

социальную практику. В своей совокупности они наиболее полно выражают социалистическую природу Советов как представительных органов власти и главного звена социалистического самоуправления народа.

Принципы организации и деятельности Советов были разработаны основателем Советского государства В. И. Лениным и получили свое дальнейшее развитие в решениях КПСС, актах высших органов Советского государства, в науке и практике советского строительства.

В основе всех элементов советского строительства, всех сторон построения и работы представительных органов народной власти, их исполнительного аппарата и депутатов лежат единые принципы организации и деятельности Советов. Вместе с тем они различаются степенью охвата различных институтов советского строительства. В связи с этим выделяются общие и специальные принципы. Общие принципы относятся ко всей организации и деятельности Советов, а специальные — к отдельным элементам советского строительства, например функциям Советов, организации работы аппарата. Они, как правило, производны от общих принципов, конкретизируют их содержание.

К общим принципам в советском строительстве относятся: постоянное и все более широкое привлечение граждан к деятельности Советов, демократический централизм, Советы — работающие корпорации, коллективность, гласность работы Советов, социалистическая законность, социалистический интернационализм в строении и деятельности Советов.

Специальные принципы в советском строительстве могут быть сгруппированы в зависимости от сфер, в которых они действуют.

К их числу относятся принципы построения системы Советов, функциональные принципы, организационно-структурные принципы, принципы организации работы Советов и их органов, а также принципы взаимоотношений и взаимодействия Советов с системами других государственных органов, общественными организациями и трудовыми коллективами.

Здесь названы лишь важнейшие группировки специальных принципов. Надо иметь в виду, что наукой и практикой выработаны и иные специальные принципы для различных конкретных участков и направлений работы Советов. Например, принципы работы с кадرا-

ми, с информацией и т. п. Такие принципы часто фактически сливаются с методами деятельности советских органов. В их содержании и системе проявляется особенно тесная связь с принципами и методами организации управления, управленческой деятельностью.

Принципы организации и деятельности Советов реализуются с помощью системы правовых и организационных средств. Их обеспечение заключается, прежде всего, в том, что они закрепляются в конституциях, законодательстве о Советах и управлении. Так, в Конституции СССР непосредственно закреплены принципы демократического централизма, социалистической законности (ст. ст. 3 и 4), коллективности, гласности, широкого привлечения граждан к работе Советов (ст. 94). В содержании ст. 93 Конституции СССР нашел отражение принцип «Советы — работающие корпорации». В этой статье, а также в ст. 94 зафиксированы специальные принципы: руководство Советов всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, регулярная отчетность исполнительных и распорядительных и других создаваемых Советами органов перед населением, систематическое информирование Советами населения об их работе и принятых решениях.

Правовое обеспечение принципов осуществляется также путем детального регулирования прав и обязанностей Советов и других государственных органов, различных сторон их отношений, складывающихся в области советского строительства. Так, в законах союзных республик об областных, районных и городских Советах имеются статьи, определяющие задачи Советов по руководству деятельностью нижестоящих органов государственной власти, составляющие важный элемент осуществления принципа демократического централизма и специального принципа руководства в системе Советов.

Закрепление принципов организации и деятельности Советов в нормах права означает, что их соблюдение является юридически обязательным и, таким образом, их выполнение составляет одно из требований режима социалистической законности.

Демократические принципы работы Советов обеспечиваются также системой организационных форм, методов, приемов работы, отвечающих, во-первых, требо-

ваниям этих принципов и, во-вторых, представляющих конкретные способы их практической реализации.

Рассмотренные выше система и классификация принципов естественно, подчинены учебным, дидактическим целям курса советского строительства¹.

Большое внимание демократическим принципам организации и деятельности Советов, их последовательной реализации уделит XXVII съезд КПСС. В принятой съездом Программе партии подчеркивается: «В деятельности Советов любого уровня 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.

§ 2. Общие принципы организации и деятельности Советов

Постоянное, широкое привлечение граждан к деятельности Советов. Социалистическая демократия в научном, марксистско-ленинском понимании означает, прежде всего, такое отношение народа к политической власти, при котором широчайшие массы трудящихся реально участвуют в управлении делами государства и общества. В. И. Ленин писал о необходимости того,

организации и деятельности Советов. В принятой на XXVII съезде КПСС Программе партии указывается: «Вместе с тем следует иметь в виду, что в законодательных актах и директивных документах партии подобные принципы могут излагаться в несколько иной системе, исходя из особенностей задач и структуры таких актов и документов. К том, же может учитываться значение для практики тех или иных принципов, исходя из особенностей переживаемого момента. Так, в ст. 94 Конституции СССР указывается, что деятельность Советов строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных органов, других создаваемых Советами органов перед Советами и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе. Советы народных депутатов и создаваемые ими органы систематически информируют население о своей работе и принятых решениях».

² Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 159.

«чтобы рядом постепенных и осторожно выбираемых, но неуклонно проводимых мер все трудящееся население поголовно привлекалось к самостоятельному участию в управлении государством»¹. Проводимая в стране перестройка во всех сферах жизни общества открывает новые перспективы привлечения трудящихся к деятельности Советов, расширяет возможности каждого советского гражданина участвовать в управлении делами общества и государства.

Конституция СССР в ст. 94 закрепляет, что вся деятельность Советов народных депутатов строится на основе «широкого привлечения граждан к участию в их работе». Принцип постоянного, широкого привлечения граждан к работе Советов отвечает подлинно народному характеру этих органов, их ведущей роли в осуществлении самоуправления народа. Он непосредственно связан с реализацией конституционного права граждан на участие в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов, решений общегосударственного и местного значения (ст. 48 Конституции СССР).

Содержание рассматриваемого принципа отличается следующими чертами:

а) граждане привлекаются к выработке актов Советов, их участие связано с решением государственных дел. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии отмечено, что «партия ставит задачу привести в действие все инструменты, дающие каждому гражданину реальную возможность активно влиять на выработку управленческих решений, проверять их выполнение»²;

б) Советы призваны обеспечить постоянное, широкое участие населения в организации и контроле исполнения законов и решений. Для этого используются разнообразные формы организационно-массовой работы, связь с общественными организациями, органами общественной самодеятельности населения;

в) организуется постоянный, действенный контроль народа за работой самих Советов, их органов и депутатов. В. И. Ленин подчеркивал необходимость всемерно-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 38, с. 93.

² Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 57.

го совершенствования контроля трудящихся за деятельностью Советов как важной гарантии их тесной связи с массами и действенного средства против «сорной травы бюрократизма»;

г) Советы развивают общественно-политическую активность граждан, принимают меры к повышению их политической и правовой культуры, стимулируют заинтересованность населения в работе Советов.

Принцип постоянного и широкого привлечения граждан к работе Советов имеет разнообразные организационно-правовые формы реализации.

1. Массовое участие населения в организации выборов в Советы, регулярное обновление состава этих органов. При выборах в Советы в различных избирательных комиссиях и предвыборных собраниях участвуют миллионы граждан. В формировании комиссий, проведении предвыборных собраний, выдвижении кандидатов в депутаты огромную роль играют трудовые коллективы, общественные организации и органы общественности. Обновляемость состава Советов, достигающая на каждых выборах 50% и более, позволяет привлекать к делу государственного руководства все новые массы населения. Значение обновляемости состава Советов подчеркнул XXVII съезд КПСС.

2. Использование для привлечения граждан к работе Советов всех основных организационных форм их деятельности. Так, сессии Совета, постоянные комиссии, исполнительные комитеты местных Советов являются важными каналами вовлечения общественности в принятие решений, организацию и контроль за их исполнением. Вся работа Советов должна проходить в обстановке широкой гласности, обеспечивающей постоянную живую связь с населением.

3. Привлечение общественных организаций, органов общественности к работе Советов. Общественные организации должны вовлекаться в работу Советов во всех ее направлениях и организационных формах. При этом законодательство предусматривает для общественных организаций возможность непосредственного воздействия на решение Советами вопросов государственной и общественной жизни. Центральные органы массовых общественных организаций обладают правом законодательной инициативы. Законы союзных республик о местных Советах устанавливают, что эти Советы работа-

ют в тесном контакте с общественными организациями, развивают общественную самодеятельность населения.

4. Привлечение граждан к работе в исполнительном аппарате Советов на общественных началах. Бесплатное выполнение гражданами тех или иных постоянных обязанностей в исполнительном аппарате Советов организуется путем создания различных комиссий, общественных отделов и других структурных подразделений на общественных началах, привлечения граждан в качестве общественных инструкторов и инспекторов исполнительных органов.

5. Использование для связей Советов с населением форм непосредственной демократии. Работа Советов неразрывно связана с многообразными формами непосредственного участия масс в управлении государственными и общественными делами: с выборами, наказами избирателей, отзывом депутатов, народными собраниями, сходами граждан, с обсуждениями вопросов общегосударственной и местной жизни трудовых коллективов, различного рода совещаниями, конференциями и т. п.

Советы проявляют инициативу в постановке перед гражданами вопросов общегосударственной и местной жизни, в организации всенародных и местных обсуждений, созыве собраний граждан. Они проводят в жизнь предложения трудящихся, наказы, а также решения, принимаемые самими трудящимися на собраниях, сходах и т. п.

6. Развитие взаимодействия Советов с трудовыми коллективами: привлечение коллективов к решению задач экономического и социального развития на подведомственных Советам территориях, к организаторской и контрольной деятельности Советов.

7. Использование массового контрольного аппарата — органов народного контроля, сочетающих государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах. Образованные Советами и действующие под их руководством комитеты народного контроля вовлекают в контроль Советов за работой исполнительного аппарата, предприятий и учреждений широкий общественный актив. Массовой формой осуществления народного контроля являются группы и посты народного контроля.

В ходе практической деятельности Советов должно претворяться в жизнь положение В. И. Ленина о том,

что «каждый представитель массы, каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог участвовать и в обсуждении законов государства. и в выборе своих представителей. и в проведении государственных законов в жизнь»¹.

Демократический централизм в строении и деятельности Советов. Принципу демократического централизма посвящена ст. 3 Конституции СССР и аналогичные статьи конституций союзных и автономных республик. В соответствии с этим принципом строится вся организация и деятельность Советского государства, и в первую очередь Советов как его политической основы. Демократический централизм представляет собой объективную необходимость в условиях, когда вся власть и все средства производства находятся в руках трудящихся. Он является универсальным принципом социалистической государственности. В. И. Ленин подчеркивал, что «централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»². На необходимость последовательного осуществления принципа демократического централизма в системе управления указывает Программа КПСС.

В советском строительстве демократический централизм выражается прежде всего в строении системы Советов; их функциях и организации работы. В соответствии с конституционными положениями о содержании демократического централизма он, во-первых, выступает как принцип разделения труда между Советами различных ступеней; во-вторых, определяет характер отношений в системе Советов, обеспечивает ее организационное единство; в-третьих, проявляется в системе связей Советов с населением³. Принцип демократического централизма находит конкретное воплощение в правовых и организационных гарантиях, призванных обеспечить централизованное руководство,

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 157.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 152.

³ См. об этом: Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

его демократизм, самостоятельность и инициативу каждого Совета.

На июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалась необходимость качественного обновления централизованного руководства экономикой: «По сути дела, речь идет о выработке новой концепции централизма, опирающегося на активность трудящихся и самостоятельность предприятий, то есть подлинно демократического централизма в ленинском его понимании, обладающего неизмеримо большей мощью, чем централизм, погрязший в попытках регулировать все и вся¹. Применительно к деятельности Советов этот вывод означает проведение линии на усиление самостоятельности и инициативы местных советских органов при сосредоточении вышестоящих Советов на стратегических перспективных вопросах планирования и управления.»

Централизм в построении и деятельности Советов. Начало централизма в распределении функций между Советами различных ступеней выражается в том, что в ведении вышестоящих Советов в первую очередь сосредоточиваются нормотворчество и планово-регулирующая деятельность.

Во взаимоотношениях Советов различных уровней централизм проявляется в осуществлении вышестоящими Советами руководства деятельностью нижестоящих органов государственной власти. В правовом отношении оно выражается в обязательности актов вышестоящих Советов для нижестоящих советских органов.

