

систематически проводить аттестацию ответственных работников исполнительно-распорядительных органов аппарата управления и тем самым периодически разрешать кадровые изменения.

**Список литературы:** 1. Маркс К. Новые документы//Вопр. истории КПСС, 1968, № 2, С. 77—89. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, 9-е изд. 1983, Т. 1, 4. Программа КПСС 1961 г. М., 1961. 5. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986.

Поступила в редколлегию 12.03.86.

М. В. ЦВИК, канд. юрид. наук

Харьков

### ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Разработанная партией стратегия ускорения экономического и социального развития нашей страны включает в качестве неотъемлемой составной части углубление социалистической демократии, развитие всех ее сторон и проявлений. XXVII съезд КПСС поставил задачу все более эффективного использования различных форм демократии, обеспечения расширения участия народных масс в выработке, принятии и осуществлении государственных решений, углубления социалистического самоуправления народа [3]. Осуществление этой задачи предполагает реализацию всех заложенных в социалистической демократии потенциальных возможностей, максимальное использование закономерностей ее развития, влияющих на нее факторов — объективных и субъективных, позитивных и негативных, вскрытия и преодоления присущих развитию демократии противоречий.

Материалы XXVII съезда КПСС убедительно подтверждают великую социальную ценность социалистической демократии, воплотившей в жизнь многовековую мечту человечества об установлении в обществе подлинной свободы и равенства, о социальном и национальном раскрепощении, обеспечившей тем самым «...скачок человечества из царства необходимости в царство свободы» [1, т. 20, с. 295], где массы могут самостоятельно, со знанием дела участвовать в исторических свершениях. Вместе с тем в отличие от буржуазных идеологов марксизм-ленинизм не только видит в демократии воплощение неких абстрактных идеалов, но и рассматривает ее в качестве формы организации государственной власти [2, т. 33, с. 100; т. 37, с. 260], способа управления обществом, являющегося в современных условиях могучим орудием решения задач совершенствования социализма. Партия подчеркивает, что необходимо «всегда помнить ленинскую мысль о том, что социалистическую демократию нельзя понимать абстрактно. Она была

и остается инструментом развития экономики, роста активности человека, коммунистического воспитания масс» [4, с. 21].

Главный критерий эффективности демократии — успешное (т. е. в полном объеме и в минимальные сроки) решение с ее помощью конкретных задач совершенствования социализма. Однако важна не только результативность, но и средства, применяемые для достижения поставленной цели. Социализм отвергает макиавеллистскую концепцию о пригодности любых средств для достижения политической цели. Действенное, исключаящее всякий формализм, применение демократических методов имеет самостоятельную ценность и является обязательным.

В связи с многообразием функционального назначения отдельных институтов демократии (повышение эффективности производства, формирование государственных органов, выявление общественного мнения и т. д.) не представляется возможным выработать общие показатели и критерии эффективности для всех демократических институтов. Называемые в литературе факторы, обуславливающие прогрессивное развитие демократии или характеризующие ее высокий уровень [5, с. 138; 6, с. 29], в большинстве своем пригодны для оценки эффективности не всей демократии, а ее отдельных институтов. Дифференцированный подход необходим и при определении эффективности демократии на разных уровнях — в общегосударственном масштабе, в пределах региона, отрасли, деятельности отдельных государственных органов, коллективов, предприятий, цехов и т. д.

В то же время эффективность демократии в целом зависит от таких основных факторов, как материальный, человеческий, идеологический, организационный и правовой, в сфере действия каждого из которых имеются как успехи, способствующие прогрессу в развитии демократии, так и объективные и субъективные трудности, препятствия и противоречия, преодоление которых обеспечивает повышение ее эффективности. К числу последних относится противоречие между общественным бытием и сознанием, отставание которого (особенно в выработке коллективистской идеологии) сказывается на политической активности граждан, их адекватном социалистическому бытию участии в общественных делах. К той же группе относится и противоречие между всенародным характером власти и «объективно ограниченными, но постоянно возрастающими возможностями трудящихся непосредственно осуществлять ее функции в своих интересах» [6, с. 18].

Преодоление противоречий между потребностями децентрализации и необходимостью обеспечения твердого государственного руководства, дисциплинированности, организованности происходит путем установления правильного соотношения между децентрализацией и централизацией в рамках принципа демократического централизма. Соотношение это меняется на разных исторических этапах. Общая закономерность здесь — развитие демократии при незыблемости государственных решений, единоначалия, дисциплины, укрепления централизованного руководства. И любое отступ-

ление от этих начал антидемократично (например, практика корректировки государственных планов). Правильный выбор на каждом этапе истории меры соотношения децентрализации и централизма — гарантия от порождаемого чрезмерным централизмом бюрократических, а децентрализацией — анархистских тенденций.

