

## КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

ЖОРА ДЖАНГИРЯН

Одной из основных закономерностей социалистического строя, его политической системы является развитие социалистической демократии. Социализм не может развиваться без широкой демократии. «Победоносный социализм,—писал В. И. Ленин,—необходимо должен осуществить полную демократию...»<sup>1</sup>. Совершенствование демократии, всей системы самоуправления советского народа рассматривается как одна из коренных задач внутренней политики КПСС<sup>2</sup>.

В системе самоуправления советского народа важное место принадлежит Советам народных депутатов. Советы, являясь органами государственной власти, вместе с тем обеспечивают осуществление самоуправления всего советского народа<sup>3</sup>.

В современный период развития общества, когда претворение в жизнь экономической и социальной политики КПСС и советского государства требует особенно высокой организации, четкой работы всех звеньев советской политической системы, важное значение приобретает осуществление функции контроля местных Советов за аппаратом управления, для осуществления которого необходимо, как было отмечено на январском Пленуме ЦК КПСС 1987 года, создать политические и правовые предпосылки<sup>4</sup>.

Важнейший аспект любой созидательной деятельности в социалистическом обществе, в том числе и контрольной работы местных Советов—это комплексный вопрос о ее эффективности, о ее конечных итогах и результатах.

Для рассмотрения данной проблемы необходимо выяснить два основных взаимосвязанных вопроса: а) содержание понятия «эффективности контроля местных Советов», б) признаки, то есть показатели, на основе которых можно произвести измерение эффективности контрольной деятельности местных Советов.

Необходимость их выяснения обусловлена тем, что в теории государства и права, в науке управления в понятия «эффективность» и «критерии эффективности» вкладывается разное содержание.

Эффективность деятельности государственного органа определяется как достижение им поставленной цели в сфере хозяйственного, социально-культурного, административного строительства, с минимальными материально-трудовыми затратами<sup>5</sup>, как отношение между фак-

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 27, с. 252.

<sup>2</sup> «Материалы внеочередного Пленума Центрального Комитета КПСС», 11 марта 1985 г., М., 1985, с. 10.

<sup>3</sup> М. С. Горбачев, Живое творчество народа, М., 1984, с. 15.

<sup>4</sup> «Материалы Пленума ЦК КПСС», 27—28 января 1987 г., М., 1987, с. 47.

<sup>5</sup> В. И. Шабайлов, Критерии эффективности деятельности представительных органов («Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства», М., 1976, с. 169).

тически достигнутым и выдвинутыми для достижения целями<sup>6</sup>, как соотношение достигнутого результата и стоящей перед органом или лицом цели с наименьшими затратами времени, сил и средств<sup>7</sup> и т. д.

Нетрудно заметить, что эффективность деятельности государственного органа или лица рассматривается с экономической точки зрения, так как критерием эффективности считается конечный результат. И это вполне логично, поскольку деятельность государственного органа всегда направлена на осуществление определенной социальной цели, достижение которой в интересах общества при наименьших затратах,—закон как хозяйственного строительства, так и любой общественной деятельности.

Применительно к рассматриваемому нами вопросу это означает, что эффективность контроля Советов за деятельностью исполкомов—есть соотношение намеченной цели и достигнутого вследствие контроля фактического результата. Выяснение эффективности контроля Советов за деятельностью исполкомов—одна из основных проблем советского строительства, науки управления. Трудность решения этого вопроса заключается в том, что деятельность исполкомов контролируется также и вышестоящими органами власти и управления, цели которых не всегда адекватны целям местных Советов. При этом полученный эффект может быть добыт в результате как контрольной деятельности Совета, так и вышестоящего органа власти и управления.

В подобных случаях усложняется решение вопроса об эффективности контроля, осуществляемого местными Советами. И это обусловлено прежде всего сложностью установления причинной связи между контрольной деятельностью Советов и полученными результатами в области народного хозяйства, социального строительства и т. д., трудностью учета как экономических, так и социально-политических результатов, достижение которых также является целью контроля Советов, а также и тем, что под эффективностью контроля подразумевается достижение не всякого положительного результата, а только того, который является следствием контроля Советов<sup>8</sup>.