Конституции и законодательство о Советах регулируют централизм во взаимоотношениях в системе Советов. Так, Конституция СССР относит к ведению Союза ССР «установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления» (п. 3 ст. 73), а конституции союзных республик относят к ведению союзных республик «установление порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления» (см., например, п. 6 ст. 72 Конституции РСФСР). Статья 146 Конституции СССР предусматривает, что местные Советы «руководят деятельностью нижестоящих Советов народных

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25—26 июня 1987 года, с. 52.

депутатов». В законодательных актах о местных Советах раскрываются содержание, основные направления руководства нижестоящими Советами народных депутатов.

Демократический характер централизма в системе Советов проявляется в следующем:

1) плановое централизованное руководство сочетается с самостоятельностью и широкой компетенцией нижестоящих органов власти;

2) централизм реализуется в демократических формах и методах руководства — выборности руководящих органов и коллективности руководства, развертывании критики и самокритики, учете общественного мнения и интересов масс при выработке решений, ответственности и подотчетности выборных лиц избирателям;

3) отношения руководства в системе Советов складываются между представительными органами государственной власти; над Советами нет какого-либо особого административного органа, руководящего ими. Среди методов руководства первостепенное значение имеет обучение и воспитание кадров, инструктирование на местах, оказание практической помощи, систематический контроль;

4) одной из главных задач руководства нижестоящими Советами является развертывание и поддержка инициативы этих Советов, укрепление их самостоятельности, распространение передового опыта. Законы и иные акты, устанавливающие задачи, права и обязанности нижестоящих Советов принимаются с учетом мнения самих местных органов и, как правило, с участием в тех или иных формах их представителей.

Все Советские конституции предусматривают, что нижестоящие Советы участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения и вносят по ним свои предложения. В законодательных актах о местных Советах определяются конкретные гарантии этого конституционного требования.

Так, законодательство о Советах краевого, областного звена предусматривает их участие в разработке региональных и иных программ формирования и развития на территории Совета территориально-производственных комплексов и промышленных узлов, в разработке совместно с центральными органами управления

планов обеспечения рабочей силой предприятий, учреждений и организаций и ряде других вопросов.

Самостоятельность и инициатива мест. В организации работы Советов находит выражение присущая демократическому централизму идея самостоятельности органов власти в административно-территориальных и национально-территориальных единицах в вопросах регионального значения.

Самостоятельность местных Советов в рамках демократического централизма проявляется в следующем:

а) каждый местный Совет призван осуществлять свои полномочия самостоятельно, по собственной инициативе, а его решения не нуждаются в утверждении со стороны вышестоящих органов. Каждый Совет уполномочен решать в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения. Вышестоящие органы не вправе решать вопросы, отнесенные к ведению нижестоящего Совета, подменять его в осуществлении возложенных на него функций;

б) каждый местный Совет имеет собственный план экономического и социального развития и бюджет, им утверждаемые, собственные источники доходов наряду со средствами, передаваемыми Совету из общегосударственных доходов, и самостоятельно использует бюджетные средства;

в) местные Советы обладают собственным исполнительным аппаратом, который формируется ими самими и действует под их руководством. Вышестоящие Советы не вправе по своему усмотрению назначать и смещать руководителей и других работников этого аппарата.

На XXVII съезде КПСС было уделено особое внимание расширению возможностей местных Советов в решении вопросов местного значения, преодолению чрезмерной централизации в таких вопросах. В Политическом докладе ЦК КПСС съезду подчеркивалось, что партия решительно держит курс «... на усиление самостоятельности и активности местных органов власти»¹, чтобы сделать каждый местный Совет полным и ответственным хозяином во всем, что касается удовлетворения повседневных запросов и нужд людей.

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 56.

Основные организационные и материальные гарантии демократического централизма в деятельности Советов закреплены нормами права. Однако демократический централизм в деятельности Советов не может быть обеспечен только средствами правового регулирования. Важной гарантией его осуществления является характер практической, организаторской работы Советов. Активность и инициатива каждого Совета, полное использование им своих прав и местных ресурсов в значительной степени зависят от самого Совета, его депутатов. Они являются важными факторами последовательной реализации демократического централизма.

Советы — работающие корпорации. Принцип «Советы — работающие корпорации» характеризует роль и функции Советов в механизме государственного руководства, выступает важнейшим демократическим началом организации работы каждого Совета и вместе с тем является одной из существенных черт социалистической демократии как демократии нового типа.

Природа Советов как работающих корпораций отражает закономерности, свойственные представительным учреждениям социалистического типа. Оценивая историческое значение Парижской коммуны, К. Маркс подчеркивал, что она в отличие от парламентских учреждений буржуазии была работающей корпорацией, члены которой непосредственно участвовали в выполнении ее решений¹.

Применительно к опыту Советов рассматриваемый принцип был сформулирован и развит В. И. Лениным, который писал о неизбежности революционной замены буржуазного парламентаризма организациями, построенными по типу Парижской коммуны, в которых «...парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями. Представительные учреждения остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов, здесь нет»².

¹ См.: Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 17, с. 342.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 47—48.

Марксистско-ленинское понимание «работающей корпорации» охватывает экономические и политические аспекты организации и деятельности представительных органов власти, исторические перспективы социалистической государственности. Представительное учреждение социалистического типа — типа Парижской коммуны — не парламентское учреждение, а «работающая корпорация»: «в каком смысле «работающая»? (α) в экономическом: работники ее члены; (β) в политическом: не «говорильня», а дело, не разъединение, а соединение. (3) Соединение законодательных и исполнительных функций = переход к *уничтожению государства* в том смысле, что не особый орган, не особые органы будут вести дела государства, а все его члены»¹.

Рассмотрим основные стороны содержания принципа «Советы — работающие корпорации». Он проявляется: 1) в соединении законодательства с исполнением, принятия решений с исполнительной деятельностью; 2) в сочетании в работе депутатов всех Советов участия в принятии решений с участием в их исполнении; 3) в превращении представительных органов в собрания трудовых представителей.

1. Сочетание в деятельности Советов принятия решений с их исполнением, законодательной (нормотворческой) и исполнительной деятельности выражает полномочие социалистических представительных учреждений, их подлинно демократическую природу. В. И. Ленин подчеркивал, что Советы дают возможность «соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов. По сравнению с буржуазным парламентаризмом это такой шаг вперед в развитии демократии, который имеет всемирно-историческое значение»².