К числу негативных явлений, необходимость преодоления которых вытекает из требования повышения эффективности демократии, относятся местничество, ведомственность, бюрократизм, заорганизованность, консерватизм [3]. Возникающие здесь противоречия разрешимы путем правильного сочетания отраслевого и местного планирования и управления, поиск которых ведут партия и государство, расширения прав и повышения координирующей роли Советов, создания органов, интегрирующих и координирующих деятельность различных ведомств и т. д.

Негативно воздействуют на развитие демократии факты противоправного извлечения отдельными лицами нетрудовых доходов, проявления паразитизма, уклонения от общественно полезного труда. Подобного рода явления, равно как и проявления уравниловки, могут снижать трудовую и политическую активность трудящихся, нарушать тесно связанный с демократизмом принцип социалистической справедливости, снижать эффективность ряда институтов демократии. Одобренные партией законодательные меры по борьбе с нетрудовыми доходами призваны усилить осуществление социалистической демократией ее социальной роли, повысить ее эффективность, активизировать человеческий фактор. Этот фактор имеет решающее значение при подборе руководящих кадров, формировании депутатского корпуса, различных общественных органов, вовлечении масс в управление.

Демократическим типом руководителя в рамках коллектива является такой тип, который, по мнению психологов, проявляет гибкость и находчивость в руководстве, склонен к коллегиальным формам работы, к административным мерам прибегает лишь в крайних случаях, устанавливает широкие контакты с подчиненными. «При демократическом стиле некоторые функции руководителя передаются другим членам коллектива и, таким образом, намечаются тенденции к самоуправлению» [10, с. 106—107]. И, наоборот, не согласуются с принципами демократии деятельность руководителей, предпочитающих кабинетный стиль руководства, администрирование, делающих упор на формальные показатели, тяготеющих к парадности.

Демократичной должна быть и сама процедура подбора, выдвижения и утверждения кандидатов на руководящие должности. При реализации решений XXVII съезда КПСС о расширении сферы применения принципа выборности и совершенствовании избирательной практики [3] заслуживает внимания учет накопленной практики и соответствующие предложения ученых. Практика ряда предприятий в Москве, Краснодаре, Тбилиси, Риге, Воронеже свидетельствует об успешном применении основанного на учете опросов общественного мнения принципа выборности или проведения

конкурсов при замещении должностей бригадиров и мастеров, других руководителей производства (начальники участков, цехов и т. д.), а в Грузии изучаются предложения общественности о выборности директоров совхозов, разработано положение о выборах хозяйственных руководителей.

Что касается главного звена социалистического самоуправления народа — Советов народных депутатов, — то Г. Х. Шахназаров, например, видит пути совершенствования отбора кандидатов в депутаты в том, что «крупные коллективы и группы избирателей могли бы предлагать своих кандидатов, а затем в порядке согласительной процедуры (в ходе встреч представителей партийных и других общественных организаций этих коллективов, на которых обсуждались бы сравнительные качества кандидатов, их достоинства и недостатки), приходиться к решению и договариваться о выдвижении одного кандидата» [13, с. 187]. В свете высокой оценки, данной в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии потенциальным возможностям пенсионеров [3], убедительно звучит аргументация Э. Л. Кузьмина, обратившего внимание на целесообразность избрания в Советы определенного числа депутатов из 50 млн. пенсионеров. Основанием для этого является их опыт, компетентность, желание работать и большой резерв свободного времени, в связи с чем их депутатская работа «позволила бы существенно обогатить деятельность органов народной власти» [13, с. 248].

Известные личностные особенности необходимы для участников всех демократических процессов, связанных с деятельностью любых иных органов или организаций. Целесообразно поэтому разработать на научной основе модели участников отдельных форм общественной самодеятельности. Доведение этих моделей до всеобщего сведения создаст предпосылки для должной самооценки граждан, наиболее рационального выбора каждым из них соответствующей его личностным данным формы общественной самодеятельности. Это послужит и для ориентировки иных, участвующих в формировании соответствующего общественного органа лиц. Можно было бы создавать специальные общественные комиссии, осуществляющие тестирование кандидатов в формируемый орган с последующей проверкой его результатов путем сопоставления личных качеств кандидата с разработанной моделью.

Условием повышения эффективности демократии, социальной активности личности являются рост материального благосостояния населения, уровня его образованности и культуры, создание дополнительных резервов свободного времени и повышение на этой основе активности граждан. В этой связи важно осуществление решений XXVII съезда КПСС по расширению производства товаров группы «Б», развитию системы среднего, специального и высшего образования, сети предприятий бытового обслуживания, общественного питания, детских учреждений, школ-интернатов и т. д. Велико здесь значение и идеологической работы, нацеленной на

совершенствование социализма, принципы осуществления которой сформулированы в материалах XXVII съезда КПСС.