Сущность проблемы заключается в том, что деятельность местных Советов и их исполкомов связана с управлением всем общественным производством, эффективность которого тесно связана с функционированием всего государственного аппарата. Труд местных Советов и их исполкомов по управлению общественным производством в данной административно-территориальной единице составляет часть общего труда по управлению всем общественным производством. Достижение целей, поставленных перед местными Советами и их исполкомами в области обслуживания населения, социально-культурного строительства, в обеспечении охраны прав и свобод граждан, верховенство Советов в системе местных государственных органов, привлечение народных масс к управлению и др. зависят не только от них, но и от деятельности других органов, что, конечно, не может не влиять на эффективность контроля Советов за деятельностью их исполнительно-распорядительных органов. Отсюда следует, что для решения пробле-

<sup>6</sup> Х. Х. Шнейдер, Контроль в советском государственном управлении (по материалам Эстонской ССР), автореферат докт. дис., Тарту, 1974; с. 96; Н. Ф. Селивон, Контрольная функция местных Советов народных депутатов, Киев, 1980, с. 73.

<sup>7</sup> Е. В. Шорнна, Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР, М., 1981, с. 236.

<sup>8</sup> Там же, с. 237.

мы эффективности контроля Советов за деятельностью исполкомов следует применять системный подход. Вместе с тем, для этого необходимо, чтобы цели местных Советов и вышестоящих органов власти и управления были адекватны<sup>9</sup>. Уместно отметить, что и при наличии этого учет результатов представляет собой определенную трудность, что обусловлено также спецификой постоянно развивающихся отношений между государственными органами, отсутствием единых критериев и методики установления эффективности.

Критериями эффективности контроля считается единство и полнота информации, ее точность, систематичность, оперативность, сравнение времени, затраченного на проведение контроля и достигнутых результатов<sup>10</sup>, конечный результат, результативность, действенность, затраты на контроль<sup>11</sup>, своевременность и объективность поступления нужной информации о состоянии подконтрольных объектов, состояние дел на подконтрольных предприятиях, в государственных органах, учреждениях и организациях с учетом изменений, которые произошли под воздействием контроля<sup>12</sup>, и др.

Думается, что отсутствием единых критериев эффективности деятельности местных Советов можно объяснить высказанное К. Ф. Шереметом мнение о том, что «оценка эффективности деятельности местного органа власти—более сложная задача, чем, например, оценка управленческого труда в сфере общественного производства»<sup>13</sup>. Это вполне обоснованно, поскольку, если в экономической науке четко определены общие экономические критерии эффективности общественного производства, то единые критерии эффективности деятельности местных Советов, в том числе и контроля, пока еще окончательно не разработаны.

Такие критерии общественного производства, как рост совокупного общественного труда и национальный доход, не могут быть мерилами, для определения эффективности политических результатов контроля, хотя они также определяют эффективность деятельности Советов и находят свое воплощение в конечном результате.

Эффективность контроля Советов, как и любой хозяйственной деятельности, оценивается по его конечным результатам. Конечный результат, как главный критерий эффективности контроля, оценивается посредством сопоставления полученных результатов с намеченной целью в области производственно-хозяйственной деятельности, социально-культурного строительства, соблюдения социалистической законности и т. д. Степень эффективности контроля обусловлена степенью совпадения прогнозируемых и полученных результатов.

Уместно отметить, что цель и достигнутый результат в одних случаях могут быть адекватными, а в других—нет. Это обусловлено тем, насколько правильно определены цель, направление и круг вопросов контроля, средства и методы его достижения конкретной работой контролируемых органов, степенью их усилий в достижении цели.

<sup>9</sup> Адекватность целей всех подсистем и их элементов целям систем более высокого уровня—требование методологии системного подхода (В. В. Глазырин, В. И. Никитинский, *Право как инструмент социального управления («Эффективность правовых норм», М., 1980, с. 15)*).

<sup>10</sup> Х. Х. Шнейдер, указ. соч., с. 96—105.

<sup>11</sup> Е. В. Шорина, указ. соч., с. 237—239.

<sup>12</sup> Н. Ф. Селивон, указ. соч., с. 81.

<sup>13</sup> К. Ф. Шеремет, *Эффективность осуществления компетенции местного Совета («Компетенция местных Советов», М., 1982, с. 169)*.

При оценке результатов необходимо выявить практические изменения деятельности исполкомов, отдельных должностных лиц, подведомственных органов и других организаций, происходящие вследствие контроля Советов. Если намеченная цель не достигнута, то это может быть также и результатом допущенных ошибок в процессе осуществления контроля. При этом необходимо выяснить и оценить причины, влияющие на результат контроля, которые в одном случае могут быть результатом объективных факторов, а в другом—субъективных, в число которых входят правильность намеченной цели, средства и методы ее достижения, степень реальности финансовых и других возможностей исполкомов в осуществлении наказов избирателей, заявлений граждан и т. д.

Во всех случаях контроль будет считаться эффективным, если, благодаря контрольной деятельности местных Советов, планируемая цель достигнута полностью.