Конституция СССР в ст. 93 устанавливает, что, осуществляя руководство всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, Советы народных депутатов принимают решения, обеспечивают их исполнение, контролируют их проведение в жизнь. Законы и постановления Верховных Советов, решения местных Советов народных де-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 271.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 305.

путатов являются главным правовым инструментом руководства этих органов делами социалистического общества и государства. Но, принимая акты, Советы вместе с тем обеспечивают (непосредственно и через свои органы и депутатов) их исполнение. Одновременно в деятельности Советов уделяется постоянное внимание контролю. Конституция СССР закрепляет подконтрольность и подотчетность Советам всех других государственных органов.

Одной из важнейших задач местных Советов является организация исполнения законов и решений вышестоящих Советов, причем именно местные Советы с их аппаратом играют важную роль в механизме исполнения законов и решений на местах. Конституция СССР (ст. 146) устанавливает, что местные Советы проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов. Это положение воспроизводится не только в конституциях союзных и автономных республик, но и во всех законодательных актах о местных Советах ¹.

Советы народных депутатов, оставаясь прежде всего органами общего руководства, не только должны усиливать непосредственное участие в исполнительной деятельности, но и призваны держать под неослабным контролем ту ее часть, которая осуществляется специализированными звеньями аппарата. Наряду с нормативными актами Советы принимают различные планы, бюджеты, комплексные программы, другие развернутые решения по конкретным вопросам развития отраслей и сфер хозяйственного и социально-культурного строительства. Эти акты призваны обеспечивать верховенство Советов в управленческой деятельности. Они имеют принципиальное значение для направления работы органов управления.

2. Сочетание в работе депутатов участия в принятии решений с участием в их исполнении является важной стороной принципа «Советы — работающие корпорации». В. И. Ленин писал о необходимости непосредственного осуществления законов через всех членов

¹ См., например, ст. 1 Закона СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 526.

Советов¹. Он считал, что дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять и «в том, чтобы каждый член Совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду с участием в собраниях Совета»². Это ленинское требование закреплено в ст. ст. 92—93 Конституции СССР.

Из депутатов избираются Президиумы Верховных Советов, образуются постоянные комиссии Советов. Главное звено системы исполнительных органов местных Советов составляют избираемые из депутатов коллегияльные органы — исполкомы. Кроме того, многие депутаты выполняют постоянные поручения в исполнительном аппарате, например состоят членами различных комиссий и советов при исполнительных органах, участвуют в деятельности общественных отделов, инспекций, стоят во главе органов общественности, активно содействующих деятельности органов управления на местах.

3. В конституционном статусе Советов и депутатов воплотилась идея В. И. Ленина о Советах как собраниях трудовых представителей. Конституция СССР (ст. 104) устанавливает, что «депутат осуществляет свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью». Таким образом, депутаты Советов сохраняют свои трудовые связи с предприятиями, организациями, учреждениями, остаются рабочими, колхозниками, служащими. Они обязаны отчитываться в своей работе перед коллективами, выдвинувшими их кандидатуры для избрания, содействовать укреплению связей Советов с трудовыми коллективами. Это обстоятельство является одной из гарантий выражения выборными представителями народа воли и интересов трудящихся, их постоянной живой связи с массами.

Советский депутат не имеет каких-либо социальных привилегий, предоставленных ему лично и ставящих его над другими тружениками социалистического общества. Он располагает лишь такими специальными правами и гарантиями, которые обеспечивают ему необходимые условия для свободного и всестороннего вы-

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 481.

² Там же, с. 73.

ражения интересов избирателей, выполнения своих депутатских обязанностей.

Последовательной реализации принципа «Советы — работающие корпорации» большое значение придает Программа КПСС. «Надо создавать все условия, — говорится в Программе, — чтобы строго соблюдались ленинские указания о Советах как органах, которые не только принимают решения, но и организуют проведение их в жизнь и проверку исполнения»¹.

Коллективность в деятельности Советов. С начала существования Советского государства Советы основывают свою деятельность на коллективной выработке государственных решений. В. И. Ленин особо подчеркивал роль съездов Советов как примера связи руководящих органов с массами и коллективности руководства².

Конституция СССР 1977 года, конституции союзных и автономных республик 1978 года закрепили принцип коллективности в деятельности Советов, усилили его гарантии. В них устанавливается, что «деятельность Советов ... строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов» (ст. 94 Конституции СССР).

Строение Советов приспособлено для выработки коллективного мнения и решения, формирования коллективной воли избранников народа. Каждый Совет — широкая коллегия, насчитывающая в своем составе (в зависимости от места в системе Советов и подведомственной территории) от нескольких десятков до нескольких сотен депутатов. Это создает предпосылки для всестороннего анализа Советами рассматриваемых проблем, учета широкого опыта, разнообразных точек зрения, принятия решений, свободных от субъективизма.

Закон СССР «О статусе народных депутатов в СССР», республиканские законы о местных Советах устанавливают существенные гарантии депутатской активности при обсуждении вопросов на сессиях Советов.

На основе принципа коллективности действуют по-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 159.

² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 309.

стоянные комиссии Советов, исполнительные и распорядительные органы Советов. Построенные как коллегиальные органы, они все наиболее важные вопросы решают на своих заседаниях.

Высоко оценивая значение принципа коллективности, В. И. Ленин одновременно указывал на опасность превращения учреждений в говорильни. Он подчеркивал, что коллегиальность не должна препятствовать быстрой и твердости решения, ответственности каждого отдельного работника.

В современных условиях особое значение имеет устранение элементов формализма и бюрократизма в реализации принципа коллективности. Как отметил январский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС, работа выборных органов «часто заформализована, на обсуждение выносятся второстепенные или заранее предрешенные вопросы»¹. В результате отсутствует должный контроль за работой исполнительного аппарата и его руководящих кадров. Необходима высокая активность депутатов в выработке и обсуждении принимаемых решений, внесение на их рассмотрение альтернативных проектов. В. И. Ленин учил: «Коллегиальное обсуждение и решение всех вопросов управления в советских учреждениях должно сопровождаться установлением самой точной ответственности каждого из состоящих на любой советской должности лиц за выполнение определенных, ясно и недвусмысленно очерченных, заданий и практических работ»². И далее: «Обсуждение — сообща, а ответственность — единолична»³.