Как «исходный пункт психологической перестройки наших кадров» [3] партия рассматривает расширение гласности. Широкая гласность — важный фактор повышения эффективности работы Советов, депутатов, народного контроля, социалистического соревнования и т. д. Ее расширение происходит по линии все более частых выступлений руководителей всех рангов перед населением, публикации прессой материалов о решениях, принимаемых на всех уровнях руководства, публикации и обсуждения повестки дня предстоящих сессий Советов и проектов их решений, проведения открытых и выездных заседаний постоянных комиссий Советов, дней депутата, открытого письма и т. д. Заслуживает распространения практика по утверждению исполкомами перечня информации, обязательной для доведения до сведения населения. Эффективная форма контактов работников центра и мест с трудящимися — телевидение, обеспечивающее не только прямую, но и обратную связь с многомиллионной аудиторией, как, например, программа центрального телевидения «Проблемы, поиски, решения».

Гласность — источник формирования и выявления общественного мнения, использование которого — важное условие повышения эффективности процесса управления и принятия государственных решений. О заложенных здесь возможностях свидетельствуют факты. Так, в редакции газет ежегодно поступают 50—70 миллионов писем трудящихся, в том числе в период между XXVI и XXVII съездами партии только в ЦК КПСС их поступило 3,5 миллиона. В течение работы Советов очередного созыва депутатам дается 700—800 тыс. наказов избирателей. При выявлении общественного мнения все большему применению подлежит активная форма его выявления — опросы, анкетирование, общественные обсуждения и дискуссии, а также совершенствование методики учета, систематизации и обобщения результатов волеизъявления населения.

Важным фактором, стимулирующим развитие демократии, является организационная работа, особенно в области руководства хозяйством, где систематически проводятся эксперименты, нацеленные на то, чтобы «сомкнуть меры по совершенствованию системы управления сверху донизу с развитием коллективных форм организации и стимулирования труда снизу, поднять активность трудящихся» [14, с. 13]. В то же время в сфере организационной работы проявляют себя и некоторые снижающие эффективность демократии факторы, традиции и стереотипы.

Такова, например, тенденция осуществления исполкомами руководящих функций в отношении собственных Советов. Прав Д. А. Керимов, отмечающий нетерпимость ситуации, когда «Советы народных депутатов, призванные руководить своими исполнительными комитетами, оказываются в положении руководимых ими» [8, с. 10]. Решение вопроса следует искать на пути повышения активности сессий, постоянных комиссий и депутатов Советов, более последовательного осуществления в их деятельности сочетания

принятия решений с организацией и проверкой их исполнения, реализации давно высказываемых в литературе предложений об «изъятии у исполкомов президиальных функций» [5, с. 41], формирования президиумов местных Советов для руководства в период между сессиями работой постоянных комиссий и депутатов и контролем за исполнительным аппаратом.

Как орудие социального прогресса демократия не совместима с консерватизмом, парадностью, формализмом, заорганизованностью, она является антиподом бюрократизма. Созданию простора для действия присущих демократии закономерностей препятствуют и устарелые организационные формы. В этой связи при всем значении демократических процедур следует опасаться взгляда на них как на самоцель, что может привести к расхождению между словом и делом, ненужной трате времени, к подмене бессодержательной формой делового рассмотрения и решения по существу тех или иных вопросов. Поэтому любую сложившуюся в практике процедуру необходимо периодически пересматривать с точки зрения целесообразности ее сохранения, изыскания возможности ее упрощения, уменьшения отводимого на нее времени, количества рассматриваемых с ее помощью вопросов, участвующих в ней субъектов, что, естественно, должно делаться без ущерба для качества принимаемых решений. Следовало бы также установить юридическую обязанность компетентных органов периодически сокращать перечень требуемой от нижестоящих органов отчетности.

В правовой сфере росту эффективности демократии в наибольшей степени способствует тенденция повышения общности правового регулирования, обеспечивающая осуществление предначертаний партии о недопущении мелочной регламентации и администрирования в отношении исполнителей, стимулирования самостоятельности предприятий и объединений и творческой активности трудящихся. Разумеется, общность не равнозначна абстрактности. Формулировки закона должны быть достаточно конкретными, чтобы исключить возможность толкования, умаляющего права граждан и общественных организаций. При этом, как подчеркнул М. С. Горбачев, «подлинной самостоятельности и ответственности предприятий и объединений, очевидно, можно добиться при правильном определении прав и обязанностей каждого уровня управления» [11, 1985, 4 апр.]. Для преодоления негативной практики издания противоречащих требованиям закона и подчас ограничивающих права граждан, объединений и предприятий ведомственных актов, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить выдвинутые в литературе предложения о регулировании в будущем прав граждан исключительно на уровне закона; установить обязательность воспроизведения в управленческих актах тех общих положений закона, которые лежат в основе регулируемых ими отношений; обеспечить улучшение юридической службы в министерствах, ведомствах, исполкомах, на предприятиях; усилить правовую пропаганду, направленную на ориентирование работников исполнительного аппарата на соблюдение прежде всего законов, существенно

улучшить прокурорский надзор за соответствием закону ведомственных актов.

