

Б. И. Ольховский, канд. юрид. наук
Харьков

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Реформа политической системы в качестве решающего направления предусматривает обеспечение полновластия Советов народных депутатов как основы государственности и самоуправления, укрепление их законодательных, нормотворческих, управленческих и контрольных функций. Система руководства местными делами должна быть реорганизована на принципах самоуправления, самофинансирования, самообеспечения и согласования региональных интересов с общегосударственными. Принципиальное значение имеет при этом рациональное распределение властных полномочий. Без активного и непосредственного участия Советов народных депутатов не должен решаться ни один государственный, хозяйственный или социальный вопрос. Важнейшей задачей являются установление полной ответственности и самостоятельности Советов в реализации всех проблем развития подведомственной территории, коренное обновление организации работы представительных органов, усиление действенности контрольных функций Советов и их постоянных комиссий. Следует радикально пересмотреть ранее сложившееся разделение функций, входящих в компетенцию государственных органов, что особенно существенно для взаимоотношений Советов с исполнительными структурами, в том числе с представителями Президента на местах*.

Советы народных депутатов — единая субординированная система — создают нормативную базу государственного управления. В Конституции Украины и Законах закреплены исходные позиции управленческой деятельности всех подсистем государственных органов в любой сфере общественной деятельности. Советы народных депутатов своими актами устанавливают цели, задачи и направления общественной жизнедеятельности. Принимая бюджеты в форме законов и иных нормативных актов, Советы конкретизируют цели, рубежи и приоритеты общественного развития, а также способы и средства их достижения. Советы всех уров-

* Советское государственное строительство и право. М., 1982. С. 45.

ней проводят большую работу по формированию механизма государственного управления. Следует в законодательном порядке закрепить за Советами принцип принятия решений по ведущим функциям государственного управления (организации, регулированию кадров, финансированию, контроля и т. д.).

Характерным для современного этапа развития общества является углубление демократии, совершенствование всех форм участия масс в управлении государственными и общественными делами, развитие самоуправления. На первый план выступает всестороннее совершенствование самоуправления с тем, чтобы вовлечь в работу по управлению все больше населения.

Самоуправление народа в том виде, в котором оно сложилось на современном этапе развития нашего общества, осуществляется через все звенья системы и выступает как в государственных, так и общественных формах. Основу всех государственных форм самоуправления составляют Советы. При их помощи народ объединяется в свое государство, под их контролем действует государственный аппарат. Советы, все формы самоуправления должны функционировать с максимальной отдачей, создавая необходимые условия для реального, повседневного участия каждого гражданина в работе по управлению. Суть суверенной державы Украина представляет власть народа Украины. Полновластие народа осуществляется на основе Конституции Украины как непосредственно, так и через депутатов, избранных в Советы всех уровней. Украина — демократическое государство, механизм которого функционирует в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Важную роль призван сыграть Президент, его представители на местах. Исходя из концепции Конституции Украины, в ней будет закреплён принцип верховенства Советов как органов власти. Важное значение имеет законодательное закрепление единства всей системы Советов народных депутатов. В работе Советов важно успешно реализовать принцип соединения принятия решений и практического их исполнения. Именно на базе этого принципа Советы могут непосредственно и через создаваемые им органы должны руководить всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, всеми сферами жизни общества.

Управленческая активность Советов наиболее непосредственно проявляется в организующем и регулирующем по содержанию и преимущественно правовом по форме воздействию на общественную систему, коллективы, отдельных граждан. Такое воздействие представляет собой комплекс конкретных влияний, установок, стимулов, которым подвергаются сознание, поведение и деятельность людей в управляющей и управляемой системах. Целесообразно создавать организационные условия, позволяющие Советам решать свои насущные проблемы, расширяя их самостоятельность.

В управленческой реальности государственно-управляющие воздействия обладают определенными социальными и правовыми параметрами, в которых конкретизируются их назначение, содержание, характер организующих и регулирующих возможностей*.

С целью успешной реализации принципов реального самоуправления, чтобы Советы народных депутатов все более полно проявляли себя как основа самоуправления народа, нужно: 1) достаточно точно определить их полномочия и реально обеспечить необходимые условия и предпосылки для максимального их осуществления; 2) постоянно совершенствовать организацию работы Советов по привлечению масс к управлению и самоуправлению; 3) обеспечить полновластие Советов как основы государственности и самоуправления в стране.

