

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ПУТИ ЕЕ ВОЗРАСТАНИЯ

Многолетняя практика функционирования местных Советов народных депутатов убедительно показывает их высочайшую жизнеспособность, огромную творческую, организующую роль в реализации социально-экономической политики КПСС и Советского государства, совершенствовании социализма. Они проводят огромную и результативную работу по дальнейшему развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, реализации Продовольственной программы, осуществлению широких социальных мероприятий по воспитанию и мобилизации трудящихся на выполнение заданий пятилетки, укреплению правопорядка. Эффективная деятельность местных органов власти обеспечивает комплексное развитие экономики в областях, краях, районах и городах, служит прочным заслоном против ведомственности, способствует более полному удовлетворению многообразных запросов населения, улучшению его обслуживания. Всестороннее обобщение и изучение этой деятельности важно не только для характеристики и осмысливания того нового, значительного, что появилось в работе местных Советов в последние годы, но и для определения направлений дальнейшего повышения эффективности их функционирования.

Местные Советы народных депутатов — самые многочисленные и массовые органы государственной власти, наиболее тесно связанные с трудовыми коллективами и населением. Они располагают широчайшими возможностями для привлечения трудящихся к повседневному участию в управлении государственными и общественными делами, развития их политической и производственной активности. Ныне в стране действуют свыше 51 тыс. местных Советов, в составе которых 2 млн 289 тыс. депутатов — представителей рабочих, крестьян и интеллигенции, более ста национальностей. Им постоянно помогает 30-миллионный актив. В этом ярко проявляется успешное выполнение поставленной В. И. Лениным задачи — превратить Советы в такие органы государственного руководства, которые работали бы не только для трудящихся, но и через трудящихся [1, т. 38, с. 170].

Возрастание эффективности деятельности местных Советов — предмет постоянной заботы КПСС, один из первостепенных резервов активизации масс, которые заложены в дальнейшем совершенствовании социалистической демократии, все бо-

лее полном осуществлении социалистического самоуправления народа.

XXVII съезд КПСС определил основные направления дальнейшего возрастания результативности деятельности местных Советов, более полного использования ими полномочий, усиления самостоятельности и активности. «Сегодня, — указано в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду партии, — они могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [2, с. 56].

Деятельность местных Советов характеризуется сейчас тем, что они, опираясь на стройную систему законодательства о представительных органах государственной власти, расширившего их полномочия, полнее используют свою компетенцию, активнее осуществляют ленинский принцип единства законодательства (правотворчества), управления и контроля. Своей многогранной работой местные Советы существенно влияют на углубление демократических основ социалистического образа жизни, дальнейшее сближение наций и народностей страны, улучшение хозяйственного механизма, решение социальных задач, усиление охраны прав граждан.

Возрастание роли местных органов власти, расширение всех качественных и количественных показателей их работы объективно находятся в прямой зависимости от реализации экономической и социальной политики партии, взятого ею стратегического курса на ускорение социально-экономического развития страны. Всемерное развитие производительных сил и дальнейшее совершенствование политической системы общества, перевод народного хозяйства на рельсы интенсивного развития, неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа, улучшение идейного трудового и нравственного воспитания трудящихся, бытового обслуживания — в этом первостепенная основа повышения эффективности всей многогранной работы местных Советов. Надежным фундаментом для повышения уровня организационно-правовой деятельности местных органов власти служат партийные документы по вопросам государственного строительства, стройная система законодательства о компетенции, формах и методах работы местных Советов, последовательное укрепление их материально-финансовой базы. Реальные предпосылки дальнейшего возрастания роли местных органов власти расширяются и углубляются по мере успешного выполнения планов экономического и социального развития, совершенствования социалистической государственности, активизации деятельности общественных организаций и трудовых коллективов.

Однако усложнение политических и социально-экономических задач, решаемых КПСС и Советским государством на современном этапе, объективно требует дальнейшего повышения

эффективности всей деятельности местных Советов, достижения ими более высоких общественно полезных и максимально возможных в данных условиях конечных результатов при наименьших затратах организационных усилий, времени, материально-финансовых и трудовых ресурсов. Нельзя не учитывать и тот факт, что отдельные Советы и их органы, как показывают обобщения практики, еще не проявляют должной инициативы и настойчивости в изыскании резервов повышения эффективности производства, увеличения выпуска товаров народного потребления, лучшего удовлетворения запросов населения. Не в полном объеме используются полномочия Советов для обеспечения комплексного экономического и социального развития на их территориях. С другой стороны, имеется немало фактов, когда министерства и ведомства, концентрируя свои усилия на строительстве и реконструкции промышленных объектов, не считаются с мнением местных Советов, не согласуют с ними своих планов по социальным вопросам, слабо заботятся о строительстве жилья и объектов культурно-бытового назначения. Следовательно, существует определенное расхождение между богатейшими возможностями местных Советов и тем, как они используются в их повседневной работе.

Преодоление недостатков и упущений, дальнейшее возрастание эффективности деятельности местных Советов неразрывно связаны с улучшением руководства всеми направлениями их работы со стороны партийных органов, с усилением внимания местных органов власти к узловым проблемам комплексного развития на соответствующих территориях, с совершенствованием организационно-правовых форм их функционирования.

Улучшение партийного руководства местными Советами — основной фактор возрастания эффективности, совершенствования содержания и стиля их деятельности. Усилия партии, указывалось на XXVII съезде КПСС, направлены на то, чтобы «сделать каждый Совет полным и ответственным хозяином во всем, что касается удовлетворения повседневных запросов и нужд людей, в использовании выделяемых средств, местных возможностей и резервов, в координации и контроле за работой всех организаций в части обслуживания населения» [2, с. 56].

Областными (краевыми), районными и городскими партийными организациями накоплен огромный опыт руководства соответствующими Советами, их управленческим аппаратом [5; 6]. Много усилий они сосредоточивают на развитии инициативы и активности Советов, повышении их государственного авторитета, улучшении подбора, расстановки и воспитания кадров, обеспечении четкого разграничения функций партийных и советских органов, расширении контроля за работой депутатов-коммунистов.

В современных условиях важное значение приобретают углубление научных основ партийного руководства Советами, всемерное развитие творческой инициативы масс, внедрение в практику всего нового, передового. Ориентиром служат решения XXVII съезда КПСС, постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» [7]. По существу они в совокупности составляют концепцию дальнейшего улучшения деятельности Советов в условиях всестороннего совершенствования социализма. Партийные комитеты призваны добиваться того, чтобы каждый Совет настойчиво совершенствовал содержание и стиль своей деятельности, эффективно реализовывал свои возможности и полномочия. Искусство партийного руководства проявляется и в объективном, самокритичном анализе достижений и недостатков в деятельности тех или иных Советов, который служит одним из факторов повышения ее качества.

Деятельность местных Советов эффективна, если их главные усилия сосредоточены на обеспечении комплексного экономического и социального развития в пределах своей территории. В новой редакции Программы КПСС определено: «Будут и дальше возрастать роль и ответственность местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития регионов, в самостоятельном решении задач местного значения, в координации и контроле деятельности расположенных на их территории организаций» [2, с. 159]. Исходя из многонационального характера страны, местные Советы при решении вопросов государственного и социально-культурного строительства призваны конкретнее и глубже учитывать национальную специфику, проявлять больше заботы о всестороннем развитии всех наций и народностей, особенно малых народов.

Одно из главных направлений деятельности местных Советов состоит в руководстве экономикой и социальной сферой в свете постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» [3, 1986, № 31, ст. 593]. Реализация намеченных в нем мер, закрепление за местными Советами новых полномочий создали возможности для усиления их влияния на развитие производства, увеличение выпуска товаров для населения, улучшение обслуживания населения. Вместе с тем необходима дальнейшая активизация координационной деятельности местных Советов, поиска более эффективных форм улучшения сложившегося механизма координации, устранения причин, затрудняющих ее осуществление.

Огромной важности задачи в комплексном развитии выдвинуты перед местными Советами в связи с реализацией

Продовольственной программы, дальнейшим совершенствованием управления агропромышленным комплексом [3, 1982, № 23, ст. 406].

Опыт показывает, что местные Советы стали глубже вникать в процессы, происходящие в агропромышленном комплексе, в экономику колхозов и межхозяйственных предприятий, активнее обеспечивать использование земли, охрану природы, закрепление специалистов. Однако им предстоит еще немало сделать для преодоления трудностей, увеличения производства сельскохозяйственной продукции, более эффективного использования производственного потенциала сельского хозяйства, земли и трудовых ресурсов для решительного улучшения всей экономической работы в колхозах и совхозах, внедрения более прогрессивных форм организации труда, решения проблем социально-бытового переустройства села, развития шефских связей городов с сельскими районами. Областные и районные Советы призваны заботиться об укреплении агропромышленных объединений, оперативной работе их органов, о полном использовании ими своих полномочий, развитии полезной инициативы и предприимчивости руководителей и специалистов колхозов и совхозов.

Узловым вопросом деятельности местных Советов является их участие в решении жилищной проблемы [3, 1981, № 26, ст. 833]. Они обязаны строже контролировать все, что связано со строительством, распределением, эксплуатацией и сохранностью жилья. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1983 г. «О мерах по обеспечению выполнения планов строительства жилых домов и социально-бытовых объектов», на исполкомы возложена ответственность за ритмичность ввода в эксплуатацию жилых домов, комплексную застройку городов и других населенных пунктов, осуществление мер по обеспечению сохранности жилого фонда [4, 1983, № 6, ст. 117]. Важным участком работы местных Советов остаются организация труда и отдыха, здравоохранение, функционирование транспорта, вопросы ускоренного развития всей системы обслуживания. В совершенствовании нуждается деятельность местных органов власти по обеспечению экономного и рационального использования сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов.

Усиление внимания местных Советов к узловым проблемам комплексного развития проявляется в активизации их участия в проводимой КПСС идеологической, политико-воспитательной работе. Решения XXVII съезда КПСС, продолжая и углубляя линию партии на усиление идеологического обеспечения всей созидательной работы, четко определили роль местных Советов в этом общегосударственном деле. В их ведении находятся десятки тысяч учреждений культуры, народного образования, массового отдыха, спорта. В нынешних условиях важно актив-

но использовать все средства идеологического, воспитательного воздействия, находить новые формы работы, теснее увязывать их с решением производственных задач, улучшением обслуживания населения. В деятельности местных Советов на передний план выдвинулась практическая реализация реформы общеобразовательной и профессиональной школы, решений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятых с целью успешного ее проведения. При этом необходимо учитывать, что реформа школы не одноразовое, а долговременное целенаправленно и последовательно проводимое мероприятие.

Важное направление работы местных Советов — участие в совершенствовании межнациональных отношений. Воплощая в структуре и во всей деятельности единство интернационального и национального, они призваны активно вникать в содержание национальных отношений в том виде, в каком они развиваются в условиях социализма, использовать оправдавшие себя формы и методы, способствующие дальнейшему расцвету наций и их сближению. Неослабное внимание местные Советы обязаны уделять воспитанию людей, прежде всего молодежи, в духе советского патриотизма, правильного понимания общегосударственных и национальных интересов, высокой ответственности за решение задач, от которых зависит рост экономического и оборонного могущества страны.

Результативность работы местных Советов возрастает в процессе улучшения всех форм и методов их правовой и организационной деятельности, углубления реальных возможностей для привлечения граждан к государственной деятельности, укрепления связей с общественными организациями и трудовыми коллективами. Широкая база для этого заложена в Конституции СССР, конституциях республик, законах о местных Советах. Созданы действенные правовые предпосылки для дальнейшего развития демократических начал подготовки и проведения сессий, улучшения их организационно-технического обеспечения, качества принимаемых решений и процесса их исполнения. Практика показывает, что повышается роль постоянных комиссий и депутатов в подготовке сессий, обсуждении вопросов, выработке правовых актов, расширяется гласность, полнее учитывается общественное мнение. Более эффективной и разносторонней стала работа депутатов в избирательных округах.

Однако решение выдвинутых перед местными Советами задач требует дальнейшего совершенствования их организационно-правовых форм и методов работы, укрепления связей с массами. В деятельности Советов любого уровня, — сказано в Программе КПСС, — должны все полнее осуществляться демократические принципы работы: коллективное, свободное, деловое обсуждение и решение вопросов; гласность; критика и самокритика; регулярная отчетность и ответственность депутатов вплоть до отзыва тех, кто не оправдал доверия избирателей;

контроль за работой исполнительных и других органов; широкое привлечение граждан к участию в управлении [2, с. 159]. В этом — главный резерв усиления действенности в работе местных Советов.

В последнее время заметно расширился перечень вопросов, рассматриваемых на сессиях. Но еще немало фактов, когда они готовятся без глубокого анализа, без участия постоянных комиссий и специалистов. В результате обсуждение проходит формально, нередко принимаются расплывчатые по содержанию решения, которые сложно выполнять и контролировать.

Возрастание значения сессий связано с поисками более действенных путей улучшения их подготовки и проведения, широкого использования депутатских запросов, обеспечения оптимальности содержания актов, способов их реализации, усиливающих воздействие Советов на положение дел, укрепляющих их контакты с избирателями и трудовыми коллективами. Особую требовательность в организационной работе местные Советы обязаны проявлять к выполнению наказов избирателей. Выступая одной из форм осуществления непосредственной демократии, наказы способствуют развитию активности избирателей, служат важным каналом усиления связей органов власти с народными массами.

Повышение активности, деловитости местных Советов требует дальнейшего совершенствования их контрольных функций, обеспечения действенных проверок соблюдения законов и других нормативных актов, плановых заданий, государственной и трудовой дисциплины. Важно, чтобы контроль Советов, их комиссий был своевременным, систематическим и конструктивным, был нацелен на конечный результат, способствовал распространению передового опыта и устранению недостатков. Действенность контроля со стороны Советов обеспечивается его массовостью, широким использованием средств гласности, систематическим содействием депутатам в укреплении их связей с избирателями, улучшением организации отчетов народных избранников, исполкомов, руководителей предприятий и учреждений перед населением и трудовыми коллективами.

