

организованы специальные телефонные слухи, пользующиеся популярностью. Ответы на вопросы принимаются в течение нескольких часов или дней. Другой оперативной формой являются дни открытого приема, когда работники аппарата управления, входящая в трудовые коллективы по месту жительства граждан, дают ответы на поставленные им вопросы. Результаты встреч, как правило, обсуждаются на заседаниях исполкомов.

Глава XIII ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ И ТРУДОВЫМИ КОЛЛЕКТИВАМИ

§ 1. Взаимодействие Советов с классовыми общественными организациями

Для советского строя закономерно взаимопроникновение представительной системы и коллективных форм трудовой и общественной активности трудящихся, выражающее огромную роль коллективных начал в осуществлении социалистического самоуправления народа, формировании и выявлении интересов и воли всех классов, социально-профессиональных слоев и групп населения. Важнейшими каналами постоянной связи Советов с народом выступают общественные организации. Их участие в формировании и деятельности Советов в различных и не правовых формах на основе широких демократических традиций обеспечивает отражение Советами общественных интересов. Эти организации являются участниками отношений, связанных с осуществлением власти народа. Конституция СССР

¹ См.: Крижак В. А. Информация в советской представительной системе, с. 117.

² См.: Общественные организации в политической системе общества. *Очерки* взаимодействия с партия, государственными органами, трудовыми коллективами / отв. ред. Ямпольская Н. А. М., 1984; Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. М., 1985.

закрепляет их роль в политической системе советского общества.

Взаимодействие Советов и общественных организаций неразрывно связано с принятой XXVII съездом КПСС концепцией развития социалистического самоуправления народа. Оно способствует усилению взаимосвязи, взаимопроникновению государственных и общественных форм самоуправления, углублению самоуправления на всех сферах политической жизни общества, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Взаимодействие Советов и массовых общественных организаций складывается в связи с привлечением широчайших масс к управлению государством. Для Советов имеет огромное значение то, что массовые общественные организации представляют наиболее широкий спектр жизненных социальных интересов — профессиональных, возрастных, культурных и т. п. — крупных социальных слоев и групп. Через массовые общественные организации реализуются определенные политические и многие другие права советских граждан, удовлетворяются их жизненные интересы. С другой стороны, обеспечение прав и интересов трудящихся составляет важнейшую задачу органов государственной власти. Сотрудничество Советов и массовых общественных организаций способствует более полному удовлетворению материальных и культурных потребностей советского народа, решению многих задач перестройки. Оно распространяется на все основные области государственной жизни.

Советское государство осуществляет правовое регулирование основных начал статуса общественных организаций, их взаимоотношений с Советами и другими государственными органами.

Конституция СССР закрепляет некоторые основные права общественных организаций, связанные с их участием в деятельности Советов: право законодательной инициативы, право выдвижения кандидатов в депутаты Советов. Компетентные органы государственной власти и управления утверждают уставы отдельных организаций, положения об их органах, регламентируют некоторые стороны их деятельности, прежде всего в тех случаях, когда на общественные организации, их органы возлагаются функции, связанные с выполнением государственных задач. Советы контролируют со-

блюдение законодательных актов о правах массовых общественных организаций, наблюдают за выполнением ими законов и других актов.

Массовые общественные организации представляют собой форму общественного самоуправления. Они — самоуправляющиеся ассоциации, объединяющие граждан на началах добровольности. Советское государство обеспечивает их самостоятельность в выполнении уставных задач и функций, не допускает вмешательства в их внутреннюю жизнь. Например, законодательство о труде устанавливает, что профсоюзы решают вопросы внутрисоюзной работы без какого-либо вмешательства со стороны государственного аппарата.

На практике Советы применяют форму обращений, просьб, рекомендаций в адрес общественных организаций. Нередко в своих решениях исполкомы областных (краевых), районных и городских Советов обращаются к профсоюзным, комсомольским организациям по вопросам их участия в массовых мероприятиях, осуществляемых Советами и их органами.

Статья 51 Конституции СССР устанавливает, что общественным организациям гарантируются условия для успешного выполнения ими своих уставных задач. Так, государственные органы, предприятия и учреждения могут передавать общественным организациям имущество, необходимое для их функционирования, в установленных случаях оказывать им финансовое содействие.

Основными направлениями сотрудничества Советов и массовых общественных организаций являются: 1) участие в формировании Советов, подчиненных им органов; 2) участие в нормотворческой деятельности Советов, в выработке и принятии управленческих решений; 3) участие в организаторской деятельности Советов и их органов, осуществление общественного контроля за работой исполнительных органов, учреждений и предприятий; 4) самостоятельное выполнение определенных задач управления при сотрудничестве с советскими органами.

Участие общественных организаций в формировании Советов служит одной из гарантий представительного характера этих органов, одним из средств вовлечения граждан в организацию выборов. Общественные организации обладают правом выдвижения кандидатов в депутаты Советов, выдвиже-

ния своих представителей в состав избирательных комиссий; выделения доверенных лиц и ведения агитационно-пропагандистской работы, связанной с избирательными кампаниями; контроля за правильностью определения итогов выборов через своих представителей, присутствующих при подсчете голосов; заслушивания отчетов депутатов, кандидатуры которых они выставили; возбуждения вопроса об отзыве депутатов. Следует также отметить, что общественные организации участвуют в подборе кадров советского аппарата. Так, профсоюзные комитеты имеют право рекомендовать назначение и смещение хозяйственных руководителей. Представители профсоюзных и комсомольских организаций включаются в состав аттестационных комиссий для проведения аттестации ответственных работников аппарата советских органов¹.

В советском обществе обеспечено участие массовых общественных организаций в нормотворческой деятельности Советов и выработке управленческих решений. Они выступают инициаторами принятия нормативных актов, содействуют разработке проектов законов, указов, актов органов управления и местных Советов, участвуют в их обсуждении, могут предлагать проведение всенародных и местных обсуждений проектов, ведут пропаганду советского права.

Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик закрепляют за общественными организациями в лице их общесоюзных и республиканских органов право законодательной инициативы. Законы о местных Советах говорят о праве общественных организаций, их органов вносить предложения к повестке дня сессий этих Советов. Распространена практика принятия государственными органами и массовыми общественными организациями совместных решений.

Нормативные акты устанавливают случаи, когда тот или иной конкретный вопрос управления может быть разрешен лишь по предварительному согласованию с соответствующей общественной

¹ См.: Положение о порядке проведения аттестации ответственных работников аппарата советских органов (СП СССР, 1987, № 26, ст. 89).

организацией или при ее непосредственном участии. Исполнительные комитеты местных Советов принимают решения о распределении жилой площади в домах ведомственного жилого фонда по представлению администрации предприятий (учреждений) и их общественных организаций. Представители массовых общественных организаций включаются в состав коллегий министерств и советов отраслей, управлений исполкомов местных Советов, других совещательных органов, входят в комиссии при исполкомах местных Советов.

Многие вопросы готовятся и рассматриваются в Советах и их органах при тесном и непосредственном участии профсоюзных, комсомольских и других массовых организаций. Передки их совместные решения. Цель таких решений, с одной стороны, обеспечение массовой поддержки мероприятий государственных органов, с другой — поддержка Советами инициативы общественности. Совместные акты принимаются Советами и профсоюзными организациями, например, по вопросам утверждения условий социалистического соревнования, подведения его итогов.

XXVII съезд партии, Программа КПСС предусмотрели дальнейшую демократизацию процесса выработки и принятия государственных решений, расширение круга вопросов, которые государственные органы могут решать только при участии или с предварительного согласия соответствующих профсоюзных, комсомольских, женских организаций¹. Предусматривается также предоставить этим организациям право в ряде случаев приостанавливать осуществление управленческих решений.