Эффективная управленческая деятельность нуждается в научно обоснованной системе изучения управленческих ситуаций, в обеспечении демократизма при подготовке и принятии решений, плюрализме мнений, достижении четкой и жесткой системы действия и контроля по их реализации, объективной оценке хода и результатов исполнения решений. Государственное управление теснейшим образом должно быть связано со всей правовой системой. Особое значение приобретает правовое перераспределение объема и содержания управления «по вертикали» и «по горизонтали» его организационной структуры. Развитие правовой системы, ее взаимодействие с государственным управлением должны носить планомерный, непрерывный и активный характер. Этот процесс предполагает соответствующую организацию работы как в высших органах государственной власти и управления, где осуществляется основной объем правотворчества и откуда идет управление всем процессом, так и во всех других звеньях государственного аппарата, которыми применяется право.

В настоящее время достаточно большое количество людей занято в сфере управления. Несмотря на неоднократные заявления о необходимости резкого сокращения управленцев-аппаратчиков, их число, к сожалению, не уменьшается, а даже растет. Увеличиваются и расходы на его содержание, о чем свидетельствуют статьи бюджета Украины, направленные на финансирование содержания депутатов, аппарата Кабинета Министров и аппарата Президента. Решающим фактором интенсификации и оптимизации жизнедеятельности является эффективность государственного управления. Это важная проблема, требующая своего оптимального решения. Жизнь подтверждает, что централизованная система управления экономикой по отраслевому принципу уже не в состоянии успешно решать проблемы, стоящие как перед державой в целом, так и перед отдельными регионами.

* Сичера В. Подбор, расстановка и использование кадров управления // Вопр. экономики. 1977. № 2. С. 225.

Министерства и ведомства по сути своей экстерриториальны. В качестве главной цели они стремятся получить больше отраслевой выгоды при минимальных затратах. И сегодня экологические, экономические и социальные последствия экстенсивного наращивания производства, особенно остро встающие перед местными Советами народных депутатов, менее всего волнуют монопольно себя чувствующие министерства.

Реальная действительность требует коренных изменений во взаимоотношениях Советов и ведомств. С целью действительного обеспечения комплексного преобразования жизни на подведомственной Советам территории необходимо активизировать деятельность депутатского корпуса, комиссий, решительнее овладевать новыми методами хозяйствования, принимать самостоятельные решения, руководствуясь интересами дела на основе действующего законодательства. Должен быть реально обеспечен и гарантирован правом региональный хозрасчет в противовес монопольной власти ведомств. В основе механизма регионального хозрасчета должны лежать строгие финансовые обязательства и не менее строгие санкции в случае их неисполнения. Следует стимулировать обязанность предприятий исправно перечислять в местный бюджет обоснованную часть своей прибыли. Совет должен регулировать использование всех ресурсов, доходы от которых представляют основу его независимости и возможность комплексного развития территорий.

Повышению эффективности работы всей системы, всего механизма реализации управленческих функций Советов народных депутатов должно способствовать законодательное установление целей, направлений, форм и методов деятельности каждого звена и органа в сфере управления. Только четкая правовая регламентация правомочий всех государственных органов может укрепить режим законности в их деятельности и повысить ее эффективность. Советы, выполняя значительный объем деятельности по формированию и реализации функций государственного управления, вместе с тем не должны подменять исполнительно-распорядительные органы. К своему непосредственному рассмотрению они должны принимать наиболее важные вопросы государственного управления, относящиеся к ведению данного звена и касающиеся насущных проблем жизнедеятельности соответствующей территории.

Эффективность работы аппарата во многом зависит от качества управленческих решений Советов народных депутатов. Важно на основе постоянного тщательного анализа ситуации внимательно выбирать вопросы, выносимые на рассмотрение сессий, постоянных комиссий, четко формулировать принимаемые документы (решения). Советы призваны обеспечить территориальную координацию и концентрацию управленческих функций. Их решения в области управления должны носить программный характер, служить основанием и ориентиром оперативной управленческой дея-

тельности соответствующих исполнительно-распорядительных органов. И в условиях разделения властей дальнейшее расширение управленческой деятельности Советов народных депутатов будет оказывать существенное влияние на эффективное функционирование всех элементов государственного управления.