Исходя из этого, целесообразно критерием эффективности контроля считать не конечный результат, как принято в литературе, а полноту достигнутого результата. При этом необходимо также, чтобы достигнутая цель была результатом наименьших затрат, т. е. была экономична.

Средства достижения определенной цели, отмечают В. И. Никитинский и И. С. Самощенко, всегда должны быть экономически выгодны, что не обязательно для цели. По их мнению, смысл управления заключается не в постановке «дорогостоящих» целей, а в достижении их с минимальными средствами<sup>14</sup>.

Думается, что как цель, так и средства ее достижения всегда должны быть экономически выгодными, поскольку при формулировании цели одновременно определяются методы и средства достижения этой цели, а, следовательно, и эффективность контроля. Это обосновывается также тем, что особенность социальной природы управления делами общества при развитом социализме заключается именно в том, что такое управление носит планомерный характер. При этом государство в целом, его органы власти и управления не могут быть безразличны как при определении целей, так и при выборе путей, методов и средств достижения определенного результата. Ведь результат есть не что иное, как «осуществленная в некоторой части цель»<sup>15</sup> и в свое содержание включает все, что необходимо для реализации цели<sup>16</sup>.

В результатах явно выражаются особенности, из которых вырисовывается любая деятельность, в том числе и контроль местных Советов в целом. Методы и средства достижения результатов контроля должны соответствовать поставленной цели, т. е. должны быть целесообразными. Целесообразность контроля, методов и средств достижения цели является одним из основных критериев эффективности контроля. Как контроль, так и любая функция управления должны быть целесообразными. Это одно из основных требований науки управления.

<sup>14</sup> В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, Понятие эффективности правовых норм («Эффективность правовых норм», с. 64—65).

<sup>15</sup> Э. А. Фомин, Понятие эффективности правовой нормы («Эффективность действия правовых норм», Л., 1977, с. 35).

<sup>16</sup> Н. Н. Трубников, О категориях «цель», «средство», «результат», М., 1967, с. 15.

Совпадение в результате контроля полученных результатов с целью свидетельствует о правильности выбора цели, средств и методов ее достижения, о своевременном осуществлении контроля и т. д.

Рассматривая эффективность как соотношение между результатом и целью, а экономичность как соотношение между положительным результатом и примененными для его достижения затратами, ряд авторов считает, что каждое из них характеризует разные свойства исследуемого объекта<sup>17</sup>.

Думается, что эффективность в сочетании с экономичностью наличествуют только при достижении положительного результата.

«Деятельность является экономичной,—пишет Я. Зеленецкий,—если отношение полезного результата к затратам больше единицы; она нейтральна как с точки зрения экономичности, так и с точки зрения выгоды, если это отношение равно единице; деятельность неэкономична, если отношение, о котором идет речь, меньше единицы»<sup>18</sup>. Отсюда следует, что деятельность считается экономичной, если она является результативной и выгодной. Такими качествами обладает и эффективность, которая одновременно включает в себя и экономичность.

Экономичность—это критерий эффективности. Такая позиция обосновывается тем, что только выявлением и обоснованием примененных затрат можно определить эффективность контроля, осуществляемого Советами, степень полезности правовых норм и т. д. Следовательно, если деятельность государственного органа или отдельного лица считается эффективной, то она одновременно является и экономичной, что нельзя, однако, утверждать в обратной последовательности данных двух позиций.

Экономичность, как критерий эффективности, можно определить посредством учета следующих показателей: 1. времени, затраченного для подготовки вопросов контроля, обсуждения и принятия научно обоснованных решений, осуществления и материализации этих решений, т. е. для получения результата контрольной деятельности. Отсюда следует, что под затраченным временем имеется в виду время, необходимое для осуществления контроля как стадии управленческого цикла; 2. количества сессий местных Советов за определенное время, на которых были обсуждены вопросы контроля; 3. количества обсуждаемых вопросов контроля, по которым было принято решение и установлены обязанности исполкомов осуществлять определенные действия для исправления выявленных недостатков в области *политической, экономической, социально-культурной* деятельности и т. д.; 4. количества депутатов, участвующих в подготовке вопросов контроля и в реализации решений Советов, принятых при осуществлении контрольной функции.

При решении вопроса эффективности контроля Советов за деятельностью исполкомов нельзя исходить только из экономической выгоды. Ведь целью контроля Советов не всегда является достижение только такой выгоды. Как отмечает Н. А. Косыгин, «материальная сторона дела не должна заслонять от нас и другие высокие социальные цели. Мы должны неустанно заботиться о всестороннем развитии

<sup>17</sup> В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, указ. соч., с. 66.

<sup>18</sup> Я. Зеленецкий, Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации управления, М., 1971, с. 129.

