учреждений, всемерное содействие развитию их самостоятельности и инициативы.

Наиболее разветвленную систему отделов и управлений исполкомов имеют краевые, областные и городские (городов

областного подчинения) Советы. Районные и городские (городов областного подчинения) Советы создают, как правило, только отделы исполкомов. В зависимости от задач, основных направлений работы и компетенции все отделы и управления, создаваемые непосредственно местными Советами, можно классифицировать на следующие группы: отделы, управления, которые руководят отдельными отраслями народного хозяйства (местной промышленностью, сельским хозяйством, капитальным строительством и др.); отделы, управления, ведающие соответствующими отраслями социально-культурного строительства (народным образованием, культурно-просветительской работой, здравоохранением, социальным обеспечением, физической культурой и спортом и т. д.); отделы, управления, на которые возложено руководство обслуживанием населения (бытовым, торговым, общественным питанием и т. д.); отделы, управления, непосредственно обеспечивающие социалистическую законность, охрану государственного, общественного порядка, прав граждан (внутренних дел, юстиции, ЗАГС); отделы, управления, исполняющие полномочия функционального характера (по планированию, бюджетно-финансовой работе, использованию трудовых ресурсов и т. п.).

Отделы и управления исполкомов образуются на первой сессии вновь избранного Совета. При этом создание отделов и управлений областными и городскими (городов республиканского подчинения) Советами утверждается Президиумом Верховного Совета республики¹, а районными и городскими (городов областного подчинения) — областными Советами. На первой сессии утверждаются также руководители отделов и управлений. Изменения в систему отделов и управлений, состав их руководителей могут вноситься на последующих сессиях по предложению исполкома. В период между сессиями Совета исполком в случае необходимости назначает исполняющих обязанности и увольняет от исполнения обязанностей руководителей отделов и управлений. Эти решения исполкома обязательно вносятся на очередную сессию Совета для утверждения.

Отделы и управления исполкомов организуют свою повседневную работу, используя соответствующие формы и методы в зависимости от выполняемых ими задач. Они за исключением плановых комиссий функционируют на основе принципа единоначалия. Руководители отделов и управлений издают в пределах компетенции этих органов приказы на основании и во исполнение решений Совета, актов исполкома, а также вышестоящих органов государственной власти и управления, проверяют их исполнение. При обсуждении и разрешении наиболее важных вопросов руководства конкретной отраслью в органи-

¹ В УССР создание отделов и управлений областными и городскими (городов республиканского подчинения) Советами утверждается Советом Министров республики (ст. 19 Закона о Совете Министров УССР).

зационной деятельности отделов и управлений единоначалие сочетается с коллегиальностью, для чего в этих органах создаются коллегии или постоянно действующие советы, утверждаемые исполкомом.

Формы и методы организационной деятельности отделов и управлений исполкомов зависят от системы их подчинения. Законодательство о местных Советах устанавливает двойное подчинение отраслевых и функциональных органов исполкомов. Подчиненность отраслевых и функциональных органов соответствующему Совету и его исполкому (по горизонтали) обеспечивает всесторонний учет местных условий и особенностей при осуществлении мероприятий вышестоящих органов и развития инициативы и активности отделов и управлений, укрепления их связей с населением. В свою очередь подчиненность отделов и управлений исполкомов вышестоящим одноименным органам (по вертикали) гарантирует единство действий всего отраслевого и функционального аппарата, концентрации их усилий на выполнение указаний соответствующих центральных органов управления.

В работе аппарата отделов и управлений исполкомов значительное место занимает материально-техническое обеспечение осуществляемых мероприятий. Руководящие работники и специалисты решают вопросы, связанные с своевременным выделением и эффективным использованием ассигнований, материалов, техники, транспорта, рабочей силы, соблюдением договорной дисциплины и т. п.

Таким образом, в организации работы отделов и управлений исполкомов используются общие для всех государственных органов управления основные формы и методы. Вместе с тем каждый отраслевой или функциональный орган исполкома (соответственно к своим задачам, компетенции, структуре аппарата и условий работы) применяет специфические формы и методы. Так, управления исполкомов, руководящие производством, призваны обеспечить полное использование таких экономических рычагов, как прибыль, цена, кредит и премия, целесообразное соединение экономических и административных методов руководства. Отделы внутренних дел исполкомов районных, городских Советов наряду с организационной работой применяют к нарушителям общеобязательных правил меры административного воздействия.

Существенными особенностями характеризуется деятельность отделов и управлений разных звеньев. Так, отделы и управления исполкомов районных и городских (городов без районного деления) Советов руководят подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями, оказывают помощь исполкомам сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов. Отдельные отраслевые и функциональные органы облисполкомов и горисполкомов (управление

местной промышленности, отдел цен и др.) не имеют в своем подчинении нижестоящих одноименных органов. Они руководят подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями или решают отдельные вопросы.

Некоторые отделы и управления исполкомов областных и городских (городов с районным делением) Советов не только непосредственно руководят предприятиями областного (городского) подчинения, но и направляют, и контролируют работу одноименных отраслевых и функциональных органов исполкомов районных, городских, районных в городах Советов. Приказы руководителей вышестоящих отделов и управлений обязательны для исполнения всеми подчиненными органами, предприятиями, учреждениями и организациями. Руководители вышестоящих отделов и управлений исполкомов имеют право отменять приказы руководителей нижестоящих одноименных отделов и управлений, если они нарушают законодательство или указания вышестоящих органов.

В свете решений XXVI съезда КПСС по совершенствованию управления и повышению уровня хозяйствования во всех звеньях экономики отделы и управления, ведающие вопросами местного хозяйства, призваны последовательно совершенствовать планирование, полнее учитывать в планах внутренние резервы производства и современные достижения научно-технического прогресса, правильнее определять первоочередность задач, пути достижения высоких народнохозяйственных результатов. Важно обеспечить на подведомственных предприятиях строгий режим экономии и бережливости, полнее учитывать фактор времени, выполнять поставленные задачи в сжатые сроки, вести решительную борьбу с бесхозяйственностью и расточительством. Отделы и управления призваны улучшать стиль и методы руководства подведомственным хозяйством, повышать требовательность, обобщать и активнее внедрять прогрессивные методы и передовой опыт в управлении, строго соблюдать социалистическую законность в хозяйственных отношениях, улучшать правовую работу. Одной из их задач остается дальнейшее улучшение организационной структуры управления местным хозяйством и социально-культурным строительством, исходя из необходимости более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей трудящихся. Важно также развивать инициативу, творческую активность трудящихся в руководстве хозяйством, улучшать организацию и повышать действенность социалистического соревнования.

Список литературы: 1. Ведомости Верховн. Совета СССР. 2. Ведомости Верховн. Совета УССР. 3. СП УССР, 1972, № 6, ст. 43. 4. СП РСФСР, 1972, № 10, ст. 44. 5. Правда, 1981, 1 апр. 6. Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1971. — 72 с. 7. Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. — К.: Наук. думка, 1973.—144 с.

Поступила в редколлегию 14.11.81.