

34
А-3

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

О. Е. КУТАФИН

**Постоянные комиссии палат Верховного
Совета СССР**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1965

43

Верховный Совет СССР является высшим органом государственной власти СССР, носителем суверенитета советского народа. Ему принадлежит вся полнота власти в Советском социалистическом общенародном государстве.

Исключительно важную роль в работе Верховного Совета СССР играют постоянные комиссии его палат: Бюджетные комиссии, Комиссии законодательных предположений, Комиссии по иностранным делам и Экономическая комиссия Совета Национальностей¹. Их создание тесно связано с самой природой Верховного Совета СССР как работающего представительного учреждения.

Постоянные комиссии палат служат важной организационной формой деятельности Верховного Совета СССР, обеспечивающей наряду с другими формами его работы повседневное функционирование высшего представительного органа Союза ССР, непрерывность его деятельности, успешное выполнение им своих задач.

В ходе развернутого строительства коммунизма роль постоянных комиссий Советов будет повышаться. Программа КПСС рассматривает повышение их роли в качестве одного из важных условий дальнейшего развития Советов как представительных органов государственной власти.

Советские ученые-юристы и практические работники неоднократно обращались к исследованию постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей. В их работах, посвященных Верховному Совету СССР, постоянным комиссиям его палат, а также некоторым другим вопросам, рассматривались юридическая природа и правовое положение постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, вопросы их организации и деятельности и другие². Однако до сих пор еще не было опубликовано

¹ Мандатные комиссии, избираемые палатами также на весь срок полномочий Верховного Совета СССР, в диссертации не рассматриваются. Автор полагает, что Мандатные комиссии, в силу специфики их задач, требуют отдельного рассмотрения. Именно таким образом решается этот вопрос палатами Верховного Совета СССР при организации постоянных комиссий (См., например, Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (первая сессия), Стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1962, стр. 11 и 28.

² См., например, А. А. Аскеров. Очерки советского строительства, М., Изд-во МГУ, 1953; А. Васильев. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР. «Советское государство и право», 1940, № 4; М. А. Гедвилас, С. Г. Новиков. О деятельности Комиссий законодательных предположений Верховного Совета СССР. «Советское государство и право», 1957, № 9; М. П. Георгадзе. Четвертый созыв, М., «Известия Советов депутатов тру-

ни одного монографического исследования, посвященного постоянным комиссиям палат Верховного Совета СССР.

Между тем такое исследование является весьма актуальным особенно сейчас, когда разрабатывается проект новой Конституции СССР, настойчиво и совершенно справедливо ставится вопрос о необходимости подготовки положений о всех постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР.

Положения Программы КПСС, касающиеся постоянных комиссий Верховных Советов, важное значение этих органов палат в деятельности Верховного Совета СССР, необходимость монографического исследования о них послужили определяющими основаниями для выбора автором темы диссертационной работы.

При написании диссертации автор руководствовался произведениями классиков марксизма-ленинизма, материалами партийных съездов, конференций и пленумов ЦК КПСС, постановлениями ЦК КПСС, работами видных деятелей Коммунистической партии и Советского государства.

Диссертация написана на основе изучения стенографических отчетов заседаний Верховного Совета СССР; материалов, связанных с работой постоянных комиссий, которые содержатся в различных архивах, в частности в Центральном государственном архиве Октябрьской революции и социалистического строительства, а также на основе знакомства с деятельностью постоянных комиссий палат непосредственно на их заседаниях и на заседаниях их рабочих органов.

В диссертации делается попытка исследовать юридическую природу и правовое положение постоянных комиссий палат, принципы и порядок их организации и деятельности, виды и формы их работы, правовую природу актов комиссий.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

Во Введении рассматриваются основные причины, вызывающие необходимость организации постоянных комиссий палат, обосновывается выбор темы диссертации, актуальность и важное практическое значение исследуемых в ней вопросов.

Первая глава посвящена исследованию правовой природы постоянных комиссий, рассмотрению принципов и порядка их организации, системы комиссий.