человеческой личности, все более полном удовлетворении духовных потребностей всех советских людей»<sup>19</sup>.

Контроль Советов направлен на обеспечение социалистической законности, исправление ошибок в деятельности исполкомов, совершенствование стиля деятельности исполкомов, повышение производительности управленческого труда, соблюдение прав и свобод граждан и т. д. Совершенно ясно, что в этих случаях мерилom эффективности не могут быть только экономические выгоды, поскольку сферой контроля Советов, кроме социально-культурной деятельности исполкомов, является и административно-политическая деятельность. При этом эффективность может быть выражена как количественными, так и качественными показателями. Количественные показатели (количество затраченного времени, труда, материальных ресурсов, количество сессий, принятых решений и др.) дают возможность определить экономичность контроля и одновременно установить взаимосвязь контрольной деятельности местных Советов с полученными результатами.

Качественные показатели служат основой для определения эффективности контрольной деятельности Советов. Таковыми являются: осуществление контроля в рамках полномочий Совета; научная обоснованность принятых решений; соблюдение социалистической законности; время и степень достижения цели; количество реализованных решений и др.

Количественные и качественные показатели вместе служат основой для формирования критериев эффективности контроля местных Советов, которые отличаются от критериев эффективности деятельности предприятий, колхозов и совхозов, учебных заведений, органов прокуратуры и т. д. Это обусловлено тем, что работа Советов носит разносторонний, всеобъемлющий характер, критерии которой, как справедливо отмечают М. Ф. Басов и Р. С. Павловский, интегрируют количественные и качественные результаты деятельности всех органов, расположенных на их территории<sup>20</sup>.

Степень эффективности контроля местных Советов обусловлена ее результативностью. Контроль будет результативным при наличии четкой системы его организации за всеми основными сторонами деятельности исполкомов, своевременным выполнением ими своих полномочий во всех областях общественной жизни, в частности за выполнением плановых заданий и принятых решений, за повышением персональной ответственности должностных лиц на порученных участках работы, т. е. за повышение исполнительской дисциплины. Необходимость укрепления исполнительской дисциплины во всех сферах управления была особо подчеркнута на ноябрьском (1982 г.) Пленуме ЦК КПСС, а также на мартовском (1985 г.) и на апрельском (1985 г.) Пленума ЦК КПСС<sup>21</sup>.

Проверку людей и фактическое исполнение дел В. И. Ленин рассматривал как гвоздь всей работы и политики<sup>22</sup>. Повышение ответственности как Советов, так и депутатов, органов управления и должностных лиц за обоснованность планов, за безусловное выполнение

<sup>19</sup> «Известия», 10. VI. 1970.

<sup>20</sup> М. Ф. Басов, Р. С. Павловский, Повышение эффективности деятельности местных Советов («Советское государство и право», 1977, № 4, с. 52).

<sup>21</sup> «Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС», 22 ноября 1982, М., 1982, с. 27; «Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС», 23 апреля 1985 года, М., 1985, с. 17.

<sup>22</sup> В. И. Ленин, Поли. собр. соч., т. 45, с. 16.

заданий плана экономического и социального развития, за порученное дело и результаты работы и т. д. неразрывно связано с обеспечением эффективности контрольной деятельности Советов<sup>23</sup>.

Контроль станет результативным, если он будет носить реальный, действенный, гласный, систематический, всеобщий, массовый, постоянный и законный характер, т. е. при соблюдении принципов контроля.

Результативность контроля обусловлена тем, насколько тщательно, добросовестно, всесторонне и объективно проверена деятельность исполкомов, отдельных должностных лиц и принято безошибочное решение по результатам контроля. При этом, прежде чем сделать выводы, необходимо внимательно учитывать все обстоятельства вопроса, изучать факты и объективно оценивать каждый из них. В связи с этим В. И. Ленин писал: «Очень прошу Вас расследовать объективно, чтобы не дать склоке, сваре и мести испортить работу...»<sup>24</sup>. При проверке исполнения решений местных Советов, актов вышестоящих органов необходимо точно установить, кто именно виноват в волоките, и обязательно привлечь виновных к ответственности перед судом<sup>25</sup>.

Думается, что местные Советы на своих сессиях также должны при необходимости поставить вопрос о привлечении к ответственности конкретных должностных лиц, не выполняющих те или иные решения местных Советов, других вышестоящих государственных органов, не выполняющих плановые задания, своевременно и добросовестно не рассматривающих заявления граждан и т. д. Такая постановка вопроса вытекает из решения апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС. Как подчеркивал товарищ М. С. Горбачев на этом Пленуме, «...важно повышать ответственность республиканских и местных органов в управлении хозяйственным и социально-культурным строительством, удовлетворении запросов трудящихся»<sup>26</sup>.