Массовые общественные организации ведут широкую организационно-контрольную деятельность, связанную с участием в работе Советов. Они участвуют в различных хозяйственных и социально-культурных мероприятиях, массовых кампаниях, проводимых по линии Советов, в том числе и в рамках трудовых коллективов, по вопросам социального развития, улучшения культурно-бытовых условий рабочих и служащих. По просьбам Советов, а также по собственной инициативе

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

общественные организации включаются в кампании, связанные с выполнением производственных планов, борьбой за экономию сырья и материалов, электроэнергии, снижением себестоимости продукции, улучшением социально-культурного и бытового обслуживания населения. В этих целях Советы и массовые общественные организации нередко создают совместные комиссии, штабы с участием в них представителей профсоюзных, комсомольских организаций, ДОСААФ, научно-технических обществ.

Государство наделяет общественные организации контрольными полномочиями с учетом специфики функций и возможностей каждой из них. Практикуются совместный контроль Советов и общественных организаций за работой органов управления, предприятий и учреждений, а также самостоятельное осуществление общественными организациями контрольных функций. Формой совместного контроля служит, например, привлечение актива общественных организаций к проверке исполнения законов и решений, проводимой Советами, их постоянными комиссиями и органами управления. Другой такой формой является сотрудничество представителей общественных организаций с комитетами народного контроля.

Важное значение имеет выполнение общественными организациями некоторых задач управления. Так, профсоюзы ведают государственным социальным страхованием, управляют курортами, санаториями, домами отдыха, многими учреждениями культуры. Им поручено разрешение трудовых споров рабочих и служащих с администрацией. В определенной мере эта работа входит в сферу координационной и контрольной деятельности Советов, а в ряде случаев осуществляется под непосредственным руководством советских органов.

Особенности взаимодействия Советов с различными массовыми общественными организациями. Взаимодействие каждой из общественных организаций с Советами имеет свою специфику.

Советские профсоюзы.

Принятый XVIII съездом профсоюзов Устав профессиональных союзов СССР (1987 г.) в ст. 62 предусматривает, что профсоюзные органы взаимодействуют

с Советами в обеспечении комплексного развития экономики и социально-культурной сферы, ускорении темпов роста и повышении эффективности общественного производства, удовлетворении потребностей населения в продовольственных и промышленных товарах, в жилье, социально-культурных и бытовых услугах, привлечении трудящихся к управлению государственными и общественными делами. Профсоюзы охватывают практически всех трудящихся, включая колхозников.

Применение законодательства о труде, определение условий труда и заработной платы, использование общественных фондов потребления в случаях, предусмотренных законами и актами правительства, осуществляются предприятиями, учреждениями и их вышестоящими органами совместно или по согласованию с профсоюзами. ВЦСПС принимает участие в подготовке и рассмотрении в Правительстве СССР проектов постановлений по вопросам труда и заработной платы, социального страхования, здравоохранения, охраны труда и окружающей среды, культурного и жилищно-бытового обслуживания трудящихся, профессионального обучения рабочих кадров, контролирует соблюдение законов и постановлений по этим вопросам¹. Так, ВЦСПС, совместно с органами государственного управления в случаях, предусмотренных законодательством, разрабатывает и издает инструкции, правила и разъяснения по применению действующего законодательства о труде. При рассмотрении в советских органах вопросов труда и быта работников соответствующие материалы предварительно направляются в профсоюзные органы.

Согласно Положению о правах профсоюзного комитета, последние могут ставить перед соответствующими органами вопрос о смещении или наказании руководящих работников, нарушающих трудовое законодательство, проявляющих бюрократизм. С учетом мнения профсоюзного комитета производится назначение руководящих хозяйственных работников. Работник может

¹ В период между XVII и XVIII съездами профсоюзов СССР ВЦСПС внес в Совет Министров СССР более 100 предложений по крупным вопросам организации и оплаты труда, социалистического соревнования, социального развития. Все эти предложения получили поддержку и положительные решения Правительства. По многим из них приняты совместные постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС (см.: Правда, 1987, 25 февр.).

быть уволен по инициативе администрации лишь с предварительного согласия профсоюзного комитета. Исполкомы местных Советов совместно с соответствующими советами профсоюзов рассматривают такие вопросы, как заключение коллективных договоров на предстоящий год, соблюдение трудовой дисциплины, проведение мероприятий по улучшению условий труда, отдыха и быта трудящихся.

Важным участком деятельности профсоюзов является сотрудничество с Советами в планировании. Мнение профсоюзных комитетов учитывается плановыми органами при подготовке предложений к проектам планов. Советы профсоюзов участвуют в разработке планов экономического и социального развития областей, городов, районов. К составлению этих планов привлекаются профорганизации предприятий.

Как отметил М. С. Горбачев в своей речи на XVIII съезде профсоюзов, в современных условиях профсоюзные организации должны выступать активными поборниками того, чтобы не было разрыва в решении производственных задач и развитии социальной сферы, должны активно участвовать в разработке социальных разделов планов, в необходимых случаях выдвигать свои альтернативные предложения. В нынешней ситуации профсоюзы становятся сильным партнером государства в реализации социальных программ.

Профсоюзы совместно с соответствующими советскими и хозяйственными органами организуют социалистическое соревнование и подводят его итоги, изучают и распространяют опыт работы коллективов передовых предприятий и новаторов производства. Развивая творческую производственную инициативу работников, профсоюзы содействуют научно-техническому прогрессу. При них действуют Всесоюзное общество изобретателей и рационализаторов (ВОИР), научно-технические общества.

Профсоюзные организации предприятий, подведомственных местным Советам, контролируют соблюдение трудового законодательства, совместно с исполкомами проводят массовые общественные смотры состояния

¹ См.: М. С. Горбачев. Перестройка — кровное дело народа. Речь на XVIII съезде профессиональных союзов СССР 25 февраля 1987 г. М., 1987, с. 15.

техники безопасности и производственной санитарии. Комитеты профсоюзов участвуют в подборе кадров хозяйственных руководителей и в случае необходимости ставят соответствующие вопросы перед отделами, управлениями и исполнительными комитетами местных Советов.

Широкое поле совместных действий Советов и профсоюзных организаций представляет жилищное и культурно-бытовое строительство. Республиканские, краевые, областные советы профсоюзов участвуют в планировании Советами мероприятий по оздоровлению условий труда рабочих и служащих, в подготовке местными плановыми и хозяйственными органами текущих и перспективных планов строительства жилищ, предприятий торговли и общественного питания, культурно-бытовых и коммунальных предприятий, осуществляют общественный контроль за их исполнением. Представители профсоюзных организаций входят в государственные комиссии по приемке жилых зданий, включаются в комиссии по распределению жилой площади исполкомов городских и районных Советов. Жилая площадь в ведомственных домах распределяется по совместному решению комитета профсоюза и администрации предприятия, объединения.

Профсоюзы помогают развивать индивидуальное жилищное строительство рабочих и служащих, содействуют организации жилищно-строительных кооперативов, садоводческих товариществ, подготавливая соответствующие материалы на обсуждение исполнительных комитетов, контролируют деятельность этих кооперативов, опираясь на свои жилищно-бытовые комиссии.

Профсоюзы организуют общественный контроль за выполнением планов строительства и ремонта жилых домов, культурно-бытовых учреждений, благоустройства городов и рабочих поселков; контролируют работу коммунальных предприятий и мастерских бытового обслуживания, вносят в местные Советы предложения об улучшении их деятельности и устранении выявленных недостатков.