«... для СССР», 1958; М. Г. Кириченко. Верховный Совет СССР, М., Госюриздат, 1962; Б. П. Кравцов. Верховный Совет СССР, М., Госюриздат, 1954; А. И. Лепешкин и др. Курс советского государственного права, т. 2, М., Госюриздат, 1962; С. Г. Новиков. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР, М., Госюриздат, 1962; Д. Р. Расулов, С. Г. Новиков. Вопросы дальнейшего совершенствования работы Комиссий законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР. «Советское государство и право», 1961, № 10; И. С. Сенин. Некоторые вопросы деятельности Бюджетной комиссии Совета Союза Верховного Совета СССР. «Советское государство и право», 1962, № 11; А. Смирнов. Организация работы бюджетных комиссий Верховного Совета СССР. «Советы депутатов трудящихся», 1963, № 3; Ю. А. Тихомиров. Советы и развитие государственного управления, М., «Юридическая литература», 1963; К. Ф. Шеремет, Г. В. Барабашев. Советское строительство, М., Госюриздат, 1961 и др.

Анализ задач, возложенных на постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР первого, а также всех последующих созывов показывает, что задачи постоянных комиссий на различных этапах их деятельности не оставались неизменными. Созданные первоначально как главным образом подготовительные органы палат, постоянные комиссии после XXII съезда КПСС в соответствии с принятой им Программой КПСС становятся также контрольными органами Совета Союза и Совета Национальностей и органами содействия претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР. Однако правовая природа комиссий в своих главных, коренных чертах всегда оставалась неизменной. Постоянным комиссиям никогда не предоставлялось каких-либо властных полномочий. Они всегда были призваны исполнять только функции, имеющие исключительно вспомогательный характер. Поэтому на протяжении всей своей деятельности постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей всегда оставались вспомогательными органами палат Верховного Совета СССР.

Определяя конкретные пути дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов, Программа КПСС подчеркивает необходимость усиления прежде всего их контрольной деятельности и содействия претворению в жизнь актов, принятых соответствующим Верховным Советом. Таким образом, во главу угла дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов ео ставятся те стороны их деятельности, которые в прошлом получили наименьшее развитие³.

В диссертации дается критика встречающихся в нашей юридической литературе точек зрения, согласно которым постоянные комиссии рассматриваются в качестве внутренних органов палат⁴, либо относятся к числу органов государства⁵.

Наряду с исследованием правовой природы постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР, диссертация содержит характеристику положения и роли постоянных комиссий (комитетов) высших представительных органов государственной власти зарубежных социалистических стран. Она свидетельствует о единстве основных, наиболее существенных черт, свойственных правовой природе постоянных вспомогательных органов высших представительных учреждений всех социалистических стран. В работе показано коренное, принципиальное отличие этих органов палат от постоянных комитетов (комиссий) буржуазных парламентов.

В первой главе содержится также краткий исторический очерк,

³ XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчет, т. I, М., Госполитиздат, 1962, стр. 305.

⁴ Подобной точки зрения придерживался А. А. Аскеров (См. указ. произв., стр. 191). Она высказана также в «Курсе советского государственного права», под ред. А. И. Лепешкина (см. указ. произв., стр. 402).

⁵ Такого рода характеристика постоянных комиссий палат содержится в статье П. Т. Василенкова «К вопросу о классификации советских государственных органов, помещенной в «Вестнике Московского университета» (См. «Вестн. Моск. ун-та», сер. право, 1951, № 7, стр. 59—60).

посвященный комиссиям съездов Советов СССР и ЦИК СССР, в том числе постоянной Бюджетной комиссии ЦИК СССР.

В Конституции СССР 1936 года ничего не сказано о постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР. Между тем обстоятельства, обусловившие необходимость организации постоянных комиссий, место комиссий в деятельности Верховного Совета СССР, свидетельствуют о том, что институт постоянных комиссий высшего представительного органа Союза ССР должен получить соответствующее закрепление в конституции. В этой связи в диссертации рассматриваются возможные варианты решения этого вопроса в Конституции СССР.