Гласность работы Советов. Гласность — неременное условие демократии, предпосылка сознательного, широкого участия граждан в управлении. В. И. Ленин говорил, что государство сильно сознательностью масс. «Оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно»⁴. Отражая растущее значение гласности, Конституция СССР закрепила ее как один из главных принципов деятельности всех Советов. В. И. Ленин писал о Советах: «Это —

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 января 1987 года, с. 47.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 365.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 165.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 21.

власть, открытая для всех, делающая все на виду у массы, доступная массе, исходящая непосредственно от массы, прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли»

В современных условиях Коммунистическая партия придает исключительно важное значение последовательному проведению гласности в политической, экономической и социально-культурной жизни советского общества. «Принципиальным для нас является вопрос о расширении гласности, — подчеркивалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии. — Без гласности нет и не может быть демократизма, политического творчества масс, их участия в управлении. Это, если хотите, залог государственного, пронизанного чувством ответственности отношения к делу десятков миллионов рабочих, колхозников, интеллигентов, исходный пункт психологической перестройки наших кадров»².

Осуществление принципа гласности в работе Советов означает, что всю свою деятельность они должны вести открыто, систематически и всесторонне информировать трудящихся о своих решениях и мероприятиях. Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик устанавливают, что Советы народных депутатов систематически информируют население о своей работе и принятых решениях (ст. 94 Конституции СССР).

Гласность призвана давать трудящимся полную картину того, как работают Советы, как управляется наша страна в центре и на местах, какие задачи стоят перед государственными органами. Причем граждане должны знать не только результаты деятельности советских органов, но и методы достижения этих результатов. Неоценимо значение гласности работы Советов и для распространения передового опыта, развития форм привлечения граждан к широкому и активному участию в управлении делами государства, к деятельности Советов.

Гласность должна будить интерес масс к государственной работе, стимулировать инициативу, содей-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 319.

² Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 60.

ствовать развитию производственной и политической активности граждан. Только в обстановке гласности можно обеспечить эффективный контроль народа за деятельностью Советов и их органов, успешно бороться с бюрократизмом, развивать критику недостатков. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии говорится: «...Нам надо сделать гласность безотказно действующей системой. Она нужна в центре, но не менее, а, может, даже более нужна на местах, где живет и работает человек. Он хочет и должен знать не только то, что решается в государственном масштабе, но и то, какие решения принимаются местными партийными и советскими органами, администрацией предприятий и профсоюзами»¹.

Требования гласности реализуются в деятельности всех Советов. Что касается высших органов власти Советского государства — Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, то прежде всего следует отметить, что для всенародного обсуждения публикуются проекты важнейших законов, сессии этих органов носят публичный характер, ход заседаний, а также работа постоянных комиссий Верховных Советов освещаются печатью, радио и телевидением.

В законах о местных Советах устанавливается, что Совет систематически информирует население о своей деятельности, работе постоянных комиссий, исполнительного комитета, его отделов и управлений путем регулярных выступлений депутатов Совета, работников исполнительного комитета, его отделов и управлений в трудовых коллективах и по месту жительства граждан, а также через печать, радио, телевидение². О времени созыва и месте проведения сессий Советов, о вопросах, вносимых на их рассмотрение, должно сообщаться для всеобщего сведения.

Ограничения гласности, например принятие Советом решения о закрытом характере заседания, допустимо только в связи с необходимостью обеспечения госу-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 60—61.

² См., например, ст. 93 Закона РСФСР «О районном Совете народных депутатов РСФСР». — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 785.

дарственной безопасности. Возможность таких ограничений прямо предусмотрена регламентами Советов. Вместе с тем совершенно недопустимо ограничение гласности в целях сокрытия от населения информации о недостатках в деятельности Совета, тех или иных органов управления, депутатов и должностных лиц, «выведения их из зоны критики», замалчивания острых выступлений, различий во мнениях. Грубым нарушением требования гласности является, например, исключение из публикаций о прошедшей сессии Совета острой депутатской критики в адрес руководителей тех или иных органов и организаций.

Следовало бы вести дело к тому, чтобы доступ на сессии был свободным для граждан, с учетом возможностей помещений. Именно так и обстоит дело во многих местных Советах — сельских, поселковых, городских и районных. Для расширения гласности полезны выездные заседания местных Советов, их исполкомов и постоянных комиссий; проведение постоянными комиссиями открытых слушаний тех или иных вопросов с широким оповещением об этом населения, трудовых коллективов. Необходимо обеспечить гражданам возможность знакомиться с протоколами сессий местных Советов (через библиотеки, кабинеты советской работы). Стенографические отчеты о сессиях Верховных Советов публикуются для всеобщего сведения.

В Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик, в законодательстве о местных Советах закреплено требование отчетности исполнительных органов перед населением. В современной практике получают распространение различные новые способы систематического информирования населения руководителями исполкомов, отделов и управлений об их работе. Это единые политдни, Дни открытого письма, открытые приемные.

Обеспечение гласности в работе Советов требует всемерного использования средств массовой информации. Пропаганда работы Советов, информирование населения об их деятельности — прямая обязанность печати, радио, телевидения. В центральных и местных газетах имеются различные постоянные рубрики, посвященные работе Советов и депутатов, специальные радио- и телевизионные программы по этим вопросам. Насущной задачей является значительное улучшение качества таких материалов, усиление их практической направлен-

ности, аналитического характера, преодоление в их изложении штампов, казенщины. Для освещения работы Советов с успехом могут использоваться и такие местные средства информации, как информационные бюллетени исполкомов местных Советов, стенная печать, многотиражки, плакаты. Большими возможностями в обеспечении гласности работы Советов располагает широкий актив пропагандистов и агитаторов, общественников самодеятельных организаций населения.

Социалистический интернационализм в строении и деятельности Советов. Интернациональная природа Советов позволила объединить всех трудящихся страны, развить формы национальной государственности, сплотить все нации и народности в общенародном государстве. Советы обеспечивают возможность равного участия всех национальностей в государственном строительстве, полного учета их интересов и особенностей. В организации и деятельности Советов реализуется конституционный принцип национального равноправия граждан СССР во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни.