Исполкомы районных, городских Советов, их отделы торговли, а также постоянные депутатские комиссии по торговле опираются в своей деятельности на комиссии общественного контроля и общественных контролеров профсоюзных комитетов за работой предприя-

тий торговли и общественного питания. Они обладают необходимыми правами для оперативной проверки торговых предприятий.

Контроль профсоюзов распространяется и на такие области деятельности местных Советов, как здравоохранение, социальное обеспечение. Советы профессиональных союзов контролируют проведение органами здравоохранения и хозяйственными организациями мероприятий по предупреждению заболеваемости рабочих и служащих, а также состояние медицинского обслуживания трудящихся. Профсоюзные комитеты наблюдают за работой медицинских учреждений на предприятиях.

Советы профсоюзов контролируют работу органов социального обеспечения по назначению и выплате пенсий; следят за правильным расходованием средств, отпускаемых на пенсионное обеспечение и обслуживание пенсионеров; утверждают представителей профсоюзных организаций в комиссии по назначению пенсий при исполкомах районных (городских) Советов и во врачебно-трудовые экспертные комиссии (ВТЭК). На предприятиях и в учреждениях действуют специальные комиссии профсоюзов, помогающие работникам в подготовке документов на получение пенсии. Профсоюзные органы имеют право возбуждать ходатайства о назначении персональных пенсий и выделять своих представителей в состав специальных комиссий.

Профсоюзные организации вовлекают рабочих и служащих в заочные и вечерние общеобразовательные школы, техникумы и институты, ставят перед местными Советами и вышестоящими органами вопросы о расширении сети указанных учреждений, заботятся о создании необходимых производственных и бытовых условий для людей, которые в них обучаются.

Профсоюзные органы принимают активное участие в разработке и осуществлении Советами мер по улучшению структуры и деятельности административно-управленческого аппарата. Они вносят свои предложения о совершенствовании, сокращении излишних звеньев в аппарате в соответствующие советские и хозяйственные органы. Особенно большая роль здесь принадлежит профсоюзу работников государственных учреждений. Профсоюзные организации в аппарате Советов содействуют реализации требований ПОУТ, обсуждают вопросы совершенствования стиля работы, доби-

ваются ускорения прохождения дел, улучшения работы с жалобами и заявлениями трудящихся.

ВЛКСМ и Советы. Развитие взаимодействия комсомола и Советов непосредственно связано с ролью ВЛКСМ как самостоятельной общественно-политической организации, объединяющей передовую часть молодежи, резерва партии, ее активного помощника.

Основным участком взаимодействия комсомола с Советами и их органами является повышение производственной активности молодежи, развитие ее инициативы по выполнению планов, повышению качества продукции, обеспечению научно-технического прогресса. Комсомольские организации совместно с советскими и профсоюзными органами организуют социалистическое соревнование среди молодежи и руководят им. Территориальные комитеты ВЛКСМ, исполкомы местных Советов, их отделы и управления, профсоюзные органы руководят формированием комсомольско-молодежных бригад на предприятиях местной промышленности, торговли и бытового обслуживания, в строительных организациях, коммунальном хозяйстве, городском транспорте и связи.

Комсомольские организации берут шефство над стройками, помогают строить коммунально-бытовые предприятия и культурно-просветительные учреждения, содействуют созданию молодежных жилищно-строительных комплексов. На промышленных предприятиях, в строительных и проектных организациях комсомольские организации устраивают общественные смотры и конкурсы рационализаторских предложений, новых проектов, добиваются расширения автоматизации и механизации производства, проводят молодежные научно-технические конференции. Они участвуют в мероприятиях по улучшению бытовых условий молодых рабочих, принимают меры по обеспечению их благоустроенными общежитиями, организации культурного досуга. Нередко комсомольскими органами совместно с исполкомами или постоянными комиссиями Советов рассматриваются вопросы об организации труда и быта молодых рабочих и мерах по ее улучшению.

ВЛКСМ содействует решению такой важной государственной задачи, как обеспечение молодежными кадрами ведущих участков хозяйственного строительства. Органы ВЛКСМ вручают комсомольские путевки многим тысячам добровольцев, которые едут на строи-

тельство крупных предприятий, электростанций, рудников и железных дорог в различные районы страны. Большое количество молодежи направляется областными, городскими комитетами ВЛКСМ на предприятия местных Советов, в систему Агропрома, в торговую сеть.

Комсомольские органы областей, краев и союзных республик участвуют в разработке Советами и хозяйственными организациями перспективных планов трудоустройства и профессионального обучения молодежи, окончившей общеобразовательную школу, профессионально-технические училища. Их представители входят в состав государственных комиссий по распределению молодых специалистов, оканчивающих вузы и техникумы. Комсомольским организациям предоставлено право контроля за установлением на предприятиях брони приема молодежи на работу, а также за соблюдением законов о труде подростков.

Органы народного образования поддерживают и поощряют связи школ с комсомольскими организациями крупных промышленных предприятий и строек, совхозов, колхозов в интересах улучшения воспитательной работы. Комсомольские организации участвуют в подборе пионервожатых, руководстве деятельностью внешкольных учреждений — домов и дворцов пионеров, станций юных техников и юных натуралистов, спортивных школ, детских стадионов, детских парков, детских экскурсионно-туристских станций. Руководители этих учреждений утверждаются органами народного образования по согласованию с комитетами комсомола, а директора (заведующие) домами, дворцами пионеров — указанными органами и бюро соответствующего комитета комсомола. Особое внимание уделяет комсомол работе с подростками и детьми по месту жительства.

Комсомольские организации взаимодействуют с местными Советами и в области культурно-бытового обслуживания трудящихся, благоустройства населенных пунктов. Они содействуют улучшению работы культурно-просветительных учреждений, работы с детьми по месту жительства, участвуют в массовых кампаниях по благоустройству, озеленению, улучшению санитарного состояния населенных пунктов.

Комсомольцы образуют основной состав народных дружин по охране общественного порядка. Существен-

ную помощь отделам внутренних дел, административных комиссий исполкомов, комиссиям по делам несовершеннолетних оказывают также территориальные комсомольские органы. Комсомольцы работают общественными сотрудниками детских комнат милиции.

Формами непосредственного участия комсомольских организаций в государственном строительстве являются их деятельность, наряду с другими общественными организациями, по подготовке выборов в Советы, работа комсомольцев в качестве депутатов, сотрудников советского аппарата, участие комсомольских организаций в исполнительном аппарате, внедрении ПОУТ и совершенствовании стиля управленческой деятельности, воспитании кадров. Наконец, важную роль комсомольские организации играют в формировании общественного актива Советов — общественных инструкторов, инспекторов, общественных советов, комитетов и т. д. Бюро ЦК ВЛКСМ установило, что деятельность членов ВЛКСМ в Советах комсомольские организации должны рассматривать как важнейшее комсомольское поручение; проявлять заботу о том, чтобы молодые депутаты не были перегружены другой общественной работой. Комитеты комсомола добиваются того, чтобы все молодые депутаты активно работали в Советах и их органах, принимали непосредственное участие в подготовке и реализации решений, принимаемых Советами.

Большое значение в усилении контактов Советов и их органов с комсомолом имеют постоянные комиссии Советов по делам молодежи. Планы работы комиссий по делам молодежи обсуждаются и разрабатываются с участием комсомольского актива, соответствующих комитетов ВЛКСМ. Широко практикуются заседания комиссий по делам молодежи с участием членов и представителей бюро и комитетов ВЛКСМ, а также совместные заседания комиссий и бюро соответствующих комитетов ВЛКСМ, что дает возможность четко координировать их работу.

Важной формой социалистического самоуправления и эффективнейшим средством развития народного хозяйства является деятельность потребительских, жилищно-строительных кооперативов, других кооперативных организаций и объединений. Советы всемерно содействуют развитию кооперативов граждан в сфере производства и обслуживания населения, направляют и контролируют их работу. Коопера-

тively по переработке втор. сырья, производству товаров народного потребления, бытовому обслуживанию, общественному питанию ~~создаются~~ при местных Советах, предприятиях и объединениях, получают от советских органов необходимую помощь.

Потребительская кооперация объединяет в своих рядах десятки миллионов пайщиков. Она является одной из самых массовых организаций трудящихся. Сельские потребительские общества и их союзы в масштабе района, области (края), республики и страны связаны со всеми звеньями Советов. Особенность их взаимоотношений заключается в том, что Советы руководят кооперативной торговлей, направляют и контролируют работу органов потребительской кооперации без вмешательства в их внутриорганизационную деятельность; заслушивают их отчеты, утверждают по представлениям райпотребсоюзов планы розничного товарооборота организаций потребительской кооперации; контролируют соблюдение уставов потребительских обществ, демократических основ управления делами потребительской кооперации.

В тех сельских районах, где нет отделов торговли исполкомов районных Советов, их функции осуществляются правлениями райпотребсоюзов. Указанные функции органы потребительской кооперации осуществляют под руководством районных Советов и их исполнительных комитетов. Важное значение имеет поддержка со стороны Советов массового общественного контроля за работой правлений сельпо и потребсоюзов.

Разносторонние связи поддерживаются между Советами и добровольными обществами — научными и научно-техническими, культурно-просветительными, спортивными, оборонными и др.

Десятки миллионов человек объединяет в своих рядах массовая организация — Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Его главная цель — оказание помощи органам и учреждениям здравоохранения в охране народного здоровья, распространение медицинских знаний, профилактическая оздоровительная работа и улучшение санитарно-гигиенических условий труда и быта¹.

¹ См.: Устав ордена Ленина Союза Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР, с. 3 (Уставы добровольных обществ СССР. Сборник нормативных актов. М., 1986).

Общества Красного Креста и Красного Полумесяца через широкую сеть кружков, курсов и т. п. подготавливают активистов для содействия медицинским и санитарным учреждениям, ведут медико-санитарную пропаганду; помогают органам здравоохранения проводить диспансеризацию населения, устранять недостатки в работе медицинских и санитарных учреждений; контролируют санитарное состояние предприятий, учреждений торговли и общественного питания, улиц, дворов, домов и т. п.

При районных, городских комитетах и первичных организациях обществ действуют санитарные дружины. Они помогают органам здравоохранения в борьбе с инфекционными заболеваниями, травматизмом, содействуют охране здоровья матери и ребенка, школьников, помогают населению при стихийных бедствиях. Первичные организации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца создают на производстве, в учебных заведениях и жилых домах санитарные посты, выделяют общественных санитарных уполномоченных из числа хорошо подготовленных активистов.

Организации Всесоюзного добровольного общества содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ), насчитывающего 107 млн. членов, взаимодействуют с Советами в деле укрепления обороноспособности страны. Они подготавливают для вооруженных сил и для народного хозяйства технических специалистов массовых профессий, пропагандируют технические знания. Органы ДОСААФ организуют работу различных спортивно-технических клубов, школ, курсов и кружков, проводят массовые спортивные соревнования по различным видам спорта, готовят кадры шоферов, радистов, ведут работу по военно-патриотическому воспитанию¹. Законы о местных Советах возлагают на местные органы государственной власти обязанность оказывать добровольным оборонным обществам помощь в работе.

Тесные контакты складываются у Советов с обществами содействия охране природы и их местными организациями. Эти общества проявляют

¹ См.: Устав Всесоюзного добровольного общества содействия армии, авиации и флоту, ст. 7 (Уставы добровольных обществ. Сборник нормативных актов, ч. 2).

инициативу в постановке перед Советами вопросов усиления охраны и улучшению эксплуатации природных богатств, выполняют большую работу по контролю за исполнением законов об охране природы и соответствующих решений местных Советов, взаимодействуют с комиссиями местных Советов по охране природы.

В современный период активизируется деятельность местных Советов по охране и организации рационального использования памятников истории и культуры. В этой своей деятельности Советы сотрудничают с обществами охраны памятников истории и культуры. Эти общества участвуют в проведении Советами работы по реставрации, охране памятников, их пропаганде, контроле за соблюдением и исполнением законодательства об охране памятников истории и культуры¹.

В различных отраслях работы местных Советов осуществляется их сотрудничество и с культурными, научными, научно-техническими, спортивными обществами, творческими союзами.

§ 2. Взаимодействие Советов и трудовых коллективов



Для совершенствования социализма огромное значение имеет развитие взаимодействия Советов с такими социальными ячейками общества, как трудовые коллективы. Трудовой коллектив, — отметил XXVII съезд КПСС, — основная ячейка советского общества. Главная его функция — производственная деятельность. Даже если учитывать только эту сторону роли трудового коллектива, то уже можно сделать вывод о невозможности осуществления Советами конституционной функции руководства экономическим и социальным развитием без опоры на трудовые коллективы. Однако вопрос не сводится к тому, что трудовые коллективы — главное связующее звено между представительными органами власти и народнохозяйственным комплексом страны. Трудовой коллектив как форма объ-

¹ См., например: Устав Всесоюзного общества охраны памятников истории и культуры, ст. 2 (Уставы добровольных обществ. Сборник нормативных актов, ч. 1).

единичный человек обладает многими качествами и функциями, и только все их совокупность дает полное представление о той платформе, на которой происходит взаимодействие Советов и трудовых коллективов, а также об основных направлениях этого взаимодействия.

Сотрудничество Советов и трудовых коллективов осуществляется по широкому кругу вопросов, предусмотренных ст. 8 Конституции СССР. Оно включает взаимодействие в развитии общественного производства, социалистической экономики, сотрудничество в осуществлении социальных функций и, наконец, решение Советами и трудовыми коллективами общих задач по развитию социалистического самоуправления народа, углублению демократизма управления государственными и общественными делами.

Взаимодействие трудовых коллективов и Советов имеет место в процессе руководства последних подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями, а также при выполнении Советами своих координационных и контрольных функций в отношении предприятий и организаций вышестоящего подчинения. Однако и в том и в другом случае отношения Советов с трудовыми коллективами не могут быть сведены к правовым связям, опосредствующим функции Советов — руководства, координации и контроля. Трудовые коллективы предприятий и организаций выступают непосредственными участниками работы Советов, обладают контрольными функциями в отношении исполнительных органов, депутатов Советов, располагают широкими возможностями для участия в выработке решений советских органов.

Взаимодействие Советов и трудовых коллективов строится как сотрудничество двух важнейших для социализма форм объединения трудящихся — объединения граждан Советами в территориально-политические общности и, в конечном счете, всей системой Советов в Советское общенародное государство и объединения трудящихся в трудовые социальные ячейки для совместного труда на базе социалистической собственности, на коллективистских началах.

Воздействуя на трудовые коллективы в целях всемерного улучшения их производственной деятельности, Советы решают двукратную задачу: интенсификации отраслей общественного производства и согласования

их развития с комплексным экономическим и социальным развитием подведомственных им территорий.

Вместе с тем связи Советов и трудовых коллективов выражает динамику социалистического самоуправления народа. Она состоит в развитии взаимодействия Советов и трудовых коллективов как звеньев в системе социалистической демократии. Точнее говоря, речь идет о взаимодействии и взаимопроникновении представительной демократии, ядром которой выступают Советы, и прямой демократии, в формах которой трудовой коллектив прежде всего проявляет себя как субъект политико-управленческих отношений. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии была специально отмечена огромная роль трудовых коллективов в эффективном использовании всех форм непосредственной демократии. Посредством трудовых коллективов в значительной степени обеспечивается в настоящее время участие граждан в выработке решений Советов, формировании депутатского корпуса, осуществляется социальный контроль за работой депутатов и исполнительных органов.

Согласование территориального и отраслевого развития, а также развитие территориальных и производственных форм социалистического самоуправления обеспечивается взаимодействием Советов и трудовых коллективов по многим направлениям. Со стороны Советов ведущими направлениями являются стимулирование хозяйственной деятельности, производственной активности трудовых коллективов, содействие социальному развитию, реализации демократических принципов и установлений Закона о трудовых коллективах и Закона о государственном предприятии (объединении), касающихся развития самоуправленческих начал и укрепления законности в жизнедеятельности трудовых коллективов, наконец, приобщение трудовых коллективов и их членов к решению вопросов социально-экономического развития территории, обеспечения общественного порядка, прав и интересов граждан.

Что касается трудовых коллективов, то их роль в работе Советов тоже многогранна. Прежде всего, трудовые коллективы являются постоянными участниками всей работы Советов по выявлению и согласованию общественных интересов, учету общественного мнения. В различных формах они доводят до Советов свои мнения и предложения по вопросам общегосударственной

и местной жизни, ставят перед Советами вопросы, непосредственно связанные с удовлетворением производственных и социальных интересов как коллектива в целом, так и отдельных его членов.

Важной стороной участия трудовых коллективов в работе Советов является их право принимать решения в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, которые влияют на процесс формирования и содержание деятельности Советов. Это, например, решения о выдвижении кандидатов в депутаты и членов избирательных комиссий, об утверждении плана предприятий и объединений, об использовании фондов социального развития (особенно в тех случаях, когда речь идет о кооперировании средств предприятий, объединений и местного Совета на сооружение жилых домов, объектов соцкультбыта), о наказах избирателей депутатам, о делегировании представителей трудового коллектива в различные комиссии при исполкомах местных Советов. Наконец, трудовые коллективы выступают в качестве массовой базы социального контроля за работой Советов и их исполнительных органов, заслушивают их отчеты, участвуют в решении вопросов об отзыве депутатов, не оправдавших доверие избирателей¹.

Осуществляя стимулирование хозяйственной активности и инициативы трудовых коллективов, Советы в современных условиях придают особое значение внедрению прежде всего на подчиненных им предприятиях и объединениях новых методов хозяйствования, экономических рычагов управления общественным производством. Внимание Советов сосредоточивается на проблемах расширения производства, улучшения качества и ассортимента товаров народного потребления, использования трудовых ресурсов, включая аттестацию рабочих мест, рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, социального развития трудовых коллективов².

В. И. Ленин указывал, что «именно советская орга-

¹ См.: Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1983, № 25, ст. 382).

² См.: Советы народных депутатов и трудовые коллективы. Свердловск, 1986.

низация, переходя от формального демократизма буржуазной республики к действительному участию трудящихся масс в *управлении*, впервые ставит широко соревнование»¹. Трудовые коллективы берут на себя социалистические обязательства в области производства и обслуживания, внедрения достижений научно-технического прогресса, повышения производительности труда. В свою очередь Советы, депутаты, производственные депутатские группы совместно с советами трудовых коллективов, общественными организациями и администрацией предприятий, учреждений участвуют в выработке социалистических обязательств, подведении итогов соревнования, распространении положительного опыта его организации.

Сотрудничество местных Советов и трудовых коллективов строится на использовании разнообразных форм, в которых реализуется роль коллективов в управлении предприятиями и организациями, в привлечении работников к деятельности Советов².

В соответствии с законом основной формой осуществления полномочий трудовых коллективов является общее собрание (конференция), созываемое советом трудового коллектива не реже двух раз в год. Общему собранию принадлежат исключительные права избирать руководителей предприятия, утверждать планы экономического и социального развития предприятий, определять пути совершенствования и развития производства и пр.³. При решении этих вопросов предприятия и организации вступают в контакты с Советами и их органами. Так, соответствующие органы Совета, прежде всего исполнительные комитеты, принимают решения об утверждении выборов руководителей трудовых коллективов предприятий, объединений местного подчинения или об отказе в утверждении. Советы вправе предлагать на рассмотрение общих собраний коллективов вопросы, связанные с координацией планов, разработкой комплексных целевых программ с участием соответствующих предприятий и организаций, реализа-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 190.

² См. подробнее: Новоселов В. И. Местные Советы и трудовые коллективы. М., 1987.

³ См.: Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, № 26, ст. 385).

цией законов о трудовых коллективах, о государственном предпринимании (объединении) и других актов законодательства. Представители Совета, его органов могут присутствовать на собраниях трудовых коллективов. На общих собраниях и собраниях по подразделениям производится выдвижение кандидатов в депутаты Советов, доверенных лиц, заслушиваются отчеты депутатов и исполнительных органов Советов, производится обсуждение проектов решений Советов и исполкомов, вышестоящих органов, мероприятий партии и правительства. В период между собраниями (конференциями) полномочия трудового коллектива осуществляет его совет, избираемый собранием. Решая вопросы своего ведения, совет должен учитывать мнения и предложения Советов и их органов, например, при принятии решений об использовании фонда социального развития и других фондов — предложения о кооперировании средств, участия в строительстве и содержании тех или иных объектов на долевых началах. Администрация, партийная, профсоюзная и комсомольская организации, другие общественные формирования в трудовом коллективе взаимодействуют с Советами, их органами и депутатами в соответствии со своими функциями. Они делегируют своих представителей в различные органы Совета, например в комиссии при исполнительном комитете, содействуют развитию в коллективе предприятия различных форм общественной самодеятельности и общественного контроля (например, советов по профилактике правонарушений). С другой стороны, полезно, чтобы в состав советов трудовых коллективов набирались и работники, являющиеся депутатами.

Важной задачей как местных Советов, так и высших органов власти является руководство и содействие внедрению в деятельности предприятий и других организаций полного хозрасчета, самофинансирования и самоокупаемости, укреплению планового финансовой, трудовой и договорной дисциплины.

Представители трудовых коллективов должны приглашаться на сессии Советов, заседания исполкомов и постоянных комиссий, комиссий при исполкомах для выражения мнений и предложений коллективов по вопросам, представляющим для них интерес. Участие представителей коллективов в сессиях Советов является одной из гарантий расширения гласности сессион-

ной деятельности. Практикуются выездные сессии сельских, поселковых и других Советов, выездные заседания исполкомов, постоянных комиссий, комиссий при исполкомах в трудовых коллективах, работы которых касается рассматриваемый вопрос. В обязанность местных Советов и их органов входит рассмотрение обращений трудовых коллективов — их предложений, критических замечаний и жалоб.

В системе связей Советов с трудовыми коллективами исключительно важную роль играют депутаты, в особенности работающие в данном коллективе, производственные депутатские группы. В целях активизации роли депутатов в этой сфере исполкомы местных Советов нередко проводят специальные совещания депутатов, работающих в отраслях производства и обслуживания.

§ 3. Советы и органы общественной самодетельности населения

Многочисленные, разнообразные органы общественной самодетельности населения представляют форму общественного самоуправления, служат массовой опорой Советов, укрепляют их связи с населением, трудовыми коллективами. В их деятельности проявляется непосредственная гражданская инициатива трудящихся, питаемая устойчивыми интересами различных общественных групп, традициями социалистического коллективизма. Они трансформируют эти интересы и традиции в активное гражданское поведение, практическую работу. Это делает социалистическую общественную самодетельность важным фактором самоорганизации широких масс, а следовательно, и элементом всего механизма социалистического самоуправления народа. В Программе КПСС указывается, что партия будет содействовать дальнейшему подъему активности как творческих союзов, добровольных обществ, так и органов общественной самодетельности населения¹.

В отличие от массовых общественных организаций

¹ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 162.

органы общественной самодеятельности населения действуют исключительно в пределах всей или части территории местного Совета, населенного пункта, а некоторые — только в трудовых коллективах. Они объединяют население или коллектив трудящихся не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т. п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых запросов, охраны их прав и интересов¹.

Органы общественной самодеятельности формируются, как правило, путем выборов на собраниях граждан по месту жительства (например, домовые и уличные комитеты), на собраниях общественности при тех или иных учреждениях (родительские комитеты) или на собраниях трудовых коллективов, общественных организаций².

Приближенность органов общественной самодеятельности к населению, простота порядка их формирования и, главное, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан, обеспечивает массовость этих органов, возможности их дальнейшего количественного роста. Сейчас численный состав органов общественной самодеятельности значительно превышает численность депутатов Советов и выборных органов массовых общественных организаций. Так, только домовых, уличных, квартальных, сельских и поселковых комитетов насчитывается по стране 652 тыс., и в них работает 3 млн. 382 тыс. человек, общественных комитетов и советов при учреждениях народного образования, культуры и здравоохранения — 390 тыс. с числом работающих в них 3 млн. 049 тыс. человек³. К организациям обществен-

¹ См.: Органы общественной самодеятельности населения. М., 1984.

² Формирование некоторых органов общественности имеет свои особенности. Так, советы молодых специалистов избираются на собраниях молодых специалистов предприятий и учреждений с последующим утверждением комитетом ВЛКСМ и приказом руководителя.

³ См.: Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов в 1985 году. Статистический сборник, М., 1986, с. 51.

ной самодеятельности относятся и разнообразные местные добровольные общества. Но они действуют на основе членства, имеют определенную самостоятельность, материальную базу и внутренние выборные органы, иногда сеть первичных организаций. Эти общества работают, как правило, в пределах территорий городского, областного, краевого Совета (общества коллекционеров, кинолюбителей и т. п.).

Органы общественной самодеятельности, формирующиеся по производственно-отраслевому принципу, в одних случаях ведут работу непосредственно в трудовом коллективе (например, советы молодых специалистов, общественные бюро экономического анализа) и при действующих в коллективе общественных организациях¹, в других — они представляют собой форму объединения общественности, населения вокруг предприятия, учреждения, деятельность которого связана с обслуживанием данной группы трудящихся (например, родительские комитеты детских садов, общественные советы магазинов).

В области промышленности, строительства, сельского хозяйства действуют производственно-технические советы предприятий истроек, общественные советы НОТ, общественные конструкторские бюро, советы новаторов, общественные комиссии по контролю за сохранностью социалистической собственности и др.

В области торгового и коммунально-бытового обслуживания населения значительную работу ведут общественные советы магазинов, трестов, столовых, общественные производственно-технические и технико-экономические советы коммунально-бытовых предприятий, общественные смотровые комиссии.

¹ Целый ряд общественных формирований, основанных на самодетельных началах, функционируют при первичных профсоюзных, комсомольских организациях. Так, при профкомах предприятий, учреждений, организаций создаются общественные комиссии: охраны труда, по социальному страхованию, жилищно-бытовые, общественного контроля за работой предприятий торговли и общественного питания, по культмассовой работе, по работе среди молодежи, по содействию семье и школе в воспитании детей и подростков. Дальнейшее развитие взаимодействия местных Советов и профсоюзов, других общественных организаций потребует и прямых контактов депутатских и исполнительных органов Советов с этими органами общественности. (См.: Новоселов В. И. Местные Советы и трудовые коллективы, с. 28—29.)

Многообразны формы общественной самодеятельности населения, связанные с работой социально-культурных учреждений. Это — общественные советы при лечебно-профилактических учреждениях, родительские комитеты детских садов, яслей, комиссии содействия школам рабочей молодежи, советы по внешкольной работе с детьми при детских комнатах милиции, советы клубов, домов культуры, библиотек и читален. Социально-культурному обслуживанию трудящихся содействуют и различные органы общественности, функционирующие в трудовых коллективах (например, советы ветеранов, женские советы, общественные комиссии по содействию назначению пенсий, общественные страховые посты и др.). Наконец, большое распространение получили различные учреждения культуры, работа которых целиком строится на общественных началах: народные театры, народные университеты культуры, правовых знаний и др.

В области охраны общественного порядка и прав граждан по производственно-отраслевому принципу строятся такие формы общественной самодеятельности, как товарищеские суды, народные дружины, советы по охране социалистической собственности, советы по профилактике правонарушений, комиссии общественного контроля за безопасностью движения на автомобильном и городском электротранспорте.

В своей деятельности по коммунально-бытовому и социально-культурному обслуживанию населения, коммунистическому воспитанию трудящихся, охране общественного порядка местные Советы получают помощь со стороны общественных формирований, работающих по месту жительства граждан. К их числу относятся домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты с их секциями и комиссиями, женские советы, советы ветеранов, товарищеские суды по месту жительства граждан, народные дружины.

Основными направлениями участия органов общественной самодеятельности в работе местных Советов являются развитие общественной инициативы и почина трудящихся, организаторская деятельность по вовлечению населения в решение социально-культурных и коммунально-бытовых задач на местах, исполнение законов и актов Советов, осуществление массового контроля за предприятиями и учреждениями, работа которых связана с обслуживанием населения, участие

в укреплении законности и общественного порядка, коммунистическом воспитании граждан. Органы общественной самодеятельности выступают в качестве массового актива, на который могут опираться в своей деятельности постоянные комиссии, исполнительные органы Советов, депутатские группы.

Нередко такие органы общественности наделяются правами контроля за работой тех или иных предприятий, учреждений и должностных лиц, а также для самостоятельного или совместного с государственным учреждением разрешения некоторых вопросов управления, предотвращения и устранения правонарушений. Предложения органов общественности должны рассматриваться соответствующими руководителями в определенный срок¹. Народные дружины, товарищеские суды вправе в необходимых случаях применять определенные меры принуждения к нарушителям общественного порядка (задержанные правонарушители дружинниками, применение санкций товарищеским судом). Однако для органов общественной самодеятельности главным направлением деятельности остается организаторская, воспитательная работа, взаимо-

¹ Развертывание социалистического самоуправления народа в направлении более широкого участия граждан в выработке, принятии и контроле исполнении управленческих решений требует по-новому рассмотреть роль органов общественной самодеятельности в осуществлении управленческих функций. Действующие положения не предусматривают право этих органов заслушивать доклады и сообщения жилищных органов, руководителей предприятий и учреждений сферы обслуживания, расположенных на соответствующей территории по вопросам, относящимся к сфере деятельности данного органа общественности, а также о выполнении данных им рекомендаций. В тех случаях, когда положения говорят об осуществлении этими органами контроля (например, за содержанием жилых домов и прилегающих территорий, правил пожарной безопасности и санитарных правил и т. п.) не восстановлены процедуры контроля, например, в виде права вызывать для дачи объяснений соответствующих должностных лиц, требовать информации о деятельности тех или иных предприятий, организаций.

Необходимо устранить эти пробелы законодательства, тем более что на практике многие органы общественности и в настоящее время заслушивают на своих заседаниях руководителей жилищно-эксплуатационных органов, предприятий торговли и общественного питания, бытового обслуживания, социально-культурных учреждений. Следовало бы также установить обязательное участие органов общественной самодеятельности при рассмотрении Советами, исполкомами, постоянными депутатскими комиссиями и депутатскими группами соответствующих вопросов.

действие с депутатами и органами Совета, массовыми общественными организациями.

Органы общественной самодеятельности, особенно работающие по месту жительства граждан, играют важную роль в функционировании институтов прямой демократии. Так, домовые, квартальные, поселковые и сельские общественные комитеты активно участвуют в подготовке и проведении собраний населения, сельских сходов, в проведении массовых обсуждений вопросов общегосударственного и местного значения. Это нашло уже отражение в нормативно-правовом регулировании: в некоторых союзных республиках приняты единые положения о собраниях граждан по месту жительства и общественных, сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах (РСФСР, БССР, Молдавская ССР). В этих нормативных актах предусматривается, что общественные комитеты организуют выполнение решений собраний граждан, могут созывать такие собрания как по инициативе исполкомов, так и по своей инициативе с последующим уведомлением исполкомов, ставить на собрания граждан вопросы с заслушиванием объяснений и принятием мер общественного воздействия в отношении лиц, допустивших нарушения общественного порядка, правил социалистического общежития, охраны природы и т. п.¹.

Наиболее распространенными органами общественной самодеятельности являются домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты, родительские комитеты, общественные советы социально-культурных учреждений, народные дружины, товарищеские суды, советы ветеранов, женские советы. В их построении и деятельности воплощен опыт развития органов общественности, зародившихся еще в первые годы Советской власти. Такая преемственность выражает традиции советского демократизма.

Общественные сельские, уличные, квартальные и домовые комитеты создаются по территориальному принципу: в пределах, соответственно, одного или нескольких населенных пунк-

¹ См. ст. 14 Положения о собраниях граждан по месту жительства, общественных, сельских, уличных, квартальных и домовых комитетов Белорусской ССР от 9 апреля 1981 г. (СЗ БССР, 1981, № 11, ст. 201).

тов, одной или нескольких улиц, или части улицы, либо квартала, отдельного дома, нескольких домов, территории домоуправления или жилищно-эксплуатационной службы. Они избираются на собраниях граждан или на собраниях их представителей, обычно сроком на 2,5 года. В состав общественных комитетов избираются граждане, проживающие на территории их деятельности.

Общественные комитеты содействуют претворению в жизнь советского законодательства, решений местных Советов и их исполкомов, наказов избирателей, организуют выполнение решений собраний граждан, оказывают помощь местным Советам в проведении массово-политических кампаний и хозяйственных мероприятий, организуют участие населения в работах по благоустройству и улучшению санитарного состояния соответствующих территорий, содействуют обеспечению сохранности жилищного фонда. Они участвуют в организации соревнования между жителями населенного пункта, микрорайона, квартала, улицы, дома за образцовое содержание жилых домов, дворов и придомовой территории, за образцовый общественный порядок и высокую культуру быта. Общественные комитеты оказывают содействие учреждениям культуры в проведении культурно-воспитательной работы среди населения; учреждениям народного образования — в осуществлении всеобщего обязательного среднего образования, улучшении воспитательной работы среди детей и подростков; учреждениям здравоохранения — в проведении санитарно-профилактических и противоэпидемических мероприятий; органам пожарного надзора — в осуществлении противопожарных мероприятий.

Положение о домовых комитетах в РСФСР предусматривает, что домовые комитеты участвуют в разработке хозяйственно-финансовых планов жилищно-эксплуатационных организаций, в отборе домов для текущего и капитального ремонта¹. Акты о приемке домов после капитального ремонта действительны только при наличии подписи уполномоченного на это члена домкома. Домовым комитетам предоставлено также право

¹ См. Положение о домовом комитете в государственном жилищном фонде, утвержденное Советом Министров РСФСР и ВЦСНС 9 августа 1968 г. (СП РСФСР, 1968, № 15, ст. 75).

ким, доле в расходовании управленческими домами денежных и материальных средств на текущий и капитальный ремонт, на благоустройство домов, культурно-просветительные цели. Комитеты участвуют в работе по заключению договоров найма жилых помещений.

В некоторых союзных республиках на общественные сельские комитеты может быть возложено выполнение отдельных поручений исполкома сельского Совета¹.

Работа общественных комитетов строится на демократических началах. Их заседания являются открытыми, в обсуждении вопросов могут принимать участие граждане, не состоящие членами комитета. Общественные комитеты могут создавать секции по отдельным участкам своей работы (сохранность жилого фонда, благоустройство, санитарное содержание территории, культурно-массовая, физкультурно-оздоровительная работа, работа среди детей и подростков и др.). Как правило, не реже одного раза в год общественный комитет отчитывается о своей работе перед собранием граждан.

В охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями и аморальными поступками важное значение имеют такие массовые общественные формирования, как народные дружины, товарищеские суды, общественные пункты охраны порядка, общественные советы детских комнат милиции.

Народные дружины охраняют общественный порядок в общественных местах путем патрулирования, рейдов, дежурств и выставления постов. Тесно взаимодействуя с органами милиции, суда и прокуратуры, постоянными комиссиями по социалистической законности местных Советов и комиссиями исполкомов, они ведут активную борьбу с хулиганством, пьянством, хищениями, с нарушением правил советской торговли, спекуляцией, самогоноварением и другими правонарушениями и антиобщественными проступками, участвуют в воспитательной работе среди населения по соблюдению правил социалистического общежития.

¹ См. ст. 14 Положения о собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетов в Белорусской ССР.

Все дружины на территории района, города возглавляются районными, городскими штабами дружин, образуемыми из представителей партийных и советских органов, профсоюзных, комсомольских организаций, командиров дружин. Законы о сельских, поселковых, районных, городских Советах предусматривают, что эти Советы руководят деятельностью народных дружин. Районные и городские штабы народных дружин могут вносить в Советы и общественные организации предложения об устранении причин и условий, способствующих нарушению общественного порядка.

Важную роль в решении задач по предупреждению правонарушений и проступков, воспитанию граждан путем убеждения и общественного воздействия играют товарищеские суды¹. Они создаются не только на предприятиях, в учреждениях, организациях, в высших и средних специальных учебных заведениях, совхозах, колхозах, но и при сельских и поселковых Советах, жилищно-эксплуатационных органах, уличных комитетах. Решение об образовании товарищеского суда выносится на общих собраниях трудовых коллективов, жильцов дома, жителей села, поселка, созываемых исполкомами или профкомами. Члены суда избираются открытым голосованием и могут быть досрочно отозваны гражданами. Законы о сельских, поселковых, районных и городских Советах устанавливают, что эти Советы руководят деятельностью товарищеских судов.

Среди органов общественности, ставящих своей целью развитие самостоятельности и инициативы определенных слоев населения, следует отметить женские советы, активно участвующие в работе местных органов власти городов, сел и поселков. Они избираются на собраниях и конференциях женской общественности на предприятиях, в колхозах, совхозах, при уличных, домовых комитетах, в селах и поселках.