В первой главе диссертации содержится подробная характеристика принципов и порядка образования постоянных комиссий палат.

Действующие в настоящее время Положения о Комиссиях законодательных предположений и постановление Совета Национальностей от 11 февраля 1957 года «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей» не дают и не могут, разумеется, дать достаточно полного представления об организации всех постоянных комиссий палат. Поэтому исследование этих вопросов в работе основано главным образом на имеющейся практике.

Одним из наиболее важных принципов организации постоянных комиссий является формирование их соответствующими палатами только из числа депутатов Верховного Совета СССР. В диссертации раскрывается значение этого принципа.

Формулируя десять тезисов о Советской власти, В. И. Ленин указывал, что дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы «каждый член Совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду с участием в собраниях Совета»⁶.

Воплощению этой ленинской идеи на практике успешно служат постоянные комиссии палат. Сформированные из депутатов Верховного Совета СССР, они обеспечивают им реальную возможность активно и непосредственно участвовать в работе Верховного Совета СССР помимо их участия в его заседаниях.

Количественный состав комиссий определяется палатами при их образовании и зависит от объема возложенных на них задач. При этом учитывается опыт деятельности аналогичных комиссий прошлого созыва. В диссертации показана динамика роста количественных составов постоянных комиссий палат, обосновывается необходимость их дальнейшего увеличения в связи с возросшим объемом задач постоянных комиссий после принятия новой Программы КПСС.

Формирование персонального состава комиссий также подчинено цели наиболее успешного выполнения задач, поставленных перед соответствующими комиссиями. В работе содержится подроб-

⁶ В. И. Ленин. Соч., т. 27, стр. 129.

ный анализ персонального состава постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР пятого, шестого, а по вопросу о преемственности и сменяемости персонального состава комиссий — и более ранних созывов. Он показывает, что в состав любой из комиссий в настоящее время может быть избран каждый депутат Верховного Совета СССР.

Обстоятельством, исключающим возможность пребывания депутата в составе той или иной либо даже всех постоянных комиссий, может стать лишь его избрание председателем или заместителем председателя палаты, избрание в состав Президиума Верховного Совета СССР, а также назначение его руководителем органа государственного управления, деятельность которого является предметом контроля соответствующей постоянной комиссии.

Персональный состав комиссий отражает основные особенности состава соответствующих палат.

Постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей избираются палатами на весь срок полномочий Верховного Совета СССР. В результате срок их полномочий исчисляется с момента образования каждой комиссии и заканчивается с избранием Верховного Совета СССР нового созыва.

Некоторыми специфическими чертами характеризуется порядок организации Экономической комиссии Совета Национальностей. Она формируется по принципу равного представительства в ее составе всех союзных республик из числа депутатов Совета Национальностей, знающих особенности соответствующих республик.

Рассматривая действующую систему постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, автор отмечает, что эта система уже в настоящее время нуждается в существенном изменении. Активизация деятельности Верховного Совета СССР, повышение его роли в решении важнейших вопросов государственной, хозяйственной и культурной жизни страны, новые задачи, поставленные перед постоянными комиссиями в свете Программы КПСС, в том числе задача осуществления комиссиями систематического контроля над деятельностью министерств и других органов государственного управления СССР, создают необходимость увеличения числа постоянных комиссий палат и создания ряда комиссий отраслевого характера.

На основе изучения опыта организации постоянных комиссий Верховных Советов союзных республик, высших представительных органов государственной власти некоторых зарубежных социалистических стран, а также опыта действующей системы постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей в диссертации вносится предложение образовать дополнительно следующие отраслевые постоянные комиссии палат: по вопросам обороны и государственной безопасности; социалистической законности; по вопросам внутренней и внешней торговли; по промышленности; по строительству; по сельскому хозяйству и заготовкам;

по транспорту и связи; по здравоохранению и социальному обеспечению; по культуре и народному образованию.