Совершенствование организационно-правовой работы местных Советов взаимосвязано с условием руководства их деятельностью со стороны вышестоящих органов на основе принципа демократического централизма с целью обеспечения эффективного использования каждым Советом своих полномочий, объединения их усилий для решения общих задач. В пределах компетенции вышестоящие Советы оказывают руководящее воздействие на все направления работы нижестоящих Советов. Оно проявляется в регулировании работы местных Советов, ее материально-финансовом обеспечении, установлении основных показателей для утверждаемых ими планов экономического и социального развития, местных бюджетов, в определении те-

кущих задач и способов их осуществления, проведении организационных, инструктивных и методических мероприятий, в постоянном контроле за работой нижестоящих Советов, их органов управления.

В системе факторов, способствующих усилению эффективности деятельности местных Советов, особая роль принадлежит совершенствованию законодательства об этих органах власти. Отражая объективный процесс возрастания значения местных Советов, такое совершенствование способствует усилению их воздействия на все стороны экономического и социального развития соответствующих административно-территориальных единиц, укрепление правопорядка. Одновременно оно выступает одной из активных форм реализации Конституции СССР, укрепления социалистического народовластия, правовой основы государственной и общественной жизни.

Совершенствование законодательства о местных Советах в последние годы в свете Конституции СССР проявилось во внесении изменений и дополнений в законодательные акты о районных, городских и районных в городах, поселковых и сельских Советах, утверждения в 1979 г. этих актов в новой редакции. В 1980 г. введены в действие законы о краевых, областных и окружных Советах. Тем самым завершилось создание стройной системы законодательства о местных органах государственной власти, соответствующей современному этапу развития социалистической демократии. Создались более широкие возможности для активизации всей многогранной организационно-правовой и массовой работы местных органов власти в главном — осуществлении комплексных планов экономического и социального развития. В связи с совершенствованием руководства сельским хозяйством в 1982 и 1986 гг. внесены изменения в законы о краевых, областных и районных Советах, четко определившие их полномочия в области руководства сельскохозяйственным производством, отношения с агропромышленными объединениями.

Существенное значение имеют и другие меры по совершенствованию законодательства о Советах: принятие новой, вытекающей из Конституции, редакции общесоюзного Закона о статусе народных депутатов в СССР (19 апреля 1979 г.); утверждение новой редакции законов о порядке отзыва депутатов Советов; введение в действие ряда актов, детализирующих законы о местных Советах (об организации работы с наказами избирателей, о постоянных комиссиях местных Советов, депутатских постах и депутатских группах и др.); урегулирование отдельных полномочий местных органов власти, их управленческого аппарата в новых законах (о выборах в Советах, Совете Министров республики, трудовых коллективах и т. д.). Совершенствование законодательства о местных Советах не исключается и в дальнейшем. Представляется, что оно будет

увязано с улучшением руководства народным хозяйством и социально-культурным строительством, изданием Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, выполнением общесоюзного и республиканских планов подготовки законодательных и правительственных актов, введением в действие республиканских кодексов об административных правонарушениях.

Наряду с приведенными выше факторами, обеспечивающими возрастание эффективности деятельности местных Советов, определенная роль в этом принадлежит также укреплению их финансово-материальной базы, совершенствованию административно-территориального устройства, дальнейшему развитию сотрудничества местных органов власти с общественными организациями, улучшению подбора и расстановки кадров работников управленческого аппарата Советов, повышению их квалификации, совершенствованию юридической службы в исполкомах, их отделах (управлениях). Повышение действенности в работе местных Советов связано с совершенствованием планирования ими организационно-массовых мероприятий, дальнейшим развитием разнообразных форм социалистического соревнования в системе местных Советов и подчиненных им предприятий (учреждений), с улучшением правового воспитания трудящихся, более широким использованием средств массовой информации для распространения передового опыта советского строительства.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*, М., 1986. 3. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 4. *СП СССР*. 5. *Партия и Советы*, М., 1982. 6. *Виноградов Н. М.* Партийное руководство Советами в условиях развитого социализма. М., 1980. 7. *Правда*. 1986. 30 июня.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

Н. П. ВОРОНОВ, канд. юрид. наук

Харьков

О ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЯХ ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

В принятой XXVII съездом КПСС новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза указано на необходимость дальнейшей демократизации процесса выработки и принятия государственных решений, обеспечивающей их оптимальность, учет различных мнений и предложений граждан [3, с. 158]. Это имеет большое значение для совершенствования правотворческого процесса государственных органов, в том