Женские советы организуют участие женщин в общественно-политической жизни, борьбе за социалистический быт, в культурно-воспитательной работе.

На XXVII съезде КПСС особо отмечалась необходимость дальнейшего развития общественной самодей-

¹ См., например, Положение о товарищеских судах, утвержденное Президиумом Верховного Совета РСФСР 11 марта 1977 г. (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст. 254).

тельности женщин, ветеранов труда и войны. В настоящее время наряду с женскими советами получают широкое распространение советы ветеранов, образуемые как на предприятиях, так и по месту жительства. Особенностью женских советов и советов ветеранов является то, что они объединены в масштабах областей, республик и всего Союза ССР через соответствующие территориальные советы. Вся система этих советов выступает также как своеобразная организационная форма массовых движений женщин, ветеранов за активное участие в социально-политической жизни общества.

В современных условиях вопрос о развитии различных общественных форм самоуправления в рамках территорий местных Советов (особенно низовых Советов) и их связей с деятельностью последних получает более широкое содержание. Так, практика указывает на необходимость придания общественным формам территориального самоуправления в городах большей масштабности, расширения базы их функционирования с тем, чтобы их деятельность была более адекватной возросшим задачам городских, районных в городах Советов по комплексному развитию социальной инфраструктуры, ускорению социально-экономического развития городских территорий.

Современная застройка городских территорий путем формирования микрорайонов как первичных территориальных ячеек городских поселений, пространственной базы целого комплекса социальных служб требует, чтобы общественные интересы и потребности участия граждан в управлении были адекватно представлены общественными формами самоуправления, отвечающими этой стратегии развития и застройки городов. Опыт создания таких органов в микрорайонах городов уже имеется, например, в ряде городов Грузинской ССР (общественные советы микрорайонов), Эстонской ССР (советы общественности микрорайонов). Они выступают непосредственными опорными пунктами соответствующих городских, районных в городах Советов по вовлечению населения в управление делами соответствующей территории и вместе с тем формой объединения и координации деятельности имеющихся в микрорайоне органов общественной самодеятельности.

Например, советы общественности в Эстонской ССР избираются на собраниях представителей органов об-

публичной самостоятельности населения микрорайонов или же эти органы делегируют в них своих представителей. В совет общественности избираются представители жилищно-эксплуатационных органов данного микрорайона, шефских и базовых предприятий и учреждений, обслуживающих микрорайоны. Деятельность этих органов способствует тому, что в рамках планов экономического и социального развития городов исполнительные комитеты начинают разрабатывать и утверждать планы и программы развития соответствующих микрорайонов как на срок полномочий Совета, так и на большие периоды времени.

Руководство Советов органами общественной самостоятельности населения. Конституции союзных, автономных республик устанавливают, что местные Советы развивают общественную самостоятельность населения, содействуют работе местных добровольных обществ. Законы о местных Советах народных депутатов возлагают на них руководство работой органов общественной самостоятельности населения, направление работы местных добровольных обществ¹. Правовое регулирование организации и деятельности органов общественной самостоятельности осуществляется специальными Положениями, которые принимаются республиканскими государственными органами (по наиболее распространенным и массовым территориальным органам — Президиумом Верховного Совета республики).

Вышестоящие местные Советы руководят органами общественной самостоятельности, которые формируются вокруг их отраслевых органов, предприятий и учреждений данных Советов, и вместе с тем направляют деятельность нижестоящих Советов на своей территории по развитию общественной самостоятельности населения на местах. Они рассматривают вопросы деятельности нижестоящих Советов в этой сфере и дают свои рекомендации; иногда они принимают Положения о тех или иных органах общественности, если их деятельность не урегулирована на республиканском уровне.

В отношениях с органами общественной самостоя-

¹ О взаимоотношениях местных Советов и их исполкомов с органами общественной самостоятельности населения см.: Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов, М., 1983, с. 225 — 245.

теплоты населения любой местный Совет должен выступать прежде всего как организационно-методический центр. Отсюда следует, что попытки отдельных исполнительных органов Совета администрировать в отношениях с органами общественной самодеятельности населения, например, кооптировать тех или иных лиц в их состав, возлагать на них ответственность за выполнение не свойственных им задач (скажем, обязывать дежурить в жилых блоках или подъездах домов) противоречит сущности взаимоотношений с общественными формами социалистического самоуправления народа, природе органов общественной самодеятельности населения.

Конечно, Советы, исполкомы могут заслушивать отчеты и доклады действующих под их руководством органов общественности, но в этих случаях главным является развитие и поддержка инициативы граждан по созданию общественных органов, активизации их деятельности, содействие правильному распределению работы между ними с целью устранения дублирования, привлечение их к мероприятиям, проводимым Советом и его органами, обучение активистов-общественников, контроль за законностью деятельности всех общественных формирований. В своих решениях Советы и исполкомы намечают для них семинары, лекции и консультации, оказание им организационно-технической помощи (предоставление помещений, некоторых материальных средств, например, при выполнении силами общественности работ по благоустройству). Для обмена опытом работы органов общественности в масштабах города, района, а иногда области, республики проводятся регулярные совещания их руководителей.

Местные Советы осуществляют контроль за законностью в работе общественных формирований, в том числе путем рассмотрения жалоб и других сигналов на их неправильные действия, заботятся о строгом соблюдении демократических принципов избрания органов общественной самодеятельности, своевременном проведении их отчетов перед населением.

В практике используются различные методы привлечения самостоятельных общественных формирований к участию в повседневной работе местных Советов и их органов. Исполкомы, их аппарат, постоянные комиссии и депутаты помогают органам общественности координировать свои планы с мероприятиями, наме-

чаемыми Советом. Исполкомы, комиссии, отделы и управления привлекают соответствующие органы общественности к подготовке сессий и заседаний исполкома, проектов решений, включают их представителей в состав соответствующих подготовительных комиссий, групп, бригад или поручают им самостоятельную работу по проверке тех или иных предприятий, учреждений, сбору и обобщению материала. Органы общественной самодеятельности населения вправе ставить перед Советом и его органами вопросы, требующие их решения, вносить по ним предложения. Представители органов общественной самодеятельности приглашаются на сессии, заседания исполнительных комитетов. Нередко они вводятся в состав комиссий исполкомов, например в комиссии по делам несовершеннолетних. Наконец, органы общественности, особенно уличные, квартальные, домовые, сельские комитеты, привлекаются исполкомами к участию в избирательных кампаниях, организации отчетов депутатов. Важным средством повышения активности органов общественности является организация социалистического соревнования между ними, общественных смотров.

Районные, городские исполкомы нередко создают специальные общественные органы — общественные советы по работе домовых комитетов, советы товарищеских судов¹, общественные пункты охраны порядка² и др. Они служат связующим звеном между исполкомом, его органами и самостоятельными формированиями, осуществляя координацию их деятельности, оказывают им методическую помощь. Обычно в них входят представители объединяемых советом общественных формирований, иногда и специалисты, представители массовых общественных организаций. Одной из важных функций советов по работе с общественностью является поддержание связей с соответствующими го-

¹ См.: Положение об общественных советах по работе товарищеских судов, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст. 254 с последующими изменениями и дополнениями).

² См.: Положение об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 июня 1980 г. (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 27, ст. 772).

сударственными органами и депутатскими формированиями.

В направлении и координации работы органов общественной самодеятельности населения участвуют также депутаты, различные их формирования. Закон о статусе депутатов в СССР прямо предусматривает, что в своей деятельности среди избирателей они опираются на органы общественной самодеятельности населения.