С учетом характера нынешней деятельности Бюджетных комиссий палат вносится предложение преобразовать их в Комиссии по вопросам народнохозяйственного плана, бюджета и финансов.

В работе содержатся предложения о возможном содержании задач отдельных комиссий палат в рамках предлагаемой системы, а именно:

1. На Комиссии по иностранным делам палат и на Экономическую комиссию Совета Национальностей возлагаются задачи, полностью совпадающие с задачами аналогичных комиссий, действующих в настоящее время.

2. На отраслевые комиссии предлагается возложить:

а) подготовку и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к отраслям, в которых действуют соответствующие комиссии, а также содействие претворению в жизнь этих актов;

б) предварительное рассмотрение соответствующих разделов проектов народнохозяйственного плана, государственного бюджета и отчета об исполнении Государственного бюджета СССР;

в) контроль над деятельностью министерств и других органов государственного управления СССР, действующих в данной отрасли государственной, хозяйственной или социально-культурной жизни (в том числе и по вопросам исполнения ими соответствующих разделов народнохозяйственного плана и Государственного бюджета СССР).

3. Комиссиям по вопросам народнохозяйственного плана, бюджета и финансов предлагается поручить:

а) предварительное рассмотрение в целом народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР с учетом предложений и замечаний, поступивших от отраслевых комиссий; подготовка заключений палатам по этим вопросам;

б) подготовка и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к планово-бюджетной и финансовой областям его деятельности, а также содействие претворению в жизнь этих актов;

в) контроль над деятельностью Министерства Финансов СССР, центральных плановых органов СССР, а также контроль за исполнением бюджетных показателей министерствами и другими органами государственного управления СССР, деятельность которых в этом смысле не подконтрольна каким-либо иным постоянным комиссиям палат.

4. На Комиссии законодательных предположений предлагается возложить:

а) подготовку и предварительное рассмотрение предложений об изменении, дополнении или отмене отдельных положений Конституции СССР;

б) предварительное рассмотрение всех законопроектов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, с точки зрения их редакции и формы;

в) подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов и проектов иных актов Верховного Совета СССР по вопросам, относящимся к ведению Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые относятся к компетенции других постоянных комиссий.

5. Содействие претворению в жизнь указанных актов, контроль за работой центральных государственных органов, ответственных за обеспечение социалистической законности, охрану общественного порядка и прав граждан, а также контроль за соблюдением Конституции СССР следовало бы возложить на Комиссии социалистической законности палат.

Вторая глава диссертации посвящена исследованию правового положения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР. В ней рассматриваются права и обязанности комиссий, взаимоотношения комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР, акты постоянных комиссий.

Существенное значение для исследования правового положения постоянных комиссий имеют Положения о Комиссиях законодательных предположений палат, постановление Совета Национальностей «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей», а также ст. ст. 17, 18, 19, 25, 26 Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, посвященные Бюджетным комиссиям палат. Однако эти акты не дают достаточно полного представления о правовом положении комиссий. Поэтому исследование этого вопроса ведется, в первую очередь, на основе практики работы комиссий.

Опыт работы постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей свидетельствует о том, что исключительно важную составную часть их компетенции составляет предварительное рассмотрение проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, и представление соответствующим палатам или Верховному Совету СССР в целом своих заключений по рассмотренным ими законопроектам. Вместе с тем опыт показывает, что далеко не все акты, вносимые на рассмотрение Верховного Совета СССР, предварительно рассматриваются постоянными комиссиями. Именно поэтому и возникает необходимость установить действительный круг проектов актов Верховного Совета СССР, подлежащих предварительному рассмотрению комиссиями.

