

Брест

Раздел III. МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННО-МАССОВОЙ РАБОТЫ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Глава XI МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ

§ 1. Планирование работы Советов

Планирование является одним из основных методов организационного обеспечения деятельности Советов по осуществлению их функций и полномочий. Оно служит одним из проявлений планового начала руководства Советов экономическим и социальным развитием и подчинено достижению эффективных результатов этого руководства. Главными особенностями метода планирования в организации работы Советов являются:

1) подчинение содержания организационных планов (планов работы) задачам выполнения планов экономического и социального развития, планов мероприятий по выполнению наказов избирателей, целевых комплексных мероприятий в области хозяйственного и социально-культурного строительства;

2) комплексный характер планов работы Советов, обеспечение ими эффективного использования различных организационных форм деятельности Совета и его органов, форм работы депутатов, необходимой координации в этом деле;

3) сочетание перспективного планирования (например, на срок полномочий Совета или иные длительные сроки) с текущим планированием;

4) обеспечение ведущей роли самого Совета, активного участия депутатов в формировании планов и контроле за их осуществлением.

Особенности планирования работы в Верховных Советах. В высших органах государственной власти осуществляется планирование основных мероприятий, намечаемых для проведения в Верховном Совете на очередной год. План основных мероприятий включает вопросы, вносимые на рассмотрение Прези-

диума Верховного Совета, и некоторые другие, например (в Верховном Совете СССР) мероприятия по осуществлению межпарламентских контактов этого органа. С учетом плана осуществляют планирование своей работы постоянные комиссии Верховного Совета. Исходя из плана основных мероприятий, задач аппарата Президиума Верховного Совета разрабатывают планы работы подразделений этого аппарата.

Наряду с планами основных мероприятий на год Президиумами Верховных Советов утверждаются перспективные планы организации работ по подготовке законодательных актов. Так, Президиумом Верховного Совета СССР 12 декабря 1977 г. был утвержден план организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР¹, охватывающий мероприятия по развитию законодательства на 1978—1979 гг., а по некоторым вопросам и на 1980—1981 гг.

В августе 1986 г. Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР совместным постановлением утвердили план подготовки законодательных актов СССР, постановлений Правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986—1990 годы. План предусматривает подготовку проектов законов, актов Президиума Верховного Совета СССР и Правительства СССР по восьми основным направлениям государственно-политического, хозяйственного и социально-культурного строительства, связанным с реализацией курса партии на совершенствование социализма². Он включает сроки подготовки различных актов, а также указания на органы и организации, ответственные за разработку соответствующих проектов и предложений.

¹ См.: Конституция общенародного государства. М., 1978, с. 189—194.

² Указанным в плане основными направлениями законодательных работ являются: дальнейшее развитие социалистической демократии, социалистического самоуправления, прав и свобод граждан; совершенствование хозяйственного механизма и управления народным хозяйством; ускорение научно-технического прогресса; капитальное строительство; транспорт и связь; охрана природы и рациональное использование природных ресурсов; социальное развитие и культура; другие вопросы (главным образом, государственной безопасности и внешних сношений). (См.: Вестник Верховного Совета СССР, 1986, № 37, с. 782.)

Планирование работы местных Советов. Можно выделить следующие особенности перспективного планирования работы местных Советов¹.

1. Перспективный план принимается либо на год, либо на срок полномочий Совета. Он увязывает организационные мероприятия Совета с планами экономического и социального развития и бюджетом.

2. План исходит из основных задач Совета в области хозяйственного и социально-культурного строительства на предстоящий период и предусматривает по важнейшим мероприятиям в области экономического и социального развития необходимые средства организационного обеспечения (подготовку и принятие решений, сбор информации, проведение массовой работы, организацию и контроль исполнения).

Имеют преимущество те перспективные планы, в которых выделяются основные направления деятельности Совета или узловые вопросы, и именно применительно к ним указывается перечень соответствующих организационных мероприятий, сроки их проведения, ответственные за их подготовку органы и лица. Вместе с тем перспективный план работы Совета не должен дублировать содержание планов экономического и социального развития, загромождаться излишней информацией.

3. Перспективный план охватывает деятельность Совета и его органов, служит координации работы исполкома, постоянных комиссий, отделов и управлений. В нем устанавливается круг основных вопросов и сроки проведения (месяцы,

¹ В прошлом в работе многих местных Советов преобладало текущее организационное планирование. Так, деятельность местного Совета, его органов планировалась, как правило, на квартал, полугодие. Не было и единого плана работы Совета и его органов: отдельно планировалось проведение сессий, работа постоянных комиссий и т. д. Организационные планы не всегда были достаточно увязаны с мероприятиями, предусмотренными государственными народнохозяйственными планами. Такая форма организационного планирования затрудняла координацию работы Совета в целом, не достаточно обеспечивала в организационном отношении выполнение народнохозяйственных задач, не открывала достаточной перспективы в организаторской работе Совета.

В 60—70-х годах Советами был осуществлен переход к более эффективной системе комплексного перспективного планирования организации работы.

кварталы) сессий Совета, заседаний исполнительного комитета. В плане намечаются организационные меры по подготовке и проведению различных мероприятий, вытекающих из планов (изучение вопроса, проведение проверок, обследований силами отделов, управлений, постоянных комиссий). Особыми вопросами комплексных планов являются о р г а н и з а ц и о н н о - м а с с о в ы е мероприятия Совета, проверка исполнения, работа с кадрами.

4. Перспективный план работы Совета служит для исполнительного комитета и других органов Совета основой разработки текущих планов, детализирующих задачи соответствующих подразделений Совета. Текущие планы принимаются в соответствии с перспективным планом исполкомами, постоянными комиссиями, отделами и управлениями на кварталы или иные сроки. Наряду с ними разрабатываются различные тематические планы, например проведения тех или иных массовых политических и хозяйственных кампаний (подготовка к выборам в Советы), к проведению сезонных работ, реализации мероприятий, вытекающих из директивных документов КПСС, актов высших органов государственной власти и управления). Составляются также графики проведения сессий, заседаний исполкомов, постоянных комиссий, других организационных мероприятий¹.

» Порядок подготовки планов работы местного Совета. Порядок подготовки планов регулируется имеющимися регламентами Советов и исполнительных комитетов. Ответственность за всю организационно-техническую сторону дела, вовлечение в подготовку руководителей органов Совета, депутатов, представителей хозяй-

¹ Так, согласно Регламенту исполнительного комитета Московского городского Совета народных депутатов исполком утверждает план организационных мероприятий по подготовке каждой сессии Совета не позднее, чем за два месяца до ее проведения. По поручению исполнительного комитета организационно-инструкторский отдел исполкома еженедельно составляет перечень основных организационно-массовых мероприятий, проводимых Московским городским и нижестоящими местными Советами в городе, а также мероприятий общегородского значения, проводимых отделами, управлениями и другими органами управления исполкома городского Совета. (См.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984, с. 753—758.)

ственных организаций и учреждений, общественности несет секретарь исполкома. Заблаговременно принимаются меры к тому, чтобы руководители всех отделов, управлений, инспекций, комиссий, крупных хозяйств представили в исполком свои предложения. Нередко созываются совещания указанных лиц, а также работников аппарата для предварительного обмена мнениями о содержании плана на предстоящий период.

К составлению проекта плана работы Совета привлекаются постоянные комиссии. Обычно исполкомы проводят по этому поводу совещания с председателями постоянных комиссий или приглашают их участвовать при обсуждении плана работы исполкома совместно с руководителями отделов и управлений. При подготовке проекта плана учитываются мнения и предложения депутатов, общественных организаций. В некоторых Советах существует практика обращения исполкомов к депутатам, руководителям предприятий, учреждений, а также исполкомам нижестоящих Советов с просьбой представить свои предложения по плану работы Совета.

Все поступившие в исполком предложения изучаются его руководителями. В Советах, имеющих в аппарате организационно-инструкторские отделы, подготовка проектов планов поручается этим отделам (или оргинструкторским группам, инструкторам). Некоторыми исполкомами создаются для подготовки проекта специальные комиссии во главе с секретарем исполкома. В сельских, поселковых Советах проект плана обычно подготавливается председателем или секретарем исполкома. Проект рассматривается исполнительным комитетом и затем вносится на утверждение Совета на сессии. Изменения в перспективный план работы также вносятся по решениям Совета. В некоторых Советах существует практика внесения исполкомом изменений в план в период между сессиями с последующим представлением этого вопроса Совету на ближайшей сессии.

Планы работы исполкома утверждаются исполкомом, а планы работы постоянных комиссий, депутатских групп — самими комиссиями и группами. Планы работы отделов и управлений до их утверждения руководителями этих органов согласуются с соответствующими руководителями исполкома.

План работы Совета доводится до сведения депута-

тов, направляется в отделы и управления, ~~в местных органах и в исполнительные комитеты~~ нижестоящих Советов, в местный территориальный партийный орган, соответствующему прокурору. Большое значение для гласности работы Совета и исполкома может иметь публикация таких планов в местной печати, а в областных, краевых Советах — также в бюллетенях исполкомов.

Контроль за исполнением плана работы составляет прямую обязанность прежде всего председателя, а также его заместителей и секретаря исполкома. Результаты осуществления планов выносятся на обсуждение депутатов Совета при отчетах и информациях исполкома на сессиях¹.

§ 2. Выработка решений Советов

Согласно Конституции СССР (ст. 53) Советы народных депутатов руководят государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством, принимая решения, обеспечивая и контролируя их исполнение. Решения — важнейший инструмент руководства и управления. Они принимаются в форме юридических актов, предусмотренных действующим законодательством для органов данного вида. Это прежде всего законы и постановления Верховных Советов, указы и постановления Президиумов, решения местных Советов и их исполкомов, распоряжения исполкомов, приказы руководителей отделов и управлений исполнительных комитетов.

Свои акты принимают и постоянные комиссии Советов (решения, заключения), депутатские группы в местных Советах. Решения могут быть нормативными — устанавливающими правовые нормы; ненормативными — связанными с разрешением конкретных вопросов; обязывающими или рекомендательными. Они принимаются в зависимости от вида органа и характера акта в коллеги-

¹ Подробно о планировании работы в местных органах государственной власти и управления см.: Нагорная М. А. Планирование работы местных Советов. М., 1977.

альном порядке или единолично, могут относиться к самым различным отраслям и сферам работы Советов.

Эффективность решений во многом зависит от тщательности их подготовки и соблюдения определенных требований, выработанных практикой и содержащихся в законодательстве¹.

1. Каждое решение должно быть обоснованным, т.е. основываться на достоверной и достаточной информации, определять доступные и наиболее эффективные в данной ситуации средства решения проблемы, выделять узловые звенья в проведении всего комплекса намечаемых мероприятий. Решение должно приниматься с учетом времени, необходимого для подготовки и проведения предусмотренных им мер.

2. Решение Совета и его исполнительных органов должно быть экономичным в широком смысле слова. Прежде всего оно должно издаваться в случае действительной необходимости. Например, нецелесообразно издание таких решений, которые фактически повторяют решения вышестоящих органов или ранее изданные решения самого Совета. Избыток решений, особенно если они дублируют друг друга, создает разрыв между решением и исполнением, умаляет значение самого решения и затрудняет его исполнение.

При наличии нескольких возможных вариантов решения того или иного вопроса должен избираться вариант, требующий наименьших затрат материально-финансовых средств, человеческого труда, если он влечет нужный эффект в допустимые сроки. Экономичность обеспечивается прежде всего комплексным подходом к разрешаемой проблеме, ее научным анализом, использованием достижений современной науки и передовой практики.

3. Решения Советов должны отвечать требованиям конкретности. Если речь идет о законах, указах Президиумов Верховных Советов, постановлениях высших органов государственной власти, решениях местных Советов и их органов, содержащих правовые нормы, то соблюдение требования конкретности означает включение в названные акты таких норм, исполнение

¹ Подробнее о требованиях к проектам решений и порядке подготовки проектов см.: Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов. М., 1987.

которых может осуществляться преимущественно или в значительной мере без дополнительного правового регулирования, то есть норм прямого действия. Нормы должны по возможности учитывать особенности объектов регулирования, а также возможности организации эффективного контроля исполнения. Применительно к актам, содержащим управленческие предписания ненормативного характера, требование конкретности означает четкое обозначение содержания предписываемых мероприятий, сроков их проведения, способов материально-финансового обеспечения, органов и лиц, ответственных за исполнение. Решения не должны быть перегружены общими указаниями о необходимости «улучшить работу», «активизировать», «принять меры», «устранить факты» и т. п.

4. Решение должно быть законным. Это означает, что оно издается в пределах компетенции соответствующего органа, предусматривает допускаемые законом средства разрешения того или иного вопроса. Это также означает соответствие самой формы акта, процедуры его принятия требованиям законности. Так, решения Совета, его коллективных органов должны приниматься при наличии установленного кворума предусмотренным большинством голосов, должны быть правильно оформлены и подписаны.

Порядок подготовки решений. Соответствие решений требованиям, которые обеспечивают их эффективность, достигается прежде всего правильной их подготовкой. Некоторые вопросы порядка подготовки решений предусматриваются регламентами Верховных Советов, а также местных Советов и их исполнительных комитетов, инструкциями по делопроизводству, другими нормативными актами, касающимися процедуры выработки и принятия решений.

Процесс выработки решений должен начинаться с четкой постановки цели данного акта, определения его концепции. Он включает также различные процедуры сбора и анализа необходимой для решения информации, например, проведение проверок и обследований, заслушивание различных отчетов, докладов и сообщений, истребование необходимого справочного материала, проведение в некоторых случаях социологических исследований, ознакомление с мнениями и предложениями специалистов.

XXVII съезд КПСС предусмотрел необходимость

углубления демократизма в выработке и принятии государственных решений. В первую очередь это означает, что при подготовке проектов решений, представляющих непосредственный интерес для населения, необходимо изучить общественное мнение, учесть предложения граждан. Таким целям служат всенародные и массовые обсуждения проектов законов и других решений Советов и их органов, изучение материалов периодической печати, проведение в необходимых случаях опросов населения, анкетирования различных категорий граждан, изучение их жалоб и заявлений, относящихся к этим вопросам.

Важным демократическим началом является участие в выработке проектов решений постоянных комиссий и депутатов Советов. Как указывается в Программе КПСС, будет расширяться круг вопросов, решения по которым могут приниматься только после обсуждения в трудовых коллективах, постоянных комиссиях Советов, в общественных организациях. В частности, предусматривается, что постоянные комиссии будут принимать участие в решении кадровых вопросов в Советах. В регламенте Московского областного Совета народных депутатов говорится, что необходимый материал и проекты решений областного Совета по таким вопросам, как отчет о работе исполнительного комитета областного Совета, проекты планов экономического и социального развития, бюджета и отчетов о их выполнении, о мероприятиях по реализации наказов избирателей в обязательном порядке предварительно рассматриваются соответствующими постоянными комиссиями областного Совета. В ряде регламентов установлены примерные перечни вопросов, решения по которым принимаются после предварительного обсуждения проектов на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

Подготовка проектов решений имеет специфические черты в зависимости от характера разрешаемых вопросов. Так, определенные особенности имеет подготовка проектов решений по планам социально-экономического развития, бюджетам, отчетам подконтрольных Советам органов. При решении вопросов, рассматриваемых Советами более или менее регулярно и связанных с типичными, повторяющимися ситуациями, используются относительно стабильные, типовые приемы подготовительной работы. При нестандартных ситуациях особен-

но важен творческий подход к подготовке проекта. В этих случаях наиболее целесообразны альтернативные проекты в целом или отдельные альтернативные положения таких проектов. Вместе с тем имеются некоторые процедурные правила, действующие независимо от характера разрешаемого вопроса. Именно они чаще всего содержатся в регламентах Советов и исполнительных комитетов. Ими, в частности, предусматриваются визируемые проекта теми или иными руководителями советских органов, в соответствии с распределением обязанностей между ними, юридической службой аппарата Совета и всеми заинтересованными организациями, а также сроки представления проектов в соответствующие органы, например, в протокольную часть исполнительного комитета для последующего внесения на рассмотрение Совета или исполнительного комитета¹.

Принятие проектов решений на сессиях Советов, заседаниях Президиумов Верховных Советов, исполнительных комитетов осуществляется при наличии установленного законодательством кворума голосованием, как правило, большинством голосов общего числа членов данного коллегиального органа. Оформление решений, их подписание происходит в соответствии с требованиями законодательства, с инструкциями по делопроизводству. Если коллегиальным органом, принимающим решение, в первоначальный проект внесены существенные поправки, то в соответствии с регламентами или же по поручению Совета в установленный срок должна быть подготовлена окончательная редакция текста решения, например, сформированной Советом редакционной комиссией или исполкомом местного Совета. При наличии серьезных изменений первоначального проекта, он может быть представлен на второе рассмотрение соответствующего органа².

Основные требования, предъявляемые к тексту решения. Тексты актов, принимаемых Советами и их органами, должны соответствовать основным требовани-

¹ См., например: Регламент Московского городского Совета народных депутатов, с. 27.

² О процессе принятия решений местными Советами см. подробнее: Принятие решений местными органами власти и управления. М., 1983.

ям, вытекающим из обеспечения должной культуры управления. Так, наименование акта, в котором содержится данное решение, не может быть произвольным, оно определяется, исходя из указаний законодательства о видах актов, свойственных советским органам (закон, указ, постановление, решение, распоряжение, приказ). Наименование акта должно отражать его главное содержание. Текст акта чаще всего состоит из констатирующей и постановляющей частей, хотя в некоторых случаях они могут и сливаться. В законодательных актах роль констатирующей части может выполнять преамбула. Вместе с тем в преамбуле могут содержаться нормы принципиального характера («нормы-принципы»).

В разведанных решениях, содержащих констатирующую часть, последняя должна носить аналитический характер, четко характеризовать сущность решаемых вопросов, состояние дел, по которым принимается решение, указывать на имеющиеся недостатки и их причины.

Постановляющая часть содержит конкретную программу необходимых действий. В ней определяются четкие задачи исполнителям, органы и лица, ответственные за исполнение, способы и сроки исполнения, устанавливаются ответственные за контроль исполнения.

В необходимых случаях в решениях в качестве составной части текста или приложений включаются планы мероприятий, графики работы.

Регламенты Советов, регламенты исполнительных комитетов, Положения об аппарате Президиума, инструкции по делопроизводству в аппарате Советов предусматривают определенные требования к содержанию решений.

Так, в Регламенте исполнительного комитета Свердловского районного Совета г. Иркутска указывается, что при составлении проекта решения необходимо разрабатывать вопросы на основе всестороннего изучения материалов, ~~с тем~~, чтобы предложения были реальны, конкретны, обеспечены необходимой материально-технической базой, финансированием и исключали необходимость издания дополнительных решений в развитии или изменении ранее принятых по данному вопросу. Текст решения должен быть изложен кратко, четко, последовательно, с тем, чтобы исключить возможность

различного толкования¹. Регламент работы исполнительного комитета Свердловского городского Совета требует, чтобы проекты решений исполкома были тщательно отредактированы, не превышали четырех-пяти страниц. В рекомендациях исполкомам районных Советов г. Москвы о порядке подготовки, оформления решений, распоряжений и контроля за исполнением, утвержденных исполкомом Московского городского Совета, предусматривается, в частности, что при подготовке проектов во избежание повторений и противоречий в предписываемых действиях необходимо учитывать все документы, ранее принятые по данному вопросу. Резолютивная часть проекта должна логически вытекать из констатирующей части. При наличии в проекте решения обращений в вышестоящие организации к проекту прилагаются также и проекты соответствующих писем².

§ 3. Организация исполнения решений и контроль.

Организация выполнения решений — исключительно ответственное дело, поскольку оно связано с достижением конкретных, предусматриваемых решениями результатов. Ведущую роль в организации исполнения актов высших органов власти играют Президиумы Верховных Советов, Советы Министров. На местах организаторами исполнения решений Советов и вышестоящих органов выступают прежде всего исполнительные комитеты местных Советов. Организация исполнения составляет важную задачу постоянных комиссий, депутатов и депутатских групп, отраслевых органов управления. К этой работе привлекаются общественные организации, широкий актив.

1
Первым требованием и начальным этапом организации исполнения служит доведение решений до сведения исполнителей и всех заинтересованных лиц и орга-

¹ См.: Система органов городского управления. М., 1980, с. 151.

² О разработке решений местных Советов см.: Рекомендации по методике подготовки проектов решений местного Совета народных депутатов, решений и распоряжений исполнительного комитета. — В кн.: Принятие решений местными органами власти и управления. М., 1983, с. 124—127.

низаций. Акты Верховных Советов и их Президиумов публикуются не позднее семидневного срока после их принятия в официальных изданиях (в Ведомостях Верховного Совета СССР, в газете «Известия Советов народных депутатов»¹ и в соответствующих республиканских изданиях). Они могут также публиковаться в различных газетах, обнародоваться по телевидению, радио, передаваться по телеграфу, рассылаться соответствующим органам и организациям. Акты Президиумов, не носящие нормативного характера или не имеющие общего значения, согласно решению Президиума могут не публиковаться. Они доводятся до сведения тех предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие².

Законами о краевых, областных, районных и городских Советах установлен десяти- или семидневный срок доведения решений Совета до исполнителей, а законами о сельских, поселковых Советах — пятидневный срок.

Для решений исполкомов, постоянных комиссий, актов отраслевых органов подобные сроки законодательно не установлены, но на практике они также не превышают нескольких дней³.

Заинтересованным органам или лицам обычно направляются копии решений или выписки из них согласно списку на рассылку. Решения Совета и исполкома направляются исполнителям, должностным лицам, на которых возложен контроль исполнения, в постоянные комиссии Совета, в кабинет советской работы, в проку-

¹ В газете «Известия Советов народных депутатов» публикуются акты Верховного Совета СССР, а также акты Президиума Верховного Совета СССР, требующие широкого и немедленного обнародования.

² См., например: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений и иных актов Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР» в редакции Указа от 6 мая 1980 г. (Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 20, ст. 374).

³ Такие сроки нередко устанавливаются в регламентах исполнительных комитетов, инструкциях по делопроизводству. Например, регламент работы исполкома Свердловского городского Совета предусматривает рассылку решений исполкома протокольной частью не позднее, чем в двухдневный срок со времени их подписания. В Советах Москвы рассылка решений исполкомов производится в трехдневный срок.

ратуру и вышестоящий Совет. Если принятый акт имеет важное значение, непосредственно касается населения данной местности, то о нем должны быть извещены самые широкие слои граждан. Пропаганда такого решения организуется исполкомом, постоянными комиссиями с помощью радио, местной печати, объявлений, выступлений руководителей перед населением, в трудовых коллективах. В эту работу включаются депутаты в своих избирательных округах, общественность.

2. Выполнение многих решений по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства требует серьезной подготовительной работы. Органы управления составляют рабочие планы мероприятий по организации исполнения, определяют конкретные задания, устанавливают графики, промежуточные сроки осуществления тех или иных дел. Организуются совещания руководителей отделов, управлений, хозяйств. Если к исполнению решения нужно привлечь широкий круг трудящихся, проводятся собрания граждан, производственные активы. Большое значение имеет индивидуальное и групповое инструктирование руководителями работников, которые будут заниматься организацией выполнения, выезд сотрудников аппарата на места для помощи в проведении того или иного мероприятия. Президиумы Верховных Советов, исполкомы, постоянные комиссии нередко создают специальные группы по оказанию помощи в исполнении решений. В эти группы включаются руководители и члены исполкомов, постоянных комиссий, депутаты, сотрудники аппарата, специалисты, представители общественных организаций.

Для выполнения решения часто требуется своевременное распоряжение, приказ руководителя. Особенно важно, чтобы компетентными органами и должностными лицами были без промедления выделены необходимые материально-технические и финансовые средства, а также приняты меры для изыскания таких средств за счет неиспользованных ресурсов.

Одной из главных задач является вовлечение широкой общественности, самих трудящихся в исполнение решений. Формы вовлечения трудящихся в проведение тех или иных мероприятий диктуются прежде всего местными условиями, характером самих мероприятий. Организовать обще-

3. ственность, население на выполнение решений могут постоянные комиссии и депутаты, профсоюзные, комсомольские организации, различные органы общественной самодеятельности.

Проверка исполнения неразрывно связана с организацией исполнения решений. Их общей целью является достижение предусмотренных решением конкретных, реальных результатов. Особая задача проверки исполнения — получение достоверных и полных сведений о ходе и результатах исполнения, их использование для своевременного принятия мер к устранению недостатков исполнения, соблюдения сроков проведения решений в жизнь. *«Нам нужна проверка пригодности людей, проверка фактического исполнения»*, — подчеркивал В. И. Ленин¹.

Наукой и практикой выработаны определенные требования к организации контроля исполнения решений²:

1) контроль за исполнением должен носить систематический характер, сочетать проверку в процессе исполнительской деятельности, проводимую с самого ее начала, с проверкой полученных фактических результатов;

2) должны быть точно установлены органы и лица, осуществляющие проверку исполнения. Персональную ответственность за постановку проверки исполнения несут руководители соответствующих органов и организаций;

3) проверка исполнения не ограничивается фиксированием фактов. Полученная при ее проведении информация используется для принятия оперативных мер, обеспечивающих исполнение и направленных на устранение недостатков;

4) для проверки исполнения используются все организационные формы деятельности Советов. Контроль со стороны Совета, его органов и депутатов, вышестоящих органов государственной власти и управления сочетается с массовым контролем, осуществляемым группами народного контроля, общественными организациями и в других формах;

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 16.

² Подробнее о контроле см.: Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов. М., 1987.

5) проверка исполнения по документальным данным (справки, докладные записки, отчеты исполняются в необходимых случаях непосредственным ознакомлением проверяющих с фактическим состоянием дел;

6) эффективность проверки исполнения обеспечивается строгим документальным учетом решений и хода их реализации в органах Совета.

Советами применяются самые разнообразные формы и методы проверки исполнения: отчеты и доклады руководителей на сессиях Советов, заседаниях Президиумов Верховных Советов и исполкомов, а также непосредственно перед населением; обследование положения дел на местах, проводимое аппаратом управления, постоянными комиссиями и депутатами совместно с общественностью; совещания и хозяйственные активы на предприятиях, в учреждениях и организациях; изучение и обобщение материалов по жалобам и заявлениям граждан; создание при исполкомах общественных инспекций по контролю за исполнением решений, прикрепление работников аппарата исполкома (инструкторов, инспекторов), а также депутатов, депутатских постов, групп, активистов к хозяйственным организациям, учреждениям, стройкам для наблюдений.

Действенным средством контроля, применяемым всеми органами Советов, являются проверки и обследования, сочетаемые с оказанием практической помощи контролируемым предприятиям и учреждениям.

При комплексном обследовании работа одного или нескольких предприятий, учреждений или организаций подвергается всестороннему изучению (например, при проверке отдела или управления исполкома). Тематические проверки направлены на изучение одного какого-либо вопроса (проверка исполнения решения Совета или исполкома, состояния трудовой дисциплины, приема и рассмотрения жалоб и заявлений трудящихся и т. п.)¹.

Когда исследуется состояние дел в определенной отрасли работы Совета (например, торговля и общественное питание, подготовка школ к учебному году), тогда,

¹ Проводятся и единовременные массовые проверки, осуществляемые при широком участии депутатов, общественности (рейды).

как правило, проверяются все предприятия, учреждения данной отрасли (если их количество относительно невелико). Однако в отличие от сельских и поселковых Советов в районных и в особенности областных (краевых) Советах чаще приходится использовать выборочный метод проверки, когда детально изучаются лишь некоторые, наиболее значительные объекты. На этой основе выявляются типичные недостатки, а также обобщается передовой опыт, используемый во всей отрасли. В деятельности Президиумов Верховных Советов, высшестоящих Советов широко практикуются проверки и обследования объектов, расположенных на территории одного или нескольких нижестоящих Советов. Таким путем создается больше возможностей непосредственно ознакомиться с состоянием руководства делами со стороны соответствующих Советов и исполкомов.

Большое значение имеют формы коллективного депутатского контроля за исполнением решений. В соответствии с законодательством ход исполнения решений Совета обсуждается на сессиях, заседаниях постоянных комиссий.

Документальный учет решений и их исполнения ведется всеми исполнительными органами, осуществляется он и постоянными комиссиями. Учитываются и берутся на контроль акты партийных и высшестоящих советских органов, данного Совета, Президиума Верховного Совета, исполнительного комитета, депутатские обращения, ряд служебных документов. Цель учета — получение своевременной информации о ходе исполнения применительно к установленным этапам и срокам. Организация документального учета регулируется главным образом инструкциями по делопроизводству, а некоторые ее вопросы — положениями о тех или иных органах, регламентами Советов и исполнительных комитетов.

Применяются журнальная и картотечная формы учета и контроля, как правило, осуществляемые параллельно. В специальных журналах регистрируются поступившие решения и документы, подлежащие контролю. В них указываются номер и наименование акта, дата принятия и поступления, исполнители и сроки исполнения. Кроме того, на решения и документы или их пункты составляются учетно-контрольные карточки по установленным формам (наименование ре-

шения, его содержание, дата поступления, входящий номер, исполнители, сроки исполнения, отметка об исполнении). По поступившим решениям вышестоящих органов составляются специальные контрольные листы, включающие перечень лиц, ознакомленных с решением¹.

В аппарате Верховных Советов и краевых, областных Советов, Советов крупных городов используются автоматизированные системы учета с применением ЭВМ².

Документальный учет и контроль осуществляется подразделениями аппарата Президиумов Верховных Советов, общими, организационно-инструкторскими отделами, приемными, юрисконсультами исполкомов местных Советов, помощниками руководителей советских органов. Обычно в аппарате Советов выделяются инструкторы по контролю или группы контроля; учет ведут и общественные инспекции по контролю за исполнением. В сельских, поселковых Советах функции учета осуществляет секретарь исполкома.

Органы и сотрудники, ответственные за документальный учет, получают от исполнителей в установленные сроки информацию о ходе исполнения решений, имеющих нарушения сроков исполнения и в свою очередь регулярно информируют соответствующих руководителей, подготавливают предложения о снятии выполненных решений с контроля, а также сводки, отчеты о состоянии исполнительской дисциплины за

¹ Подробнее см.: Методические рекомендации по организации контроля исполнения решений и других документов в исполкомах краевых, областных, районных, городских, сельских и поселковых Советов народных депутатов. — В кн.: Принятие решений местными органами власти и управления, с. 128—139.

² Так, в аппарате исполкома Киевского городского Совета использование ЭВМ для контроля принятых решений позволяет еженедельно получать табуляграммы о решениях, выполненных в течение недели (с отметкой «выполнено» или «частично выполнено»), о неисполненных документах и о переносе решений для контроля на очередной период. См.: Нагорная М. А. Информация в практике работы местных Советов. М., 1986, с. 138.

В исполкоме Воронежского областного Совета утверждена и действует Инструкция по технологии осуществления контроля за исполнением директивных и распорядительных документов в облисполкоме с использованием ЭВМ. См.: Вильямский В. С. Совершенствование организации деятельности аппарата местных Советов. Ростов, 1986, с. 35.

квартал, год или иной период. Снятие с контроля актов коллегияльных органов, как правило, осуществляется по решениям самих этих органов, других решений — по указаниям руководителей соответствующих органов¹.

§ 4. Метод координации в деятельности Советов

Разделение государственной работы в системе каждого Совета, а также между Советами и другими государственными и общественными органами, хозяйственными организациями объективно обуславливает постоянную потребность согласования их деятельности при решении комплексных задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Такое согласование достигается путем широкого использования в работе Советов метода координации. Его применение позволяет Советам эффективно сочетать и удовлетворять разнообразные социальные интересы, обеспечивает приоритет интересов всего общества. Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. прямо указывает: «Признать необходимым повысить координирующую роль Советов народных депутатов в решении комплексных экономических и социальных проблем на подведомственных территориях».

В управлении социально-экономическим развитием метод координации обусловлен необходимостью рационального сочетания территориального и отраслевого начал в руководстве народным хозяйством. Во-первых, он необходим для согласования развития подчиненных соответствующему Совету отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, их увязки в целостный территориальный хозяйственный комплекс. Во-вторых, он обусловлен наличием на территории

¹ Так, решения местных Советов снимаются с контроля самими Советами или исполкомами с последующим предоставлением информации Совету на сессии, решения исполкома — по указаниям самого исполкома, а распоряжения — по резолюции председателя или соответствующего заместителя председателя исполкома.

Советов предприятий, хозяйственных организаций и учреждений, входящих в централизованную систему отраслевого управления, то есть находящихся в вышестоящем подчинении. Координация их развития и деятельности является главным средством обеспечения комплексного экономического и социального развития территорий.

С другой стороны, метод координации обеспечивает верховенство Советов в направлении работы подчиненных им органов управления. В более широком плане координация означает согласование работы Советов различных звеньев, а также Советов и различных общественных формирований.

Для развития социалистического самоуправления народа метод координации имеет особую ценность как часть механизма демократического саморегулирования в функционировании всех государственных и общественных институтов, посредством которых обеспечивается привлечение граждан к выработке решений, организации и контролю исполнения.

Исходя из сказанного, следует выделить основные сферы использования Советами метода координации:

1) обеспечение взаимодействия непосредственно подчиненных Совету отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, входящих в них предприятий, учреждений и организаций;

2) обеспечение взаимодействия Совета как органа территориального руководства с предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения в целях комплексного социально-экономического развития соответствующей территории;

3) организация взаимодействия депутатских органов Совета (Президиума Верховного Совета, исполкома, постоянных комиссий и депутатских групп);

4) согласование деятельности подчиненных Совету органов управления;

5) организация сотрудничества Совета и его органов с общественными формированиями и трудовыми коллективами.

Механизм координации является сложным. В нем сочетается использование Советами государственно-властного воздействия, обязывающих предписаний с сотрудничеством, партнерством, основанным

на добровольности, взаимных интересах, правах и обязанностях участников при отсутствии соподчиненности.

«Властная» координация составляет важный участок руководства Советов нижестоящими советскими органами, подчиненным аппаратом, подведомственными предприятиями, организациями и учреждениями. Она заключается в даче участникам совместных мероприятий обязывающих предписаний по вопросам их взаимодействия. Например, исполком или Совет, утверждая целевую комплексную программу, предписывает тем самым ее участникам — подчиненным предприятиям и организациям — выполнение определенных задач для согласованной реализации программы.

Координация в отношениях с неподчиненными Совету организациями и учреждениями и предприятиями выступает прежде всего как способ достижения договоренности о взаимных интересах и действиях. Так, это может быть договоренность между постоянными комиссиями Совета о проведении совместного заседания, совместной проверки, между исполкомом и предприятиями вышестоящего подчинения — об объединении средств для строительства на долевых началах жилого дома и т. п.

На практике в современных условиях государственно-властное воздействие и договоренность в механизме координации используется в самых разнообразных сочетаниях при определенной тенденции к повышению роли средств экономического стимулирования, взаимных согласований и сужению сферы применения прямого властного воздействия. Так, в отношениях с предприятиями, организациями и учреждениями координационная деятельность местных Советов должна в большей мере ориентироваться на обеспечение их хозяйственной самостоятельности и инициативы, гарантированных законом о государственном предприятии.

С другой стороны, в отношениях с предприятиями и организациями вышестоящего подчинения, строящихся в значительной мере на основе добровольности и сотрудничества, имеется властный элемент: предприятия, организации и учреждения обязаны представлять Совету на заключение проекты своих планов, своевременно рассматривать и учитывать предложения и заключения Совета. В отдельных случаях Совет может предписывать неподчиненным предприятиям и объеди-

нениям проведение обязательных мероприятий по сотрудничеству, например обязывать их участвовать в формировании промышленных узлов.

Советами используется широкий арсенал правовых и организационных средств, составляющих механизм координации.

➤ Правовые средства координации — это обязательные к исполнению решения Совета по вопросам, отнесенным к его компетенции; предложения и заключения, используемые, главным образом, в отношениях с неподчиненными органами и организациями, например, в отношениях постоянных комиссий с исполкомом, исполкома и его плановой комиссии с предприятиями и объединениями вышестоящего подчинения; соглашения и договоры по многим вопросам хозяйственного сотрудничества местных Советов с неподчиненными организациями. Так, исполком местного Совета может заключить с неподчиненными предприятиями договор о выполнении заказа на дополнительное производство каких-либо товаров народного потребления, которым будет предусматриваться распределение между Советом и предприятием полученного дохода и произведенной продукции. С переводом государственных предприятий на полный хозрасчет форма договоров и соглашений получает значительное распространение. Вместе с тем, повышается координационное значение утверждаемых Советами планов экономического и социального развития, расширяются права советских органов по согласованию включаемых в эти планы показателей деятельности и развития предприятий и объединений вышестоящего подчинения.

Для осуществления координации наряду с правовыми используют разнообразие организационные средства. К ним относятся организационные действия (мероприятия) и организационные структуры.

В организационные действия входит обсуждение вопросов координации на сессиях Советов, заседаниях Президиумов Верховных Советов, исполкомов, постоянных комиссий, коллегий и общественных советов управлений и отделов исполкомов с участием заинтересованных лиц; проведение различных организационных совещаний и активов; организационное планирование; инструктирование кадров; распространение необходимой информации о сотрудничестве. Посредством организационных действий координация в

работе Советов приобретает непрерывный, постоянный характер и практически обеспечивает выполнение поставленных задач. Особенно широка и сложна система организационных действий советских органов, связанных с проведением различных массовых кампаний.

В современных условиях важными участками организационно-координационной деятельности в хозяйственной сфере выступает разработка Советами планов экономического и социального развития и целевых комплексных программ; организация кооперирования средств различных предприятий и учреждений для строительства объектов производственного назначения и социально-культурной сферы, на выполнение наказов избирателей.

В организационном плане координационная деятельность местных Советов нередко обеспечивается созданием специальных координационных центров или возложением их функций на те или иные органы Советов. Такими организационными центрами, используемыми Советами, являются, например, советы директоров предприятий и других организаций при исполкомах местных Советов, общественные советы по социально-экономическому развитию, советы по работе товарищеских судов и т. д. Значительное распространение получили в деятельности Советов различные координационные межведомственные комиссии, например, по производству товаров народного потребления, экономии и рациональному использованию материальных и сырьевых ресурсов, комиссии (советы) по координации капитального строительства и др. Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. местным Советам предоставлено право создавать с согласия Советов Министров союзных республик межотраслевые и межхозяйственные территориально-производственные объединения, в состав которых включаются предприятия и организации вышестоящего подчинения. Такие объединения являются новой организационной формой координационной деятельности местных Советов в сфере общественного производства.

В деятельности местных Советов часто практикуется возложение функций координационного центра на те или иные органы Совета. Так, по действующему законодательству на Президиумы Верховных Советов и

исполкомы местных Советов возложены функции координации работы постоянных комиссий; отделы (управления) капитального строительства исполнительных комитетов областных, краевых, районных и городских Советов являются координационными центрами в кооперировании средств Совета и других организаций для строительства на долевых началах, в организации такого строительства.

§ 5. Информационное обеспечение деятельности Советов

Руководство Советов государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством включает работу с обширной и разнообразной информацией, необходимой для принятия правильных решений, их проведения в жизнь и оценки их эффективности, для успешного выполнения каждым Советом, его органами и депутатами своих функций. «Мы, марксисты, **всеми** силами должны стремиться к научному изучению фактов, лежащих в основе нашей политики»¹, — писал В. И. Ленин. Та часть знаний, которая используется для ориентации управленческих действий, для активного влияния органов государственной власти и управления на состояние дел, представляет управленческую информацию. Используемые Советами источники информации, методы ее получения, обработки и анализа, распространения и применения в управленческих действиях составляют систему информационного обеспечения работы Советов. Правовая основа этой системы — нормы союзного и республиканского законодательства о Советах, а также акты местных советских органов, закрепляющие их право на получение информации и порядок работы с ней. Такие нормы содержатся главным образом в регламентах Советов и исполкомов местных Советов, положениях о постоянных комиссиях, инструкциях по делопроизводству, положениях об отделах и управлениях исполкомов. В некоторых местных Советах приняты специальные положения о работе с информацией или о системах обработки информации либо о справочно-информационной службе.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 109.

Требования к информации, ее виды и назначение. В. И. Ленин придавал исключительное значение качеству информации, используемой в государственной и общественной деятельности. Он указывал: «Нам нужна *полная и правдивая* информация. А правда не должна зависеть от того, кому она должна служить»¹. Эти ленинские положения должны реализоваться на практике в виде конкретных требований к поступающим извне, а также формируемым в самих Советах и их органах информационным сведениям, к методам и результатам их обработки.

Управленческая информация, используемая Советами, должна отвечать определенным требованиям.

Требование всесторонности информации означает, что Совет, его органы, депутаты должны располагать сведениями об основных процессах экономического и социального развития подведомственной территории, результатах деятельности Совета на всех участках, степени удовлетворения социальных потребностей и нужд населения, динамике его интересов, состоянии материально-финансовой базы Советов, общественном мнении, включая оценки самими избирателями деятельности как Совета в целом, так и его органов, руководителей, депутатов.

Достаточность сведений — важное условие для правильных выводов о состоянии дел, ставших предметом рассмотрения Совета, его органов и депутатов, и соответственно принятия обоснованных мер в процессе управления. Недостаток информации грозит дезориентацией руководства, отступлениями от требований конкретности принимаемых решений, применением ошибочных мер. Вреден и избыток информации, перегрузка истребуемых и получаемых сведений материалами, не относящимися к делу или не имеющими серьезного значения. Работа с избыточной информацией влечет неоправданные затраты сил и времени сотрудников аппарата и депутатов, мешает сосредоточить внимание на главных фактах.

Достаточность информации обеспечивается новым подходом к определению номенклатуры требуемых сведений, источникам их получения, использованием различных методических указаний

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 54, с. 416.

по информационному обеспечению тех или иных мероприятий.

Достоверность информации означает точность, объективность получаемых и используемых сведений. Соблюдение этого требования дает возможность составить правильное, обоснованное представление о состоянии рассматриваемого дела, имеющихся недостатках и проблемах. Оно обеспечивается установлением ответственности органов и лиц, представляющих информацию, за ее качество; решительной борьбой с приписками (например, при отчетах о выполнении плановых заданий), попытками приукрасить положение дел или, наоборот, скрыть, приуменьшить реальные возможности предприятия, учреждения в улучшении работы. Важной гарантией против недостоверности сведений является сочетание документальных, отчетных данных со сведениями, полученными путем непосредственного наблюдения состояния дел на месте, изучения общественного мнения, жалоб и заявлений граждан.

Сочетание служебной информации с информацией, получаемой непосредственно от населения, общественной ответственности соответствует природе Советов как представительных органов, призванных выявлять, учитывать и обеспечивать удовлетворение общественных потребностей, разнообразных социальных интересов. Сопоставление мнений, учет специфических интересов в рамках общих интересов народа составляет важную сторону демократии социализма, развертывания социалистического самоуправления народа. .

Служебную, официальную информацию Советы, их органы и депутаты получают от вышестоящих и нижестоящих советских органов, подчиненных и подконтрольных Совету органов, предприятий, организаций, учреждений. Вместе с тем для более полного и точного выявления потребностей населения, мнений граждан о работе государственного аппарата, предприятий, учреждений, организаций, особенно связанных со сферой обслуживания, необходимо постоянно ориентироваться на использование в качестве сведений материалов массовых обсуждений, опросов населения, собраний граждан по месту жительства и месту работы, сведений от общественных организаций и органов общественности, жалоб и заявлений граждан.

Законодательство о Советах, исходя из конституции-

онных норм, прямо предусматривает обязанность советских органов и народных представителей изучать общественное мнение; обобщать жалобы и заявления для выявления их причин и принятия мер; вносить наиболее важные вопросы, касающиеся интересов населения, на обсуждение собраний граждан.

Виды информации, используемой в деятельности Советов, исключительно разнообразны.

В зависимости от отраслей и сфер, к которым относятся получаемые сведения, различается информация политического, экономического, социального, правового, организационного характера.

По источникам получения выделяется информация от вышестоящих, нижестоящих советских органов, специализированных информационных центров, от подчиненных и подконтрольных Совету органов, предприятий, организаций и учреждений, от депутатов, общественных организаций, населения.

По способам оформления различается документальная, письменная информация, т. е. содержащаяся в различных документах и других письменных источниках (правовые акты, отчеты, справки, докладные записки, обзоры, печатные издания), и устная.

В зависимости от отношения к источнику сведений можно выделить первичную и вторичную информацию. Так, сведения, получаемые депутатом непосредственно от избирателей, являются первичной информацией, а обобщенные им и направленные в постоянную комиссию, исполком — вторичной.

Существует регулярная информация — представляемая периодически, в установленные сроки, и спорадическая — истребуемая Советом в случае необходимости. Возможны и другие основания классификации информации.

Назначение информации определяется применительно к конкретным объектам информационного обеспечения — видам и формам деятельности Совета. Важнейшими направлениями информационного обеспечения являются: работа с информацией при подготовке вопросов на рассмотрение Совета, его органов, проектов решений и сопутствующих документов: отчетов, докладов, содокладов и др.; получение и распространение информации при организации исполнения решений, проведении соответствующих мероприятий; информационное обеспечение контроля за исполнением решений, за рабо-

той подчиненных и подконтрольных Совету органов, предприятий, учреждений, организаций. Особыми участками информационного обеспечения являются деятельность депутатов среди населения, обучение кадров и советского актива, реализация принципа гласности работы Советов.

Организация работы с информацией. Информационное обеспечение деятельности Советов и депутатов юридически гарантируется установлением соответствующих прав советских органов и депутатов на получение необходимых сведений и обязанностей по их представлению. Советы, постоянные комиссии, Президиумы Верховных Советов и исполкомы, аппарат Президиумов, отделы и управления исполкомов вправе требовать от подчиненных или подконтрольных органов и лиц любые сведения, необходимые для осуществления их задач и функций в пределах своей компетенции.

Депутаты Советов получают необходимые им данные, используя также право запроса, право депутатского обращения, право получения сведений от предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории их избирательных округов. Информирование депутатов по вопросам деятельности Совета входит в обязанности Президиумов Верховных Советов, исполкомов местных Советов и их аппарата.

Госкомстат СССР, органы статистики союзных, автономных республик, краев, областей, автономных областей и округов, городов, районов обеспечивают органы Советов статистическими данными, необходимыми для разработки планов экономического и социального развития, бюджетов, проверки их выполнения. Исполнительные органы Советов несут обязанность представления в вышестоящие органы регулярных статистических отчетов по установленному для них кругу показателей.

Работа с информацией, используемой Советами, проводится в несколько этапов. Первый из них — планирование информационной работы. На этом этапе определяется примерная структура и объем требуемых сведений, круг источников и способы их получения, сроки. Соответствующие установки включаются в планы мероприятий по подготовке сессий Советов, заседаний Президиумов и исполнительных комитетов, проведения различных организационно-массовых мероприятий; не-

редко составляются **вопросники** по проблемам, подлежащим изучению.

В ряде случаев целесообразно определять стабильную номенклатуру источников информации, обязательно используемых Советом при подготовке тех или иных документов. Так, регламентом исполнительного комитета Московского городского Совета предусмотрено, что при разработке организационных планов в качестве источников необходимой информации используются директивные документы, планы экономического и социального развития, сведения о состоянии дел в различных отраслях, предложения исполкомов нижестоящих Советов, общественных организаций и т. п.

Для согласования действий участников поиска информации используются сетевые планы-графики получения сведений, в которых определяются связи между источниками информации и ее получателями, сроки представления сведений. Если Советом или его органом рассматривается типичная, повторяющаяся ситуация (например, ежегодный отчет исполкома на сессии Совета), для организации информационного обеспечения может использоваться типовая схема информационных связей, облегчающая всю организацию работы с информацией.

На этапе сбора информации соответствующие органы Совета, комиссии, созданные для подготовки вопроса, депутаты вступают в непосредственные контакты с организациями и лицами, располагающими необходимыми сведениями, обязанными их представить в установленной форме и в срок. На этом этапе проводятся различные проверки и обследования, истребуются отчеты, справки, заключения, изучаются официальные документы, нормативные акты, организуется обсуждение подготавливаемых вопросов.

Следующий — аналитический этап включает обобщение полученных сведений, установление их полноты и правильности, анализ их содержания исходя из тех задач, которые предстоит решить. Аналитический этап работы с информацией имеет своим содержанием прежде всего систематизацию полученных сведений, выявление на этой основе общей ситуации на том или ином участке управления, тенденции развития, причины выявленных недостатков. К этому этапу относится подготовка информационных документов, используемых для обоснования принимаемых решений и проводимых ме-

роприятий, — докладов, содокладов, объяснительных записок и т. п.

Распространенным недостатком в этой работе является то, что во многих советских органах 90% времени поглощают регистрация информации, ее передача, различные другие организационно-технические процедуры.

Важно, чтобы в работе с информацией аналитическому этапу было отведено достаточное время, поскольку его чрезмерное сокращение нередко влечет включение в проекты решений и обосновывающие их документы излишних и неточных сведений, описательных материалов, снижающих эффективность принимаемых решений и мер.

На практике аналитический этап сливается с конечной стадией — непосредственным использованием информации для подготовки решения, рекомендации, обращения, совершения других управленческих действий. В констатирующую часть решений и иных документов включаются наиболее важные, проанализированные сведения, на которых непосредственно основываются положения резолютивной части. При коллегиальном обсуждении проектов решений или иных документов, например, на сессии Совета, заседании исполкома, на коллегии в управлении исполкома, для выработки окончательного текста используется и та дополнительная информация, которая может быть представлена участниками обсуждения.

Система информационного обеспечения работы Советов является важной сферой внедрения НОУТ. Документальное оформление сведений все более осуществляется в рамках ЕГСД — единой государственной системы документаций. Совершенствуется система отчетности, применяемая в советских органах, накапливается опыт использования для организации работы с информацией сетевых графиков, типовых схем информационных связей. Внедряются автоматизированные системы хранения, поиска, обработки и распространения информации, основанные на применении современной электронно-вычислительной техники.

Примером использования современных научно-технических средств в работе с информацией может служить автоматизированная система обработки информации, входящая в программу «АСУ — Томская область». Она обеспечивает обработку информации об исполнении

решений, в том числе по наказаниям избирателей, критическим замечаниям депутатов. В исполкоме Томского областного Совета на каждый пункт таких решений заполняется контрольная карта, указывается промежуточный и окончательный срок контроля исполнения. ВЦ коллективного пользования, созданный в Томске, осуществляя на ЭВМ обработку этих сведений, рассылает исполнителям машинограммы предупредительного контроля, указывающие на необходимость исполнения в установленный срок. Периодически исполком получает от ВЦ общую справку о ходе выполнения всех находящихся на контроле решений.

В исполкоме Донецкого городского Совета на ЭВМ анализируются сведения об обращениях граждан. Программа ЭВМ позволяет изучать поступающие обращения по многим критериям¹.

В Ленинграде информационные потребности городского Совета обеспечивает Автоматизированная система обработки информации директивных органов (АСОИДО), включающая автоматизированные системы обработки информации для: обеспечения принятия решений исполкомом; оперативного решения текущих вопросов руководителями исполкома; обработки информации, циркулирующей в служебном аппарате исполкома².

§ 6. Организационное обеспечение деятельности постоянных комиссий и депутатов аппаратом Советов

Ведущая роль депутатов в работе Совета, в отношениях с аппаратом управления, успешное осуществление управленческих функций в период между сессиями нуждается в специальном организационном обеспечении. Такое обеспечение представляет важную задачу штатного аппарата Советов, постоянное направление его организационно-управленческой деятельности.

Объективная необходимость в оказании депутатам,

¹ См.: Нагорная М. А. Информация в практике работы местных Советов, с. 79, 138.

² См.: Совершенствование деятельности аппарата местных Советов в современных условиях. М., 1986, с. 107.

постоянным депутатским комиссиям и депутатским группам разнообразной помощи согласовании их работы порождает определенную взаимозависимость в работе депутатов и штатного аппарата. Ее содержание должно отвечать общему демократическому принципу верховенства Советов в отношениях с аппаратом. Содействие депутатам со стороны аппарата никоим образом не должно нарушать этот принцип. Между тем, как было отмечено на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, непомерное разрастание роли исполнительных органов в ущерб выборным отрицательно сказывалось на характере и стиле взаимоотношений штатного аппарата и членов выборных органов. Пленум указал, что «сплошь и рядом встречаются попытки работников аппарата командовать членами партийных комитетов, других общественных организаций, депутатами Советов», однако «никакой исполнительный орган, тем более его аппарат, не может, не имеет права подменять выборный, возвышаться над ним»¹. Это указание Пленума является ключевым для понимания закрепленных в правовых актах функций обеспечения, обслуживания депутатской деятельности и для формирования соответствующей практики. Отступление от этих принципов, например попытки возложить на депутатов несвойственные им обязанности, игнорировать гарантии депутатской деятельности, навязывать депутатам точку зрения аппаратных работников по тем или иным вопросам, наносит ущерб социалистическому демократизму, авторитету депутата и Совета в целом.

Общее руководство деятельностью аппарата по организационному обеспечению работы постоянных комиссий и депутатов осуществляют Президиумы Верховных Советов и исполкомы местных Советов.

Координация и оказание содействия работе постоянных комиссий. Общая координация работы в системе каждого Совета осуществляется на сессиях самим Советом как представительным органом власти. Средством координации служат перспективные и годовые планы работы Совета, его акты по различным вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства, за-

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

слушивание отчетов, докладов и информации органов Совета, сообщений депутатов.

Однако координация не может быть обеспечена только с помощью сессионных форм деятельности Советов. Она должна осуществляться постоянно, т. е. и в период между сессиями. Эта задача возложена на Президиумы Верховных Советов и исполнительные комитеты местных Советов.

Деятельность Президиумов Верховных Советов и исполкомов местных Советов по координации работы постоянных комиссий и оказанию помощи комиссиям и депутатам регламентируется на основе конституционных норм Законом о статусе народных депутатов, положениями о постоянных комиссиях, регламентами соответствующих Советов. Общие нормы о взаимоотношениях исполкомов с постоянными комиссиями и депутатами содержатся в законах о местных Советах. В местных Советах, где имеются регламенты исполнительных комитетов, эти регламенты наиболее подробно формулируют задачи и обязанности исполкомов в отношении постоянных комиссий и депутатов. Деятельность аппаратов Президиумов Верховных Советов и исполкомов выступает как средство реализации соответствующих функций этих органов в данной сфере. Конкретные задачи аппарата указаны в положениях о различных его структурных подразделениях.

Президиумы всех Верховных Советов являются согласно конституциям координаторами работы постоянных комиссий Верховных Советов. В этой деятельности они опираются на свой аппарат, который выполняет значительные задачи по организационному и организационно-техническому обеспечению работы комиссий (участие в подготовке заседаний, информационное обеспечение членов комиссий, помощь в контроле за реализацией актов комиссий и т. д.).

В местных Советах координация и организационное обеспечение деятельности постоянных комиссий осуществляется исполкомами при участии их вспомогательного аппарата¹.

¹ Об отношениях исполнительного комитета с постоянными комиссиями Совета см.: Комментарий к законодательству о районных Советах народных депутатов. М., 1985, с. 582—587; Комментарий к законодательству о городских Советах народных депутатов. М., 1983, с. 524—527.

Исполкомы готовят на рассмотрение Советов вопросы об образовании и избрании комиссий. Исполнительные комитеты в период между сессиями привлекают комиссии к подготовке вопросов, обсуждаемых на сессиях Совета и заседаниях исполнительного комитета, рассматривают внесенные комиссиями предложения. В некоторых законах функции исполкомов в отношении постоянных комиссий урегулированы более подробно¹.

С помощью аппарата исполкомы помогают комиссиям в получении необходимой информации, подготовке докладов, содокладов, заключений. Таким же путем обеспечивается привлечение комиссий к участию в организаторской работе по осуществлению решений Совета, исполкома и вышестоящих органов к контролю за исполнением. Работники аппарата оказывают комиссиям организационную и методическую помощь в проведении проверок работы отделов и управлений, предприятий, учреждений и организаций. На исполкомах лежит обязанность информировать комиссии о своей работе и деятельности отделов и управлений, о состоянии дел в соответствующих отраслях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, о решениях вышестоящих органов и результатах рассмотрения ими (а также руководителями предприятий, организаций, учреждений вышестоящего подчинения) предложений и рекомендаций комиссий.

Важную задачу исполкомов и их аппарата составляют помощь комиссиям в подготовке перспективных и текущих планов работы, согласование проектов планов с планами работы Советов и исполкомов². Они организуют инструктирование постоянных комиссий, их председателей и секретарей.

Руководители исполкомов в соответствии с распределением обязанностей участвуют в заседаниях комиссий при рассмотрении вопросов, относящихся к их ведению. Задачей исполкомов является контроль

¹ См. законы о районных Советах Украинской, Узбекской, Грузинской союзных республик.

² Так, Положение о постоянных комиссиях местных Советов Эстонской ССР устанавливает, что исполком обязан обобщить комиссиям план своей работы в трехдневный срок после его утверждения.

за своевременным рассмотрением и реализацией рекомендаций комиссий подчиненными и подконтрольными Совету органами, предприятиями и организациями. Исполкомы и их аппарат оказывают комиссиям помощь в формировании актива.

Одной из форм координации служит проведение совместных совещаний председателей постоянных комиссий с руководителями отделов и управлений. На них подводятся итоги реализации предложений и рекомендаций, намечаются меры по исправлению недостатков. Исполкомы заботятся о том, чтобы в отделах, управлениях, хозяйствах и службах велся систематический учет предложений постоянных комиссий (в виде особых журналов регистрации, картотек) и был установлен регулярный контроль за их осуществлением.

Важное значение имеет присутствие представителей исполкома, заведующих отделами и начальников управлений на заседаниях комиссий. В первых организационных заседаниях постоянных комиссий полезно участие секретарей исполкомов, заведующих оргинструкторскими отделами. Распространенной формой инспектирования комиссий, обучения их актива являются семинары (по изучению законодательства, прав и обязанностей Советов и т. д.), совещания председателей комиссий по обмену опытом. Практика показала целесообразность регулярных совещаний председателей постоянных комиссий с председателем и заместителями председателя исполкома.

Исполкомы содействуют Советам в контроле за работой постоянных комиссий: готовят к сессиям информации, обобщающие опыт и результаты их работы, вносят в Советы предложения о постановке отчета тех или иных комиссий. Это право исполкомов прямо закреплено в ряде Положений о постоянных комиссиях местных Советов¹.

Силами своего аппарата исполкомы обеспечивают организационно-техническое содействие работе комиссий: предоставляют им помещения для заседаний, хранят их материалы и документы, помогают проводить выездные и совместные заседания,

¹ См., например, Положения о постоянных комиссиях местных Советов Белорусской, Казахской и Киргизской союзных республик.

проверки и обследования, снабжают необходимым инвентарем и канцелярскими принадлежностями.

Ответственность за организационную работу с комиссиями несет секретарь исполкома. В некоторых Советах, главным образом сельских и поселковых (а иногда и районных), для оказания содействия комиссиям к ним прикрепляют отдельных членов исполкома. В областных, городских, районных Советах комиссиям помогают организационно-инструкторские, а также общие отделы.

Координационные функции исполнительных комитетов и их органов в отношении депутатских групп по своему содержанию в основном те же, что и в отношении постоянных комиссий.

Исполнительные комитеты содействуют депутатским группам в подготовке сообщений на сессиях об их работе, выполнении решений Совета, наказов избирателей. В задачи исполкомов входят координация деятельности депутатских групп, помощь в развитии их связей с постоянными комиссиями, рассмотрение их предложений и информирование групп о планах работы Совета и исполкома, принятых решениях и ходе их исполнения, инструктирование руководителей групп, обобщение опыта работы групп и его пропаганда, организационно-техническое обеспечение работы групп. Председатели депутатских групп приглашаются на заседания исполнительных комитетов при рассмотрении вопросов, относящихся к сфере деятельности групп¹.

Организационно-техническим обслуживанием территориальных депутатских групп занимается как исполком, так и жилищно-коммунальные органы, с которыми в первую очередь связана деятельность этих групп. Производственные депутатские группы получают такую помощь от исполкомов, а также от предприятий и организаций, в которых они действуют.

Закон о статусе депутатов и законы о местных Советах четко определяют задачи исполкомов по оказанию содействия в работе депутатов. Исполнительные комитеты местных Советов оказывают депутатам необходи-

¹ См., например, Положение о депутатских группах местных Советов народных депутатов Литовской ССР (Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР, 1979, № 13, ст. 159).

мую помощь в работе, информируют их о деятельности Совета и его органов, о ходе выполнения планов, реализации наказов избирателей, о мерах, принятых по критическим замечаниям и предложениям депутатов; содействуют изучению депутатами советского законодательства, опыта работы Советов¹.

Исполком осуществляет контроль за рассмотрением и реализацией предложений и замечаний депутатов, высказанных на сессиях, обеспечивает вместе с администрацией и общественными организациями предприятий, учреждений необходимые условия для проведения депутатских отчетов. В исполкомах, их аппарате, отделах и управлениях ведется специальный учет писем и просьб депутатов, обеспечивается контроль за их правильным и своевременным исполнением². Исполком и его органы, предприятия и учреждения обязаны обеспечивать безотлагательный прием депутатов, обращающихся к соответствующим руководителям по вопросам депутатской деятельности.

В обязанности исполкома входит обеспечение депутатов официальными изданиями и информационными материалами Совета. Это планы и решения Совета, важнейшие решения исполкома, справки о ходе выполнения планов экономического и социального развития, наказов избирателей, о состоянии хозяйственного и социально-культурного строительства, информация о передовом опыте советской работы и др. Исполкомами организуется консультирование депутатов по правовым вопросам. В их обязанности входит также выдача депутатам депутатских удостоверений и нагрудных знаков.

Главным методом работы исполкомов с депутатами является **инструктирование**. На первых после выборов и последующих семинарах и собраниях, проводимых исполкомом, депутатов знакомят с их правами и обязанностями, с законодательством, постановле-

¹ Подробнее об оказании исполкомами помощи депутатам в их работе см.: Комментарий к Закону о статусе народных депутатов в СССР. М., 1987, с. 193—201, 217—245.

² См.: Регламент работы аппарата исполнительного комитета Московского областного Совета (Советы народных депутатов. Сборник документов. М., 1980, с. 267).

ниями партии и правительства, с решениями вышестоящих органов, очередными задачами Совета, перспективными и текущими планами работы Совета, исполкома, его отделов и управлений. Одновременно и сами депутаты ставят перед исполкомом вопросы, вытекающие из их депутатской деятельности. В условиях района, например, в семинарах и совещаниях участвуют, как правило, депутаты районного, сельских и поселковых Советов, что укрепляет контакты между ними, помогает им объединить свои усилия.

Важное значение для развития активности и инициативы депутатов имеет внимательное отношение руководителей и членов исполкомов, сотрудников их аппарата к предложениям, критическим замечаниям и просьбам депутатов. Исполком обязан поддерживать их обращения, заботиться о создании атмосферы внимания к депутатам во всем административном аппарате Совета, в подчиненных ему органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Нарушение должностными лицами аппарата исполкома, других государственных или общественных органов обязанностей в отношении депутатов, например, несоблюдение требований о порядке ответов на депутатские обращения, учета замечаний и предложений депутатов о содействии в пресечении выявленных депутатом нарушений законности, должно повлечь принятие исполкомом мер ответственности в отношении виновных работников, а при совершении нарушения должностными лицами организаций вышестоящего подчинения — постановку перед вышестоящим органом вопроса об их наказании вплоть до снятия с работы.

§ 7. Организация работы с кадрами аппарата Советов

Курс на ускорение социально-экономического развития советского общества, перестройка работы Советов народных депутатов предъявляют новые требования к сотрудникам советских органов, к организации всей работы с кадрами аппарата Советов. Успех перестройки в решающей мере зависит от того, насколько советские кадры воспринимают необходимость перемен, активно участвуют в них. В докладе «О перестройке и кадровой политике партии» на январском (1987 г.) Пленуме ЦК

КПСС М. С. Горбачев подчеркнул: «Сегодня решающим критерием в кадровой политике, своего рода ее каммертоном выступает отношение кадров к перестройке, задачам ускорения социально-экономического развития страны, отношение не на словах, а на деле»¹. Это существенно повышает значение работы с советскими кадрами.

Рассмотрим основные направления и участки работы с кадрами аппарата Советов в современных условиях.

Общие вопросы формирования кадров аппарата Советов. Кадры аппарата Советов — это значительная часть всех управленческих кадров страны. В нее входят штатные сотрудники, занимающие различные должности в Верховных Советах, их Президиумах и аппарате Президиумов, в исполнительных комитетах, отделах и управлениях и приравненных к ним органах исполкомов местных Советов. По порядку замещения должностей различаются выборные и назначаемые работники. По положению и характеру выполняемых функций в структуре кадров аппарата Советов выделяются руководители (например, председатели, заместители председателей и секретари исполкомов, руководители отделов, управлений и их заместители), специалисты (например, консультанты, референты, инспекторы, инструкторы и др.) и вспомогательный, административно-технический персонал (технические исполнители). Для замещения ряда должностей законодательством установлены определенные профессиональные критерии — наличие соответствующего высшего или среднего специального образования, например медицинского, для руководителей местных органов здравоохранения. Вместе с тем, для многих должностей такие требования формально не установлены, хотя иногда в этой сфере действуют устойчивые обыкновения. Так, общей тенденцией комплектования кадров руководителей исполкома областного, районного, городского звена являются замещение должностей лицами с высшим образованием. По мере усложнения функций местных Советов требования специального образо-

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 27—28 января 1987 г., с. 48.

вания, соответствующей профессиональной квалификации сотрудников приобретает все большее значение, что требует отражения в законодательстве и практике подбора кадров.

Численный состав и структура кадров конкретного Совета зависят от структуры его аппарата, фонда заработной платы на содержание управленческого персонала, установленной государством схемы должностных окладов. Структура и штаты аппарата Президиумов Верховных Советов утверждаются самими Президиумами. В соответствии с действующим законодательством структура и штаты исполкомов, отделов и управлений утверждаются соответствующими местными Советами или (в Советах областного звена) исполнительными комитетами.

Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. предусматривало повышение самостоятельности местных Советов в формировании кадров их аппарата. Оно отменило утверждение для этих Советов лимитов численности работников аппарата управления и предельных ассигнований на их содержание. Согласно постановлению плановые и финансовые органы устанавливают на пятилетний период фонд заработной платы для аппарата нижестоящих советских органов. Последнее в пределах фонда заработной платы, руководствуясь схемой должностных окладов, как правило, самостоятельно определяют численность работников и соотношение их отдельных категорий.

Для создания структурных подразделений аппарата по осуществлению руководства социально-экономическим развитием, например отделов социально-экономического развития, аппарата различных территориально-производственных объединений, местные Советы могут использовать ставки и фонды заработной платы работников, передаваемые им объединениями, предприятиями и организациями союзного подчинения с согласия соответствующих министерств и ведомств. За счет экономии по фонду заработной платы, при сокращении численности работников исполкомы местных Советов могут устанавливать высококвалифицированным работникам аппарата надбавки в размерах до 50% должностного оклада.

Подбор кадров аппарата Советов осуществляется в соответствии с ленинскими принципами работы с кадрами. От работников советского аппарата требуются: политическая зрелость, высокие моральные качества, компетентность, деловитость, наличие организаторских способностей. В современных условиях исполнительный аппарат Советов все более пополняется опытными высококвалифицированными кадрами. В 1985 году 99% председателей исполкомов, 97,6% их заместителей и 98,3% секретарей исполкомов имели высшее и среднее образование¹.

Усложнение задач, решаемых органами власти на современном этапе, научно-техническая революция ставят в повестку дня дальнейшее повышение уровня компетентности кадров советского аппарата. «Чтобы управлять, нужно быть компетентным», — писал В. И. Ленин². Нельзя управлять «без компетентности... без знания науки управления»³.

Январский (1987 г.) пленум ЦК КПСС со всей силой подчеркнул необходимость углубления демократических начал в работе с кадрами, в их подборе. Пленум выдвинул такие требования, как расширение привлечения на руководящую работу беспартийных граждан, женщин, способной молодежи; обеспечение представительства в партийных, государственных и хозяйственных органах всех наций и народностей страны; повышение внимания к идейно-теоретическому кругозору, политической зрелости, моральным устоям работников, их способности убеждать, вести за собой людей. Проходящая в стране перестройка, как отметил Пленум, требует от работников высокой компетентности и профессионализма.

При подборе кадров учитывается общеобразовательная и профессиональная подготовка работников, наличие у них опыта государственной и общественной работы, организаторских навыков. Состав руководящих кадров аппарата Президиумов, исполкомов местных Советов формируется из специалистов различных отраслей. Среди руководителей и сотрудников отделов и уп-

¹ См.: Советы народных депутатов, 1986, № 5, с. 67.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 215.

³ Там же, с. 222.

равлений местных Советов преобладают специалисты соответствующей отрасли¹.

Постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам от 14 ноября 1977 г. утверждены квалификационные характеристики должностей служащих местных органов государственного управления². В них предусматриваются требования к профессиональным знаниям сотрудников и другим их качествам применительно к характеру занимаемой должности, например к инструкторам по организационно-массовой работе. Из числа руководителей отраслевых органов исполкомов местных Советов в постановлении говорится о председателях плановых комиссий, заведующих отделами по учету и распределению жилой площади, руководителях отделов (управлений) капитального строительства. Целесообразно принятие квалификационных характеристик и для других руководящих должностей советского аппарата.

Работа с кадрами ведется Советами под руководством соответствующих территориальных партийных органов. Существенную помощь в подборе руководящих кадров оказывают местным Советам исполнительные комитеты вышестоящих Советов. Они ведут учет кадров, при-

¹ В ходе исследования кадров исполнительного аппарата городских Советов в 12 городах РСФСР было установлено, что более половины из числа 1439 опрошенных сотрудников (51%) имеют высшее и незаконченное высшее образование, 37% — среднее специальное и лишь 12% — среднее образование. В аппарате работают специалисты различного профиля. Наиболее многочисленные группы — экономисты и финансисты — 33%, инженеры — 17%, педагоги — 18,9%. Среди руководителей исполкомов 35,6% — выпускники технических вузов, 27,0% — педагоги, 13,3% — экономисты, 10% — юристы. Среди заведующих отделами преобладают педагоги — 28,8%, экономисты — 23,2%, инженеры — 20%. Члены КПСС и кандидаты составляют 41,3% аппарата обследованных исполкомов, члены ВЛКСМ — 14,1%, беспартийные — 41,6%. Мужчин среди сотрудников аппарата — 32%, женщин — 68%. Повышают свою квалификацию в различных учебных заведениях 48% опрошенных, 25% руководителей исполкомов окончили Высшую партийную школу. Каждый четвертый имел до поступления в советский аппарат опыт работы в аппарате партийных, комсомольских и профсоюзных органов (см.: Система органов городского управления. Л., 1980, с. 162—168).

² См.: Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам, 1978. № 2, с. 35.

нимают меры к удовлетворению потребностей нижестоящих Советов в специалистах с высшим и средним специальным образованием.

В настоящее время партия ориентирует советские органы на предварительную подготовку кадров для занятия ответственных должностей в советском аппарате, на создание и использование резерва кадров. Резерв создается в исполкомах, отделах и управлениях по согласованию с соответствующими партийными органами. Он используется для выдвижения работников на замещение высвобождающихся должностей руководителей и ведущих сотрудников. В некоторых местных Советах, например, в Свердловском городском Совете, установлены специальные правила формирования резерва и работы с ним. Так, предусматривается, что резерв на каждую должность включает двух-трех кандидатов (среди них обязательно женщины). С работниками, зачисленными в резерв, проводятся специальные занятия, им создаются возможности действовать в качестве «дублеров» соответствующих должностных лиц. Состав резерва периодически пересматривается, обновляется. При этом не допустима такая практика, когда в некоторых Советах освободившиеся должности замещаются не кандидатами из резерва, а другими лицами.

Январский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС подчеркнул, что подбор кадров должен носить открытый характер. Это означает, что качества работников, выдвигаемых в состав резерва, должны становиться предметом обсуждения в коллективах соответствующих подразделений аппарата, а в некоторых случаях и в коллективах подчиненных предприятий, учреждений и организаций; следует выяснять отношение к ним со стороны населения, общественных органов. Мнения коллективов, общественности должны учитываться при принятии решения о зачислении работников в резерв на выдвижение.

В Программе КПСС указывается, что необходимо расширять выборность и конкурсную систему замещений должностей в государственных органах. В перспективе, с учетом этого указания, возможно введение выборности на собраниях трудовых коллективов, населения (или в иной форме) руководителей отделов и управлений сферы обслуживания. Как выборность, так и назначение могут осуществляться на основе конкурсной системы, означающей определение из числа кандидатов на замещение той или иной долж-

ности работника, наиболее отвечающего современным критериям профессионализма, добросовестности, политической зрелости, нравственного облика. При внедрении конкурсной системы большее значение будет иметь накопление опыта в формировании и использовании резерва кадров.

Порядок замещения должностей в аппарате Советов сочетает начала коллегиальности и единоличного распорядительства. Руководящие кадры набираются, утверждаются, назначаются в коллегиальном порядке. Так, на сессиях Верховных Советов избирается весь состав Президиумов, а на сессиях местных Советов — состав исполнительных комитетов. Руководители отделов и управлений исполкомов, приравненных к ним органов утверждаются на сессиях местных Советов. Исполнительные комитеты вправе в период между сессиями назначать этих руководителей в качестве исполняющих обязанности, отстранять их от работы с представлением на утверждение Совета на ближайшей сессии. В поселковых, сельских Советах на сессиях утверждаются руководители сельских, поселковых культурно-просветительных и медицинских учреждений.

Президиумы Верховных Советов утверждают и освобождают от должности руководителей подразделений своего аппарата. Исполкомы назначают и освобождают от должности руководящих работников отделов и управлений исполнительного комитета, руководителей подчиненных предприятий, учреждений и организаций согласно перечню (номенклатуре) должностей, утверждаемому исполнительным комитетом по согласованию с вышестоящим органом государственного управления. К категории этих лиц относятся заместители заведующих отделами и начальников управлений, руководители и ведущие специалисты группных хозяйств и учреждений, сотрудники аппарата исполкома (инструкторы и др.)¹.

¹ Помимо номенклатуры должностей, занятие которых производится по решению Совета исполкома, в исполнительных комитетах имеется и номенклатура на работников, только учитываемых исполкомом. Так, в исполкоме районного Совета эта номенклатура включает руководителей исполкомов нижестоящих Советов, председателей, заместителей председателей колхозов, народных судей. Учет руководящих работников, избираемых или утверждаемых районными, городскими Советами (городов областного подчинения), производится в исполкоме областного (краевого) Совета.

Порядок формирования руководящих кадров отделов и управлений исполкомов местных Советов установлен с учетом принципа двойного подчинения этих органов. Утверждение руководителей отделов и управлений осуществляется по предварительному согласованию с соответствующими вышестоящими органами государственного управления¹. Принцип двойного подчинения проявляется также и в том, что вышестоящие органы управления вправе налагать на руководителей исполнительных органов нижестоящих Советов дисциплинарные взыскания (но не могут освобождать их от должности).

В ряде случаев и вышестоящие органы обязаны согласовывать назначение подчиненных им руководителей с исполкомами нижестоящих Советов. Так, назначение и освобождение от должности руководителей предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории Совета и имеющих важное значение для обслуживания населения, производится только по согласованию с исполнительным комитетом Совета народных депутатов. Перечень таких предприятий, учреждений и организаций устанавливается исполнительным комитетом соответствующего Совета по согласованию с органами, в ведении которых находятся эти предприятия, учреждения и организации.

Порядок назначения на руководящие должности в советском аппарате отражает ведущую роль КПСС в проведении кадровой политики. Кандидатуры на эти должности предварительно согласовываются с соответствующими территориальными партийными органами, а в отношении некоторых категорий работников — и вышестоящими партийными комитетами. Кандидатуры, рекомендуемые для избрания, утверждения или назначения на должности, осуществляемого решением Совета, до начала соответствующей сессии обсуждаются партийной группой Совета, которая принимает решение об их поддержке депутатами-коммунистами.

¹ В поселковых, сельских Советах согласование с соответствующими вышестоящими органами управления требуется и при назначении руководителей подчиненных этим Советам предприятий жилищного и коммунального хозяйства, учреждений народного образования, культуры, здравоохранения.

Требование дальнейшей демократизации работы с кадрами, поставленное в повестку дня XXVII съездом КПСС и январским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС, открывает перспективы поиска новых форм принятия решений по кадровым вопросам. Так, в некоторых Советах в экспериментальном порядке проводятся выборы состава исполкома или председателя исполкома тайным голосованием при наличии нескольких кандидатур. Появилась практика привлечения постоянных комиссий местных Советов к рассмотрению кандидатур на должности заведующих отделами и начальников управлений. Совершенствование и распространение этого опыта может играть важную роль в усилении роли Советов в формировании кадров советского аппарата, повышении его ответственности перед представительными органами власти.

Расстановка, воспитание и обучение кадров. Работа Советов с кадрами включает совершенствование их расстановки, повышение ответственности, инициативы и самостоятельности, обучение кадров, повышение их квалификации.

Советы рассматривают состояние работы с кадрами в подведомственных им отраслях управления (как специально, так и при обсуждении общего положения дел в них). Обсуждая на сессиях деятельность подчиненных органов, хозяйственных организаций, предприятий, социально-культурных учреждений, депутаты намечают меры по укреплению их специалистами, опытными, квалифицированными и инициативными работниками; обучению имеющихся кадров; развитию социалистического соревнования; подвергают критике недостатки в деятельности руководителей и других сотрудников.

Исполкомы обязаны следить за правильной расстановкой кадров (особенно специалистов на предприятиях, в организациях, учреждениях, аппарате отделов и управлений), использованием их по назначению. Они обращают особое внимание на укомплектование штатов инженерно-техническими и экономическими кадрами, специалистами сельского хозяйства, нередко обязывая отделы, управления и хозяйства направлять на учебу без отрыва от производства опытных, но не имеющих специального образования работников. Одновременно исполкомы должны выявлять специалистов, работающих в аппарате не по своей специальности, и принимать меры к правильному их использованию.

Главную ответственность за повседневную работу с кадрами в местном Совете несет исполком в целом и лично его председатель, а в отделах и управлениях — их руководители. Организационно-техническое обеспечение этой работы возложено на общие отделы, секторы кадров в оргинструкторских отделах или инструкторов этих отделов, некоторые другие подразделения исполкомов. Они ведут личные дела сотрудников в соответствии с имеющейся номенклатурой, статистический учет, документацию, связанную с передвижением сотрудников на те или иные должности, подготавливают необходимую информацию о положении дел с кадрами. Однако их работа не может быть сведена к изучению анкет и других документов. Они должны лично знать людей, изучать причины текучести кадров, следить за соблюдением трудового законодательства и содействовать правильной постановке работы с кадрами в нижестоящих советских органах, предприятиях и учреждениях¹.

Повышению качества кадров аппарата Советов, их ответственности за порученное дело, притоку в аппарат свежих сил способствует регулярная аттестация кадров, т. е. периодическая проверка соответствия работников занимаемой должности. Она способствует выявлению перспектив должностного продвижения работников, стимулирует служебную дисциплину, стремление сотрудников к повышению уровня профессиональной подготовки. Аттестация помогает освобождаться от бюрократов, безынициативных, неквалифицированных, недобросовестных работников.

ЦК КПСС, Президиумом Верховного Совета СССР, Советом Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ принято постановление о введении аттестации ответственных работников советских и общественных органов. В соответствии с ним Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР утверждено Положение о порядке проведения аттестации ответственных работников аппарата советских органов². Согласно Положению аттестация работников аппарата советских органов проводится после каждых выборов в Советы, а руководя-

¹ См. подробнее: Тряков Н. В. Кадры местных Советов: формирование, обучение. М., 1987.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987, № 19, ст. 252.

щих работников, избранных в соответствующие советские органы, — перед истечением срока полномочий этих органов. Аттестация проводится аттестационными комиссиями, утверждаемыми соответствующими советскими органами, а аттестация руководящих работников, избранных в те или иные советские органы, — вышестоящими советскими органами. В аттестационные комиссии включаются руководители советского органа, высококвалифицированные и авторитетные ответственные работники, представители партийной, комсомольской и профсоюзной организаций. Положение говорит, что в состав аттестационных комиссий могут включаться народные депутаты. Между тем постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» признало необходимым при аттестации работников аппарата советских органов учитывать мнение постоянных комиссий Советов. Это означает, что привлечение в аттестационные комиссии депутатов, представителей соответствующих постоянных комиссий Советов должно стать непреложной традицией процедуры аттестации.

Аттестационная комиссия на основе объективного всестороннего рассмотрения качеств работника, его отношения к служебным обязанностям дает оценку его деятельности, отмечает его соответствие или несоответствие занимаемой должности, либо может признать сотрудника соответствующим должности при условии улучшения работы и выполнения рекомендации комиссии с повторной аттестацией через год. Оценка деятельности работника и рекомендации принимаются комиссией открытым голосованием в отсутствие аттестуемого. Соответствующий государственный орган по результатам аттестации может принять решение о поощрении работника, его направлении на повышение квалификации, повышении или понижении в должности, увольнении вследствие несоответствия занимаемой должности. Если по законодательству назначение или освобождение ответственного работника производится по согласованию с вышестоящими органами, то решение по результатам аттестации таких лиц принимается с согласия этих органов.

Коммунистическая партия, Советское государство уделяют большое внимание повышению идейно-теоретического и профессионального уровня кадров советского аппарата, совершенствованию их подготовки. В

1966—1976 гг. ЦК КПСС принял ряд постановлений по вопросам переподготовки и повышения квалификации партийных и советских кадров.

Важным элементом подготовки и воспитания кадров является созданная на основе постановлений партии система непрерывного обучения, повышения квалификации сотрудников аппарата Советов. Она включает: регулярное краткосрочное обучение сотрудников в целях повышения уровня их политической и профессиональной подготовки; организацию обмена опытом работы; стимулирование получения сотрудниками среднего специального и высшего образования.

Для повышения квалификации кадров местными Советами организуются школы советского строительства, различные краткосрочные курсы, семинары, проводятся конференции и совещания по обмену опытом; в этих целях используются и общественные университеты правовых знаний, а в них — факультеты советского строительства. Специалисты отделов и управлений проходят обучение на краткосрочных курсах при министерствах и ведомствах, в межотраслевых и отраслевых институтах или факультетах повышения квалификации. Краткосрочные постоянно действующие курсы для повышения квалификации и переподготовки руководящих работников советского аппарата созданы при партийных школах. Мероприятия по обучению кадров предусматриваются Советами в перспективных планах работы, по этому вопросу организационно-инструкторскими отделами готовятся тематические планы.

Обучение ответственных сотрудников аппарата Президиумов Верховных Советов, Советов Министров, руководителей исполкомов местных Советов высшего и среднего звена осуществляет Академией общественных наук при ЦК КПСС (АОН), Академией народного хозяйства при Совете Министров СССР, республиканскими и межобластными партийными школами, советско-партийными школами. Слушателям в числе дисциплин преподаются основы советского государственного строительства и права, основы научной организации управления и т. п.

Серьезное значение имеет юридическая подготовка сотрудников исполкомов, особенно секретарей, работников оргинструкторских отделов, отделов учета и распределения жилой площади, социального обеспечения, приемных исполкомов, помощников председателей, ин-

спекторов по кадрам, сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и др.

Мероприятия по подготовке юридических кадров для советских органов, предусмотренные в 1986 году, направлены на более активное использование специалистов с высшим и средним юридическим образованием в аппарате местных Советов. В этих целях в Свердловском, Саратовском, Харьковском юридических институтах, во Всесоюзном заочном юридическом институте и на юридических факультетах ряда университетов организуется подготовка специалистов для работы в советских органах. В этих вузах, а также во Всесоюзном институте усовершенствования работников юстиции и на соответствующих республиканских курсах осуществляется повышение квалификации работников советских органов. Целевая подготовка юридических кадров в высших и средних юридических учебных заведениях ведется по направлениям Советов Министров союзных и автономных республик, исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Следует, однако, отметить, что повышение роли права и соответственно юридических кадров в работе Советов требует закрепления в законодательстве перечня должностей, которые бы замещались преимущественно лицами с высшим или средним юридическим образованием. Разумеется, при этом не снимается задача повышения общей правовой культуры всех кадров советского аппарата.

Глава XII ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТОВ ПО РАЗВИТИЮ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

§ 1. Роль Советов в организации выборов народных депутатов и осуществлении избирателями права отзыва

Организация выборов народных депутатов. Всеобщие прямые выборы, посредством которых образуются Советы, служат наиболее массовой формой непосредственного участия советских граждан в государствен-