Правильный подбор социально-экономических, идеологических и других актуальных вопросов и прогнозирование перспектив их решения являются основными факторами, влияющими на повышение результативности контроля местных Советов.

Результативность контроля обусловлена также принятием конкретных, научно обоснованных решений, которые фактически являются обобщением результатов предыдущих стадий контроля. Хорошие решения являются предпосылками успешного выполнения задач контроля. Решения, где четко указаны недостатки деятельности исполкомов, конкретно определены их задачи, исходя из реальных возможностей исполкомов в решении того или другого социально-экономического, идеологического, политического вопроса, всегда способствуют достижению положительных результатов.

Необходимо, однако, отметить, что непременным условием достижения цели контроля является правильная организация реализации этих решений. При этом важно, чтобы цель достигалась законными методами и средствами. Законность достижения целей обеспечивается также проверкой реального выполнения дел время от времени, исходя из характера и важности этих дел. Проверка реального выполнения дел дает возможность изучить практический опыт исполкомов и на основе этого сделать выводы и указать пути исправления выявленных ошибок в деятельности этих органов.

<sup>23</sup> Г. В. Барабашев, Ответственность органов управления перед Советами («Советское государство и право», 1981, № 5, с. 4—12).

<sup>24</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, с. 86.

<sup>25</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, с. 71, 87.

<sup>26</sup> «Правда», 24. IV. 1985.

Законность контроля обеспечивается также осуществлением контрольной функции в рамках компетенции Советов, в соответствии с требованиями закона других нормативных актов.

Думается, что на основе изложенного, можно выделить следующие взаимосвязанные общие критерии эффективности контроля Советов за деятельностью исполкомов: полнота достигнутого результата; экономичность; результативность; целесообразность; законность.

Приведенные критерии могут служить мерилем как для определения эффективности контроля Советов за деятельностью исполкомов в целом, так и для определения эффективности отдельных организационно-правовых форм контроля Советов.

Изложенное служит основой вывода о том, что только при помощи комплексной оценки экономических, социально-политических показателей можно определить эффективность контроля Советов за деятельностью исполкомов, что, конечно, представляет большую трудность. Исходя из этого, исследование эффективности целесообразно проводить: а) по отдельным направлениям контроля Советов за деятельностью исполкомов; б) по отдельным организационно-правовым формам контроля Советов.

Думается, что осуществление такого контроля целесообразно проводить по следующим трем этапам: 1) выбор объекта исследования; 2) выбор критериев эффективности контроля; 3) анализ результатов контроля и выработка рекомендаций его последующего совершенствования.

В каждом из этих основных этапов можно выделить их составляющие элементы. На первом этапе: а) обоснование необходимости выбора данного объекта; б) составление плана такого исследования; в) определение времени проведения контроля. На втором этапе: а) измерение соотношения цели и результата; б) определение финансовых, материальных и других средств осуществления контроля. На третьем этапе: а) выявление объективных и субъективных факторов, влияющих на результаты контроля; б) установление конкретных недостатков в осуществлении контроля Советов; в) определение путей и способов устранения недостатков в контрольной деятельности местных Советов.

Думается, что предлагаемый метод исследования эффективности будет способствовать научной организации и совершенствованию контроля Советов за деятельностью исполкомов в целом, а также и его отдельных организационно-правовых форм.

ԳՈՐԾԱԴԻՐ—ԿԱՐԳԱԴՐԻԶ ԽԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԵԿԱՏՄԱՄԲ  
ՏԵՂԱԿԱՆ ՍՈՎԵՏՆԵՐԻ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ  
ԶԱՓԱՆԻՇՆԵՐԸ

ԺՈՐԱ ԶԶԱՆԿԻՐՅԱՆ

Ա Մ Փ Ո Փ Ո Ւ Մ

Գործադիր-կարգադրիչ մարմինների գործունեության վերահսկման արդյունավետության տեսական և պրակտիկ ճշգրիտ որոշումը սովետական պետական շինարարության կենտրոնական պրոբլեմներից մեկն է: Սովետների կողմից իրականացվող վերահսկողության արդյունավետությունը գնահատվում է վերջնական արդյունքով, որը կարելի է որոշել ստացված արդյունքների և դրված նպատակի համադրման միջոցով: Նման վերահսկողության արդյունավետության չափանիշներ են՝ ձեռք բերած արդյունքի լիակատարությունը, շահավետությունը, արդյունավետությունը, նպատակահարմարությունը, օրինականությունը: