

Ю. А. ТИХОМИРОВ, И. М. СТЕПАНОВ

**РУКОВОДСТВО
ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК
МЕСТНЫМИ СОВЕТАМИ
ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ**

ГОСЮРИЗДАТ—1960

Тихомиров Юрий Александрович,
Степанов Игорь Михайлович

«Руководство высших органов власти
союзных республик местными Советами
депутатов трудящихся»

Редактор В. Г. Вишняков

Технический редактор Н. В. Тимофеева
Корректоры В. А. Веселых, В. П. Лейбовская

Сдано в набор 12/V-1960 г. Подписано в печать 7/IX-1960 г. Формат
бумаги $84 \times 108^{1/32}$. Объем: физ. печ. л. 5; условн. печ. л. 8,2;
учетно-изд. л. 8,48. Заказ № 4033. Тираж 8000 экз.
А-09032. Цена 2 руб. 55 коп. С 1/I 1961 г. — 26 коп.

Госюриздат — Москва, Б-64, ул. Чкалова, 38—40.

Воронеж, типогр. изд-ва «Коммуна», пр. Революции, 51.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	3

Глава I

Демократические основы руководства местными органами государственной власти	5
§ 1. Советы — органы народной власти	5
§ 2. Разграничение прав Союза ССР и союзных республик в области руководства местными Советами	12
§ 3. Применение актов высших органов государственной власти союзных республик в деятельности местных Советов	35

Глава II

Основные направления руководства высших органов государственной власти союзных республик деятельностью местных Советов	43
§ 1. Организация системы местных Советов и их деятельности	43
§ 2. Руководство деятельностью местных Советов в области хозяйственно-культурного строительства	56
§ 3. Контроль за деятельностью местных Советов в области соблюдения законности и охраны общественного порядка	74
§ 4. Руководство организационно-массовой работой местных органов государственной власти	87

Глава III

Формы и методы руководства высших органов государственной власти союзных республик деятельностью местных Советов	110
§ 1. Обсуждение на сессиях Верховных Советов вопросов деятельности местных Советов	110

§ 2. Взаимоотношения постоянных комиссий и депутатов Верховных Советов союзных республик с местными Советами, их постоянными комиссиями и депутатами	127
§ 3. Вопросы деятельности местных Советов в работе Президиумов Верховных Советов. Отдел по вопросам работы Советов	137
Заключение	156

Ю. А. ТИХОМИРОВ, И. М. СТЕПАНОВ

**РУКОВОДСТВО
ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК
МЕСТНЫМИ СОВЕТАМИ
ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
Москва — 1960

Книга посвящена одному из актуальных вопросов советского строительства. В ней впервые в литературе делается попытка обобщить опыт руководства со стороны высших органов государственной власти союзных республик местными Советами. Книга рассчитана на широкий круг практических и научных работников. Ее авторами являются сотрудники Института государства и права АН СССР канд. юрид. наук Ю. А. Тихомиров и канд. юрид. наук И. М. Степанов.

Отзывы читателей просим присылать по адресу: Москва, Б—64, ул. Чкалова, 38—40, Госюриздат.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях развернутого строительства коммунистического общества особое значение приобретает всемерное повышение роли Советов депутатов трудящихся. За последние годы в результате осуществления мероприятий партии и правительства значительно возросла роль местных органов государственной власти в развитии экономики и культуры, повысился уровень их организаторской и воспитательной работы в массах.

Функции непосредственного руководства местными Советами возложены на высшие органы государственной власти союзных республик — Верховные Советы и их Президиумы. Осуществляя эти функции, они призваны обеспечить органическое сочетание общегосударственных и местных интересов в деятельности местных Советов.

Верховные Советы союзных республик и их Президиумы накопили богатый опыт по руководству местными Советами, который требует всестороннего изучения и обобщения. Между тем данный вопрос не получил должного освещения в юридической литературе, на что справедливо указывалось в статье А. Лепешкина и К. Шеремета «Актуальные вопросы советской государственно-правовой науки»¹.

¹ См. «Советы депутатов трудящихся» 1960 г. № 1, стр. 25.

Авторы данной книги не ставили целью исчерпывающе рассмотреть проблемы руководства местными органами государственной власти в СССР. В работе делается попытка показать содержание, основные направления, формы и методы руководства деятельностью местных Советов депутатов трудящихся со стороны высших органов государственной власти союзных республик.

Глава I

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РУКОВОДСТВА МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. СОВЕТЫ—ОРГАНЫ НАРОДНОЙ ВЛАСТИ

В Советском социалистическом государстве последовательно осуществлен принцип решающего участия масс в государственном строительстве. Народовластие есть сущность социалистического государства, определяющая и его форму. В соответствии с этим политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся — полновластные и представительные органы.

Советы непосредственно образуются трудящимися путем выборов и представляют самую массовую политическую организацию, охватывающую все население. Вместе с тем Советы концентрируют в своих руках полноту государственной власти, осуществляют единство политического, хозяйственного и культурного руководства, направляют и контролируют деятельность государственных органов, разрешают основные вопросы хозяйственного и культурно-политического строительства. Через Советы трудящиеся массы непосредственно участвуют в управлении государством.

Волеизъявление масс является правообразующим фактором двоякого рода: с одной стороны, оно выступает в качестве источника возникновения органов государственной власти и их властных полномочий, с другой стороны, служит основой деятельности Советов депутатов трудящихся, определяющей ее содержание. В этом и проявляется, как отмечал М. И. Калинин, «... организованное влияние на власть — влияние общественное,

основанное на наших конституционных гарантиях, влияние, указующее пути и методы управления... органам власти»¹.

В. И. Ленин указывал, что в социалистическом государстве граждане не знают «...над собой... никакой власти, кроме власти их собственного объединения...»². Именно такую власть олицетворяют Советы депутатов трудящихся, объединяющие в своем составе представителей всех слоев общества и профессий, государственных, общественных и хозяйственных организаций и социально-культурных учреждений.

Показательны в этом отношении цифры, характеризующие состав депутатов местных Советов и Верховных Советов союзных и автономных республик, избранных в марте 1959 года. Так, в числе 5312 депутатов Верховных Советов союзных республик рабочие составляют 20,6%, колхозники—25,6%, инженерно-технические работники—0,8%, специалисты сельского хозяйства—1,6%, учителя—1,9%, медицинские работники—1,1%, представители общественных организаций—19,5%, сотрудники советских органов—17%. В составе 1 801 663 депутатов местных Советов рабочие, инженерно-технические работники и руководители предприятий составляют 23,9%, колхозники, специалисты сельского хозяйства и директора совхозов и РТС—46,9%, учителя и медицинские работники—10,1%, сотрудники советских органов—8,8%, представители общественных организаций—2,9%.

Н. С. Хрущев, выступая 24 февраля 1959 г. перед избирателями Калининского избирательного округа Москвы, отметил, что Советы депутатов трудящихся воплощают в себе черты органов государственной власти и народного, общественного самоуправления³. Эти черты Советов характеризуют их подлинно демократическую природу. Нельзя, разумеется, рассматривать отмеченные признаки Советов в отрыве друг от друга, напротив, они органически связаны между собой.

¹ М. И. Калинин, Вопросы советского строительства, Госполитиздат, 1958, стр. 185.

² В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 390.

³ См. Н. С. Хрущев, Речь на собрании избирателей Калининского избирательного округа города Москвы 24 февраля 1959 года, Госполитиздат, 1959, стр. 7.

Советы депутатов трудящихся воплощают в себе черты, свойственные всем государственным органам вообще. Советы действуют на основе компетенции, установленной законами и другими нормативными актами, издают государственно-властные акты, обязательные к исполнению, и т. д. Издаваемые местными Советами решения могут быть отменены в установленном законом порядке вышестоящими органами государственной власти¹.

Наряду с этим Советам присущи некоторые особенности, отличающие их от других государственных органов.

В советской государственной системе последовательно проводится принцип разграничения функций органов государственной власти и органов государственного управления. Выступая в качестве полновластных органов, Советы передают осуществление функций управления исполнительно-распорядительным органам, которые в организационно-правовом отношении подотчетны Советам как органам государственной власти. Согласно конституционному и текущему законодательству Советы непосредственно выполняют в сессионном порядке функции органов государственной власти.

Советы не только контролируют деятельность подотчетных им органов государственного управления, но и непосредственно на сессиях разрешают отнесенные к их ведению вопросы (например, утверждение народнохозяйственного плана и бюджета). Принимаемые Советами акты: законы, постановления и решения — носят, безусловно, властный характер, и их исполнение обеспечивается не только убеждением и организационными мерами², но и при необходимости мерами принуждения. Практическое применение последних возложено на органы государственного управления.

Нельзя поэтому согласиться с высказанным в нашей литературе мнением о том, что Советы в качестве государственных органов представляют собой лишь административный аппарат, включающий исполкомы, отделы и учреждения³. При такой трактовке не исключается воз-

¹ См. об этом подробно А. В л а с о в, Советский государственный аппарат, Госюриздат, 1959, стр. 49—63.

² См. «Советское государство и право» 1960 г. № 2, стр. 23.

³ См. А. Баулин, На новом этапе коммунистического строительства, «Советы депутатов трудящихся» 1959 г. № 11.

можность утверждений о передаче функций исполкомов Советам¹.

По нашему мнению, подобные взгляды не учитывают закрепленного советским законодательством полномочия Советов, которые вправе принять к своему рассмотрению любой вопрос, относящийся к ведению подотчетных им органов управления. Так, в ст. 25 Положения о поселковом Совете Эстонской ССР устанавливается, что поселковый Совет вправе принять к своему ведению любой вопрос, составляющий компетенцию исполкома поселкового Совета.

Наиболее характерные признаки Советов как массовых общественных организаций заключаются, на наш взгляд, в следующем.

Советы, как известно, непосредственно избираются населением и поэтому наиболее тесно связаны с трудящимися.

Содержанием деятельности Советов все более становится непосредственное волеизъявление масс, проявляющееся в самых различных формах. В частности, местные Советы руководствуются в своей работе не только актами вышестоящих органов, но и наказами избирателей, принятыми к исполнению. Последнее прямо предусмотрено, например, в Положениях о местных Советах депутатов трудящихся БССР и в Положении о поселковом Совете депутатов трудящихся Эстонской ССР². Советы и их исполнительно-распорядительные органы проводят большую организаторскую работу по выполнению социалистических обязательств, которые содержат показатели, превышающие, как правило, плановые задания. Практика показывает, что сессии многих областных, районных и городских Советов часто посвящаются рассмотрению итогов выполнения социалистических обязательств трудящихся.

Советы депутатов трудящихся самостоятельны в осуществлении своей компетенции. Только сам Совет с учетом местных условий и инициативы масс вправе разре-

¹ См. «Советское государство и право» 1959 г. № 4, стр. 11—12.

² Нельзя поэтому согласиться с мнением Г. С. Гурвича о том, что наказы не несут императивного характера, а представляют собой лишь форму помощи избирателей в работе депутата и участия в этой работе. См. Г. С. Гурвич, Народ, народный суверенитет и народное представительство в советской системе, «Советское государство и право» 1958 г. № 7.

шать вопросы, отнесенные законом к его ведению. Тем самым обеспечивается наиболее целесообразное, с точки зрения социалистической законности, осуществление общегосударственных и местных задач.

Важнейшей особенностью Советов как общественных организаций является то, что депутаты выполняют свои функции (обязанности) по решению государственных дел бесплатно, то есть в общественном порядке. В Советах заложены организационные основы для постепенного перехода к выполнению общественных функций всеми гражданами. Вот почему развитие Советов и общественных организаций, имеющих, по сути дела, одинаковую социальную природу, идет в едином направлении вовлечения всех граждан в управление делами общества¹.

Отмеченные признаки Советов, отражающие их последовательно демократический характер, определяют и сущность организационной структуры Советского государства. Советы депутатов трудящихся представляют единую систему органов государственной власти, построенную на основе принципа демократического централизма. Именно принцип демократического централизма наиболее полно отражает природу Советов и характер их взаимоотношений между собой. Орган государственной власти, с одной стороны, действует в единой системе государственных органов, в силу чего вышестоящий Совет руководит деятельностью нижестоящего Совета и контролирует соответствие ее законам. С другой стороны, орган государственной власти, непосредственно избираемый населением, подотчетен всецело в своей деятельности избирателям и призван всемерно заботиться об удовлетворении нужд и запросов населения.

Каждый Совет депутатов трудящихся в пределах своей компетенции решает, по сути дела, общие задачи, связанные с дальнейшим подъемом экономики и культуры, повышением сознательности и уровня жизни советских граждан. Тем самым достигается органическое сочетание централизованного планового руководства в масштабе всего государства, учет местных интересов

¹ См. подробно о соотношении государственных и общественных организаций А. И. Лукьянов, Б. М. Лазарев, Советское государство и общественные организации, Госюриздат, 1960, стр. 25—46.

и развитие инициативы и самостоятельности местных органов. Такое сочетание обеспечивает, в свою очередь, по словам М. И. Калинина, тесную связь общегосударственных и местных интересов, поскольку сфера деятельности местных органов есть вместе с тем определенный участок общегосударственного строительства и выполнение государственных планов является основой для решения задач местного характера¹.

Разумеется, подобное сочетание начал централизма и демократии, свойственное принципу демократического централизма, исключает какое-либо их искусственное противопоставление. Нельзя считать, что руководство вышестоящих органов характеризуют только элементы централизма, а деятельность нижестоящих органов — только начала демократизма. Оба эти признака, проявляясь в органическом единстве, в равной мере, но в специфических формах присущи деятельности как вышестоящих, так и нижестоящих Советов. Характер руководства высших органов государственной власти союзных республик деятельностью местных Советов ярко свидетельствует о его подлинно демократической природе. Основные направления и формы осуществления этого руководства предопределяются самой природой Советов как органов государственной власти и органов народного самоуправления.

Высшие органы государственной власти союзных республик руководят местными органами государственной власти, регулируют и контролируют их деятельность. Выполнение указанных функций призвано обеспечить неуклонное повышение роли местных Советов, активную и целеустремленную их деятельность в претворении в жизнь законов и указов, в решении общегосударственных задач, удовлетворении нужд и запросов населения.

Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов союзных республик издают акты, регламентирующие правовое положение местных органов государственной власти, определяют их компетенцию. Это значит, что самое конституирование местных органов государственной власти является глубоко демократическим, поскольку

¹ См. М. И. Калинин, Вопросы советского строительства, Госполитиздат, 1958, стр. 606.

ку в лице Верховного Совета союзной республики сам народ определяет организацию системы им же избираемых органов государственной власти. Иначе говоря, принципы народного самоуправления определяют характер взаимоотношений представительных органов власти.

В то же время высшие органы государственной власти союзных республик всемерно содействуют развертыванию инициативы местных Советов и не вмешиваются в оперативное решение вопросов, отнесенных законодательством к ведению местных органов государственной власти. Это способствует развитию самостоятельности местных Советов в разрешении вопросов их компетенции. Высшие органы государственной власти направляют деятельность местных Советов по линии наиболее целесообразной реализации возложенных на них полномочий и контролируют соблюдение ими требований социалистической законности. Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов союзных республик обобщают и внедряют в жизнь передовой опыт советского строительства, творческий опыт масс и местных органов, новые организационные правила деятельности местных Советов, руководят работой местных органов государственной власти по всемерному привлечению к государственной деятельности широких масс трудящихся, по укреплению связей с массовыми самодеятельными организациями, по активизации депутатов и постоянных комиссий. Именно в этом заключается одно из основных направлений дальнейшего развития Советов как общественных организаций, строящих свою работу на основе все более широкого участия населения в управлении экономикой и культурой.

Решению поставленных задач отвечает также эффективное использование целого ряда организационных и правовых форм связи высших и местных органов государственной власти. Важное значение, например, имеют различные формы участия местных Советов в правотворческой деятельности высших органов государственной власти союзной республики. Наиболее существенными из этих форм являются следующие.

Во-первых, принципиальные вопросы, разрешаемые высшими органами государственной власти, разрабатываются с участием местных Советов, причем всесторонне

учитываются предложения трудящихся, их опыт и инициатива. Президиумы Верховных Советов рассылают для обсуждения проекты важнейших законов и указов, проводят совещания работников местных советских органов, выясняют мнение последних при решении конкретных вопросов. Кроме того, работники местных Советов участвуют в обсуждении тех или иных вопросов на сессиях Верховных Советов и на заседаниях Президиумов.

Во-вторых, местные Советы согласно законодательству наделены правом самостоятельно обсуждать вопросы общесоюзного и республиканского значения и вносить свои предложения в вышестоящие органы. Тем самым местная инициатива всесторонне изучается и обсуждается вышестоящими органами и в конечном счете может превратиться в общегосударственную директиву. Таким образом, в нормотворческой деятельности высших органов государственной власти участвуют и местные Советы, что свидетельствует об органическом единстве и подлинно демократических формах взаимоотношений высших и местных органов государственной власти.

В-третьих, руководители исполкомов местных Советов нередко избираются депутатами Верховных Советов и членами Президиумов Верховных Советов союзных республик, что дает возможность этим руководителям участвовать в разработке законов, указов и постановлений.

§ 2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК В ОБЛАСТИ РУКОВОДСТВА МЕСТНЫМИ СОВЕТАМИ

Взаимоотношения высших и местных органов государственной власти строятся с учетом особенностей государственного устройства СССР. Организация общесоюзной федеральной власти тождественна по своей сущности организации государственной власти союзных и автономных республик, поскольку их политическую основу также составляют Советы депутатов трудящихся.

Единство политической основы союзного государства предполагает централизованное и целенаправленное руководство деятельностью местных Советов со стороны союзных и республиканских органов.

Разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик по руководству местными органами государственной власти основано на подлинно демократических началах. Союз ССР устанавливает основы организации и деятельности местных Советов, закрепляя за союзными республиками суверенное право непосредственного руководства местными Советами.

Обладая равными правами, союзные республики в ряде случаев по-разному регламентируют вопросы компетенции местных Советов, учитывая особенности каждой республики, что еще раз свидетельствует о подлинном суверенитете союзных республик.

В постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» особое внимание уделяется тому, чтобы республиканские органы — Президиумы Верховных Советов и Советы Министров — приняли меры по расширению прав местных Советов и активизации их организационно-массовой работы. В юридической литературе, однако, зачастую обходится или недостаточно четко выделяется данное суверенное право союзных республик, что, конечно, нельзя признать правильным¹.

Государственноправовые формы руководства местными Советами развиваются и совершенствуются в процессе развития Советского государства.

Основы взаимоотношений высших и местных органов государственной власти были заложены первыми декретами Советской власти, а затем Конституцией РСФСР 1918 года².

Всероссийские съезды Советов неоднократно обсуждали вопросы организации и деятельности местных органов государственной власти. Особое значение имели постановления о советском строительстве, принятые на

¹ См., например, С. Я. Ошеров, Союзная республика в социалистической федерации, Юриздат, 1948, стр. 93—185, С. Р. Вихарев, Суверенитет БССР в составе СССР, Минск, 1958, стр. 56—69; Ф. Ш. Шабанов, Развитие советской государственности в Азербайджане, Госюриздат, 1959, стр. 118—120.

² См. об этом подробно В. Н. Беляев, Взаимоотношения центральных и местных органов Советской власти («Советское право» 1927 г. № 1, стр. 16—48); М. П. Карева, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, 1917—1918 гг., июль, 1918—декабрь 1922 гг. («Борьба классов» 1936 г. № 11—12).