При измерении эффективности демократии важен учет как количественных, так и качественных показателей. Значение количественных показателей прямо вытекает из ленинских идей о развитии самоуправления народа, о поголовном вовлечении масс в управление. Весомые и важные количественные показатели достигнуты в работе Советов. Об этом свидетельствует 2286 тыс. депутатов, входящих в состав 50 тыс. Советов; 31,5 млн. участников органов общественной самодеятельности; до 10 млн. членов избирательных комиссий и т. д. Все это еще не является, однако, абсолютной гарантией высокого качества их работы. Рост этих и иных количественных показателей (числа участников социалистического соревнования, народных университетов, членов ДНД и др.) только при надлежаще организованном уровне и отсутствии формализма свидетельствует о повышении эффективности демократических институтов. Лишь иногда количественные показатели характеризуют качественную сторону дела. Так, данные о почти 100 %-ном участии избирателей в выборах содержат качественные показатели политической активности трудящихся, эффективности советской избирательной системы.

Как количественные, так и качественные резервы повышения эффективности демократии, имеются по всем направлениям ее развития. XXVII съезд КПСС указал, что местные Советы «могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [3, с. 56] путем усиления их самостоятельности и активности, децентрализации в решении вопросов, затрагивающих интересы мест. Усилению гарантий осуществления Советами своих прав способствует более детальная законодательная регламентация их отношений с неподведомственными им предприятиями, министерствами и ведомствами.

Хорошая школа демократии — работа органов народного контроля, возможности которых во многом определяются их массовостью. В СССР действуют 760 тыс. групп и 500 тыс. постов народного контроля, около 400 тыс. внештатных инспекторов и 10 млн. народных контролеров. Однако эффективность контроля зависит не только от количества его участников, числа проверок и обнаруженных недостатков. Она определяется и тем, в какой мере проделанная работа способствовала предотвращению или существенному уменьшению в будущем аналогичных нарушений, т. е. новому качественному уровню работы контролируемого предприятия, ведомства, региона и т. д.

Мощный резерв повышения эффективности демократии — реализация решений XXVII съезда КПСС о дальнейшем повышении роли трудовых коллективов, создании их постоянно действующих Советов, расширении круга проблем, рассматриваемых общими собраниями коллектива, улучшении работы общественных организаций, преодолении ими элементов пассивности, расширении их прав.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 4. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1985. 5. Барабашов Г. В., Шеремет К. Ф. Конституция СССР и теоретические проблемы развития Советов//Сов. государство и право. 1985. № 5. С. 33—42. 6. Карельский В. М. О диалекте социалистической демократии//Проблемы теории социалистического государства и права. М., 1977. С. 18—20. 7. Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура. Методологические проблемы. М., 1983. 8. Керимов Д. А. Демократизм советского государственного строительства//Вопр. философии. 1984. № 4. С. 3—21. 9. Кузьмин Е. Л. Вопросы демократии и борьба идей о международных отношениях М., 1984. 10. Общая психология. М., 1981. 11. Правда. 12. Сафаров Р. А. Взаимодействие государства и социального прогресса//Социалистическое государство и общественный прогресс. М., 1982. С. 22—31. 13. Шахназаров Г. Х. Социалистическая судьба человечества. М., 1978.

Поступила в редколлегию 12.03.86.

---

А. А. ПУШКИН, д-р юрид. наук

Харьков

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

---

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии М. С. Горбачев, говоря об основных направлениях экономической политики, отметил, что решение новых задач в экономике невозможно без глубокой перестройки хозяйственного механизма, создания целостной, эффективной и гибкой системы управления, позволяющей полнее реализовать возможности социализма [1, с. 33].

В стране был проведен широкомасштабный экономический эксперимент, итоги которого, с учетом взятого партией курса на ускорение социально-экономического развития страны, были подведены на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС и специальном совещании в ЦК КПСС в июле 1985 г. по вопросам научно-технического прогресса в народном хозяйстве. В результате был принят ряд важных постановлений, одним из которых является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1985 г. «О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на ускорение научно-технического прогресса» [2, 1985, № 18, ст. 118]. «Новые методы хозяйствования, апробированные экспериментально, с нынешнего года, — отметил М. С. Горбачев, — вошли в жизнь предприятий и объединений, выпускающих половину всей промышленной продукции. Начато их внедрение в сфере бытового обслуживания, в строительстве, на транспорте» [1, с. 34].

Все это обусловило существенные изменения в правовом положении объединений и предприятий — основных звеньев хозяйственной системы.