Интернациональная природа Советов органически сочетается с их ролью как формы национальной государственности, государственного выражения национальной самобытности. В настоящее время не только юридическим, но и фактическим стало равенство наций, в советском обществе полностью ликвидирована национальная рознь. Даже небольшие по численности нации и народности получили реальные возможности для создания и развития своей государственности, участия в управлении делами всего Советского государства.

Социалистический интернационализм проявляется в самом строении Советов, их компетенции и организации работы. Компетенция Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов создает условия для учета национальных особенностей и специфических интересов населения территорий, отличающихся особенностями национального состава. Избирательная система и практика выборов позволяет отражать в составе депутатов Советов национальный состав населения соответствующих республик, автономных областей и округов, административно-территориальных единиц. На современном этапе состав населения советских республик многонациона-

лен. «Необходимо в духе ленинских требований, в духе установок XXVII съезда твердо вести линию на то, чтобы в партийных, государственных, хозяйственных органах, в том числе на союзном уровне, были представлены все нации и народности страны, чтобы состав руководящих кадров наиболее полно отражал ее национальную структуру»¹. Разумеется, при строгом учете деловых и идейно-нравственных качеств каждого человека.

В составе Верховного Совета СССР специфические национальные интересы союзных и автономных республик, автономных областей и округов призван выражать Совет Национальностей. Состав Президиумов Верховных Советов также формируется с учетом того, что Советское государство — многонациональное государство. Заместителями Председателя Президиума Верховного Совета СССР избираются Председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик, заместителями Председателей Верховных Советов союзных республик — представители автономных республик.

Социалистический интернационализм должен пронизывать деятельность Советов, ибо Советы — непосредственная опора партии в проведении марксистско-ленинской национальной политики. Программа КПСС фиксирует реальный исторический факт: национальный вопрос, оставшийся от прошлого, в Советском Союзе успешно решен. В нашей стране разворачивается двуединый процесс — дальнейшего расцвета наций и народностей и их неуклонного сближения на основе добровольности, равенства, братского сотрудничества. На этом пути закономерно возникают новые проблемы, новые задачи по совершенствованию национальных отношений.

В постановлении ЦК КПСС «О работе Казахской республиканской партийной организации по интернациональному и патриотическому воспитанию трудящихся» подчеркивается, что сегодня, когда революционные процессы обновления охватывают все стороны жизни общества, своевременное решение возникающих проблем в сфере национальных отношений приобретает

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 января 1987 года, с. 39.

важнейшее значение. Любое проявление шовинизма и национализма, национальной замкнутости и чванства должно рассматриваться как посягательство на величайшее завоевание социализма — братскую дружбу народов, интернациональное единство советского общества¹.

Особенностью решения Советами новых проблем в области национальных отношений на современном этапе является то, что проведение национальной политики в целом все более тесно увязывается высшими и местными органами государственной власти с руководством экономическим и социальным развитием общества, политико-воспитательной работой.

Социалистический интернационализм в руководстве Советов экономическим и социальным развитием общества проявляется в том, что Советы добиваются наращивания материального и духовного потенциала каждой союзной республики, автономной или административно-территориальной единицы, выравнивания условий хозяйствования, максимального удовлетворения потребностей местного населения, в том числе и национально-специфических. Одновременно они призваны заботиться о максимальном вкладе каждой республики, автономной или административно-территориальной единицы в развитие всего народнохозяйственного комплекса. На этом пути Советами должны преодолевать такие негативные явления, как местничество, проявления национального эгоизма, и вместе с тем не допускаться игнорирование действительных национальных интересов и нужд. Например, перед Советами ряда среднеазиатских республик стоит задача с учетом демографической ситуации в этих республиках обеспечить рост промышленного потенциала, приток в промышленность освобождающейся рабочей силы из сельского хозяйства, дальнейшее укрепление национальных кадров рабочего класса, прежде всего ведущих отраслей промышленности, расширение межреспубликанского обмена кадрами².

¹ См.: Правда, 1987, 16 июля.

² См., например, постановление ЦК КПСС «О работе Казахской республиканской партийной организации по интернациональному и патриотическому воспитанию трудящихся». — Правда, 1987, 16 июля.

Социалистический интернационализм в культурно-воспитательной работе Советов проявляется в их постоянной заботе о росте и обогащении национальных культур, самобытных прогрессивных традиций различных наций и народностей и на этой основе в обеспечении сближения национальных культур, обогащения их достижениями единой социалистической культуры советского народа. В деятельности советских органов, учреждений народного образования и культуры широко используются языки соответствующих наций и народностей. Наряду с этим гражданам обеспечиваются возможности овладения русским языком для его использования как средства межнационального общения. Законодательные акты Союза ССР и всех союзных республик публикуются как на русском языке, так и на языках народов всех союзных республик.

В постановлении ЦК КПСС «О работе Казахской республиканской партийной организации по интернациональному и патриотическому воспитанию трудящихся» ставится задача «воспитания высокой культуры межнационального общения, уважительного отношения к истории, языку, обычаям братских народов. Необходимо вырабатывать умение с классовых позиций подходить к любым национальным проблемам, вести активную наступательную борьбу с националистическими настроениями, феодально-байскими нравами, родоплеменными традициями, религиозными предрассудками, сказывающими отрицательное влияние на национальное самосознание; аргументированно разоблачать враждебные фальсификации национальной политики КПСС, попытки буржуазной пропаганды посеять рознь между нациями и народностями»¹.

Президиум Верховного Совета СССР в своем постановлении от 12 января 1983 г. «О задачах Советов народных депутатов по дальнейшему развитию дружбы и сотрудничества народов СССР и по интернациональному воспитанию трудящихся»² предложил Советам и их исполнительным и распорядительным органам всемерно способствовать развитию связей между государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами братских стран социализма,

¹ Правда, 1987, 16 июля.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1983, № 3, ст. 32.

шире использовать различные формы их связей в интересах социалистического созидания.

Вопросы развития международных связей Советов рассматриваются комиссиями по иностранным делам палат Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик.

Социалистическая законность в деятельности Советов. Социалистическая законность выступает одним из основных конституционных принципов советской государственности. Статья 4 Конституции СССР устанавливает: «Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы».

В Советском государстве и обществе социалистическая законность органически связана с советским демократизмом. «Демократия, — подчеркивается в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — была и остается важнейшим рычагом упрочения социалистической законности, а прочная законность — неотъемлемой частью нашей демократии»¹.

Конституция СССР 1977 года, конституции советских республик, законодательные акты о местных Советах, Закон СССР «О статусе народных депутатов в СССР» укрепляют систему гарантий осуществления принципа законности во всей работе Советов.

Основными сторонами содержания принципа законности в деятельности Советов являются следующие: 1) Советы в лице высших представительных органов государственной власти и их Президиумов формируют конституционную, законодательную основу режима социалистической законности; 2) Советы в целом занимают ведущее положение во всей системе обеспечения законности в социалистическом государстве, осуществляют руководство проведением законов и Конституции в жизнь; 3) все Советы, их органы и депутаты должны соблюдать в своей деятельности требования Конституции и законов государства, неуклонно руководствоваться ими в своей работе; 4) вышестоящие Советы контро-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 61.

лируют соблюдение законности в деятельности нижестоящих Советов; 5) в интересах обеспечения и укрепления законности Советы осуществляют тесное взаимодействие с правоохранительными органами, развивают народный контроль.

Рассмотрим содержание названных положений.

1. Советы, в первую очередь Верховные Советы и их Президиумы, обеспечивают в соответствии с Конституцией укрепление и развитие правовой основы государственной и общественной жизни, играют решающую роль в законодательном регулировании общественных отношений. Принимаемые Верховными Советами конституции и законы СССР, союзных и автономных республик составляют нормативно-правовую основу режима социалистической законности. Необходимость последовательного совершенствования законодательства, улучшения качества советских законов подчеркнул XXVII съезд КПСС¹.

2. Как органы государственной власти Советы возглавляют всю систему обеспечения законности в деятельности государственных органов, предприятий, организаций, учреждений и должностных лиц; они формируют основные правоохранительные органы, контролируют их деятельность. Так, Верховный Совет СССР избирает Верховный Суд СССР, образует Комитет народного контроля СССР. Верховные Советы союзных, автономных республик избирают Верховный Суд республики, образуют Комитет народного контроля союзной, автономной республики. Краевые, областные Советы народных депутатов избирают краевые, областные суды и образуют комитеты народного контроля. Все названные органы подотчетны Советам, которые их формируют, и ответственны перед ними. К числу органов, подчиненных соответствующим местным Советам, относятся органы внутренних дел, отделы юстиции, нотариат, арбитраж.

Верховные Советы и их Президиумы осуществляют высший контроль за законностью в Советском государстве. Согласно ст. 121 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР осуществляет контроль за соблюдением Конституции СССР, обеспечивает соответст-

¹ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 61, 159.

вие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР. Конституции, а также законодательные акты о местных Советах устанавливают, что местные Советы обеспечивают соблюдение законов Союза ССР и союзной республики, других актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану государственного и общественного порядка, социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

Важным направлением деятельности Советов, их органов и депутатов по охране прав граждан является рассмотрение жалоб, заявлений и предложений трудящихся, принятие по ним необходимых мер. На местные Советы возложено принятие мер по совершенствованию правовой работы, осуществлению руководства этой работой на предприятиях, в учреждениях и организациях, организация разъяснения законодательства, правового воспитания граждан.

В постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» указывается, что советские органы наряду с партийными комитетами должны всемерно поднимать авторитет и принципиальность работников правоохранительных органов, поддерживать добровольных участников охраны общественного порядка, содействовать распространению правовых знаний.

Верховные Советы союзных и автономных республик и местные Советы контролируют соблюдение законности в деятельности предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения. По ряду вопросов местные Советы имеют право приостанавливать акты руководителей предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения в случае противоречия их законодательству.

Большую роль в осуществлении Советами контроля за соблюдением законности в деятельности исполнительных органов, подчиненных и подконтрольных Совету предприятий, организаций, учреждений, играют постоянные комиссии и депутаты Советов. При осуществлении контрольных функций постоянные комиссии особое внимание обращают на вскрытие фактов нарушений требований законодательства, информируют о таких фактах соответствующие органы, предлагают ме-

ры по их устранению и предотвращению, привлечению виновных к ответственности. В свою очередь, согласно Закону СССР «О статусе народных депутатов» (ст. 25) депутат Совета обязан стоять на страже советских законов, активно участвовать в борьбе с правонарушениями. При обнаружении нарушений законности депутат как представитель государственной власти вправе потребовать их прекращения и в необходимых случаях обращаться к соответствующим органам и должностным лицам с требованием пресечь такие нарушения.

3. Соблюдение требований Конституции, законов государства является обязательным для каждого Совета. Это относится в полной мере и к деятельности Верховных Советов: пока высшие представительные органы не изменили установленную ими норму Конституции или закона, они обязаны ее неукоснительно соблюдать. Их соблюдение представляет одну из гарантий стабильности институтов государственности и демократии, их функционирования в соответствии с волей и интересами народа.

Обеспечение законности в деятельности Советов означает:

а) соблюдение каждым Советом конституционных и законодательных норм, устанавливающих его компетенцию;

б) соответствие требованиям законодательства всей организации работы Совета, его органов и депутатов;

в) соответствие требованиям законности порядка подготовки и принятия, а также формы и содержания актов Советов и их органов.

Законодательство конкретизирует названные общие требования. Так, действующие законы о Советах определяют компетенцию каждого звена советских органов более детально, чем это имело место в прежнем законодательстве.

В законодательстве подробно регламентируются организационные формы и методы деятельности Советов. Свои акты каждый Совет должен принимать в пределах установленных для него полномочий и в предусмотренном законодательством порядке. Важной гарантией соблюдения этих предписаний законодательства является повышение уровня правовой культуры всех депутатов, сотрудников советского аппарата, в том числе посредством налаженной системы юридического обучения кадров. Другая гарантия — наличие и совершен-

ствование специальной правовой службы в аппарате Советов (юрисконсульты, юридических бюро и отделов). Одной из функций этой службы является проверка и обеспечение законности проектов актов Советов, их органов.

4. Контроль за соблюдением законности составляет необходимый элемент руководства вышестоящих Советов нижестоящими советскими органами. Верховные Советы и их Президиумы контролируют соблюдение законности в деятельности всех местных Советов.

Вышестоящие Советы, заслушивая доклады и сообщения о деятельности нижестоящих Советов и их исполнительных органов, обращают особое внимание на их деятельность по обеспечению законности и правопорядка, прав и законных интересов граждан. Вышестоящие Советы имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае их несоответствия законодательству.

§ 3. Специальные принципы организации и деятельности Советов

В научной литературе о государственном аппарате используются различные виды классификации специальных принципов его построения и деятельности¹. Комплекс научных требований в отношении организации и деятельности Советов и других органов в современных условиях научно-технической революции, усложнения государственной деятельности весьма широк и продолжает развиваться. Поэтому остановимся на рассмотрении наиболее существенных и стабильных специальных принципов организации и деятельности Советов.

Принципы построения системы Советов. К числу этих принципов относятся: единство системы Советов и

¹ Так, в литературе о государственном управлении специальные принципы характеризуются, например, как организационно-технические, относящиеся к организационной структуре аппарата управления и к методам управленческой деятельности (см.: Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968, с. 92). Иной вариант классификации представляет выделение функциональных и организационно-структурных принципов управления (см.: Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М., 1980, с. 187).

ее дифференциация в соответствии с национально-государственным устройством и административно-территориальным делением; руководство вышестоящих Советов деятельностью нижестоящих советских органов при сохранении Советами каждого вида и звена самостоятельности в осуществлении своей компетенции. Наиболее тесно эти принципы связаны с принципом демократического централизма в организации и деятельности Советов, служат его реализации.

Единство системы Советов означает, что все Советы в целом и каждый из них являются представительными учреждениями, органами единой государственной власти, что организация их работы имеет ряд общих черт, обусловленных требованиями социалистического демократизма, функционированием Советов как работающих корпораций. Д и ф ф е р е н ц и а ц и я в системе Советов выражается в том, что в этой системе выделяются органы государственной власти различных видов и ступеней, отличающиеся по своим функциям и компетенции, а также, исходя из масштабов и задач их деятельности, по внутренней структуре и в определенной мере по организации их работы.

Ведущими функциональными принципами деятельности Советов являются: принцип ответственности за обеспечение комплексного экономического и социального развития на подведомственной территории, а также принцип (презумпция) юридической компетентности каждого Совета в решении вопросов, отнесенных действующим законодательством к соответствующему территориальному уровню управления.

Обеспечение комплексного развития подведомственной территории означает, что Советы в первую очередь несут ответственность за согласование территориальных и отраслевых интересов, обеспечение согласованного развития на своей территории всех отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, независимо от ведомственной подчиненности различных объектов, за увязку экономического развития с реализацией социальной политики, достижение ее целей.

Принцип компетентности выражается в том, что каждый Совет вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные Конституцией и текущим законодательством к соответствующему уровню территориального руководства. Так, Верховные Советы мо-

гут принимать к своему рассмотрению и непосредственно разрешать любой вопрос, отнесенный Конституцией к ведению соответственно Союза ССР, союзной или автономной республики. Каждый местный Совет вправе самостоятельно решать в пределах своей компетенции любой вопрос местного значения. Это правило действует и в том случае, если законодательство относит решение тех или иных вопросов к ведению подчиненных данному Совету других государственных органов. Презумпция компетентности представляет собой важную гарантию верховенства Советов в системе государственных органов.

К организационно-структурным принципам относятся: построение каждого Совета как определенной управляющей системы, включающей образуемые Советами структурные формирования (Президиумы Верховных Советов, постоянные комиссии, исполнительные комитеты местных Советов, их отделы, управления и др.), участвующие в осуществлении его функций и полномочий; сочетание в системе каждого Совета структур, обеспечивающих сочетание депутатской деятельности с управленческой деятельностью штатного управленческого персонала; соответствие структуры каждого Совета и его аппарата как единой управляющей системы требованиям сочетания территориального и отраслевого руководства.

Принцип построения Совета как управляющей системы означает, что каждый представительный орган государственной власти формирует свои рабочие органы для обеспечения своего постоянного функционирования и лучшего выполнения задач, связанных с подготовкой и принятием решений, организацией и контролем исполнения, руководства подчиненными ему отраслями и сферами экономики, социального развития, государственного строительства. Сочетание в системе Совета депутатских формирований и штатных подразделений управленческого аппарата также отвечает этой цели и вместе с тем обеспечивает соединение депутатской активности в сфере управления с профессионализмом, необходимым для решения сложных управленческих задач.

Структурные подразделения в системе Совета строятся исходя из сочетания в деятельности Совета территориального и отраслевого принципов. Так, Президиу-

мы Верховных Советов, исполнительные комитеты местных Советов являются органами общей компетенции. тогда как постоянные комиссии всех Советов, отделы и управления исполкомов местных Советов построены по функционально-отраслевому принципу.

Принципы организации работы Советов включают: дифференциацию функционального назначения различных форм организации работы Советов; закрепление сессий Советов в качестве главной организационной формы деятельности всех Советов; сочетание коллективных, коллегиальных и индивидуальных форм в работе каждого Совета; плановую организацию работы; сочетание правовых и организационных форм и средств выполнения Советами своих функций.

Принципы взаимоотношений и взаимодействия Советов с системами других государственных органов, общественными организациями и трудовыми коллективами. Ведущими в этой группе принципов являются подконтрольность и подотчетность Советам всех других государственных органов (ст. 2 Конституции СССР); участие в деятельности Советов общественных организаций, трудовых коллективов при обеспечении содействия Советов развитию самоуправления в этих организациях и коллективах.

Глава III ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

§ 1. Общая характеристика организации работы Советов, ее форм и методов

Организация работы Советов — это в широком смысле слова способ их жизнедеятельности, обусловленный природой, функциями, организационным строением представительных органов государственной власти. Значение демократических форм было особо подчеркнуто на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС: «Только через последовательное развитие демократических форм, присущих социализму, расширение самоуправления возможно наше продвижение вперед в