Практика деятельности комиссий показывает, что в настоящее время обязательному рассмотрению постоянных комиссий подлежат проекты народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, а также отчеты об исполнении государственных бюджетов СССР. В числе всех прочих проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, имеется весьма значительная группа проектов, предварительное рассмотрение которых

постоянными комиссиями вообще не практикуется. Это — проекты актов, вносимые на утверждение Верховного Совета СССР Президиумом Верховного Совета СССР, а также проекты актов, предварительное рассмотрение которых, согласно существующему распределению сфер деятельности между имеющимися комиссиями, не входит в компетенцию ни одной из комиссий. Прочие проекты актов из числа представляемых на рассмотрение Верховного Совета СССР обычно предварительно рассматриваются комиссиями. Однако и в этом отношении имеются многочисленные исключения.

В результате анализа этих исключений, а также практики предварительного рассмотрения проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, в диссертации высказывается предложение о целесообразности и необходимости предварительного рассмотрения постоянными комиссиями палат всех проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые вносятся на утверждение Верховного Совета Президиумом Верховного Совета СССР, а также тех, которые, согласно существующему распределению сфер деятельности между имеющимися комиссиями, не входят в компетенцию ни одной из них.

Наряду с предварительным рассмотрением проектов актов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, в компетенцию постоянных комиссий входит также разработка проектов его актов, которая может осуществляться как по поручению Верховного Совета СССР или соответствующих его палат, так и по собственной инициативе комиссий.

Практика подготовки проектов актов Верховного Совета СССР постоянными комиссиями показывает, что компетенция различных комиссий в этом отношении весьма неоднородна.

Подготовка законопроектов возлагается главным образом на Комиссии законодательных предположений палат, является их важнейшей обязанностью, причем обязанностью, свойственной только им.

Имея одной из своих задач подготовку законопроектов, Комиссии законодательных предположений располагают всеми необходимыми правами для ее реализации. Они могут принять к своему рассмотрению и изучению любой вопрос, входящий в компетенцию Верховного Совета СССР и требующий законодательного решения. Им предоставлено право законодательной инициативы.

Вместе с тем в диссертации отмечается, что правом законодательной инициативы обладают и все другие постоянные комиссии палат, поскольку они избираются исключительно из числа депутатов Верховного Совета СССР, располагающих этим правом. Однако юридически оно в настоящее время закреплено только за Комиссиями законодательных предположений.

Подготовка проектов актов Верховного Совета СССР помимо законопроектов является составной частью компетенции всех ко-

миссий за исключением Комиссий законодательных предположений палат, которым подобного рода деятельность вообще не свойственна.

В диссертации рассматривается также ряд других прав комиссий, связанных с предварительным рассмотрением и разработкой проектов актов Верховного Совета СССР, в том числе право комиссий вносить на рассмотрение палат предложения, касающиеся их действий в связи с рассмотрением ими соответствующих проектов актов, право представлять Верховному Совету СССР и его палатам доклады либо содоклады по всем разработанным или предварительно рассмотренным комиссиями законопроектам.

В диссертации рассматриваются некоторые особенности компетенции Экономической комиссии и особенности компетенции комиссий каждой из палат в области осуществления ими различного рода подготовительной деятельности.

В процессе своей подготовительной деятельности для наиболее успешного выполнения поставленных перед ними задач постоянные комиссии вступают во взаимоотношения с различными государственными органами, общественными и государственными организациями, учреждениями и отдельными гражданами. Для осуществления этих взаимоотношений комиссии наделяются всеми необходимыми правами.

В работе подробно анализируются эти правомочия комиссий, к числу которых относится право комиссий требовать от соответствующих государственных органов, организаций и учреждений, должностных лиц документы и другие материалы, а также письменные заключения по вопросам, относящимся к работе комиссий; право комиссий заслушивать представителей правительства, министров либо других руководителей или представителей различных государственных органов, учреждений и организаций, а также право комиссий привлекать для консультаций и к своей работе представителей учреждений, научных и общественных организаций.

В соответствии с одной из задач, поставленных Программой КПСС, постоянные комиссии призваны содействовать проведению в жизнь актов Верховного Совета СССР.

В диссертации содержится исследование прав и обязанностей комиссий, связанных с осуществлением этой деятельности.

Как показывает практика, обязанность комиссий содействовать проведению в жизнь актов Верховного Совета СССР распространяется на все его акты независимо от того, по чьей инициативе и в каком порядке разрабатывался каждый из них. Комиссии осуществляют свое содействие, как правило, в обычных для них сферах деятельности. Однако в распределении этих сфер работы комиссий нет и не может быть твердых и совершенно определенных границ. Практически каждая комиссия в зависимости от обстоятельств может внести свой вклад в содействие успешной реализации соответствующего акта Верховного Совета СССР.

Исключительно важное значение для эффективного содействия комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР имеет принадлежащее им право направлять различным государственным органам свои предложения по рассмотренным ими вопросам. Основываясь на юридической природе предложений комиссий, которые не могут иметь обязывающего характера, автор отмечает, что они могут быть направлены практически в адрес любого центрального государственного органа СССР.

Одним из наиболее эффективных средств содействия комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР и одновременно важной самостоятельной задачей постоянных комиссий является их контрольная деятельность. Контрольные правомочия комиссий распространяются на все центральные органы государственного управления СССР.

В диссертации исследуется круг вопросов, по которым комиссии имеют право осуществлять свой контроль над деятельностью органов государственного управления; обязанности отдельных комиссий по осуществлению такого контроля; полномочия комиссий, предоставленные им с целью успешного осуществления контрольной работы.

Давая общую характеристику прав и обязанностей постоянных комиссий, диссертант отмечает, что характерной чертой и важной особенностью компетенции комиссий является отсутствие у них властных полномочий. В этой связи высказывается предложение сохранить и в будущем такой характер компетенции постоянных комиссий палат, так как он исключает возможность подмены Верховного Совета СССР и его палат их вспомогательными органами.

В диссертации отмечается, что большинство прав и обязанностей комиссий сложились на практике исходя из потребностей палат и юридически не закреплены. В связи с необходимостью подготовки юридических актов, которые закрепили бы права и обязанности комиссий, рассматривается вопрос о том, какие виды актов следует использовать для этой цели.

Во второй главе диссертации содержится подробная характеристика взаимоотношений постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР. Играя весьма важную роль в деятельности постоянных комиссий, эти взаимоотношения существенно отличаются от отношений комиссий со всеми другими государственными органами.

Основываясь на анализе взаимоотношений постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР, автор отмечает, что эти взаимоотношения характеризуются прежде всего тем, что комиссии не правомочны контролировать работу Президиума Верховного Совета СССР. Поэтому они не могут также предварительно рассматривать проекты актов Верховного Совета СССР, вносимые на его рассмотрение Президиумом.

Другая характерная черта этих взаимоотношений состоит в

том, что Президиум Верховного Совета СССР выступает в них как орган, осуществляющий координацию деятельности постоянных комиссий. Именно поэтому он имеет возможность использовать помощь комиссий при разработке проектов своих указов и других актов, а также при осуществлении иного рода деятельности.

Такая роль Президиума в его взаимоотношениях с постоянными комиссиями палат, сложившаяся на практике, не имеет в настоящее время каких-либо юридических оснований. Однако с практической точки зрения она не только объяснима, но и вполне закономерна.

Поэтому предлагается юридически закрепить существующие в настоящее время на практике взаимоотношения постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР, в том числе полномочия Президиума по координации деятельности постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, поскольку эти полномочия вытекают из положения Президиума как высшего органа государственной власти СССР, который организует работу Верховного Совета СССР, в частности подготовку его сессий.

Специфика взаимоотношений постоянных комиссий с Советом Министров СССР заключается в том, что постоянные комиссии не правомочны контролировать деятельность Правительства СССР в целом, как это имеет место в отношении деятельности других центральных органов государственного управления. Они могут контролировать работу Совета Министров СССР только по вопросам, входящим в сферу их собственной деятельности.

Весьма специфичны отношения с Правительством СССР также отдельных постоянных комиссий, особенно Комиссий законодательных предположений палат и Экономической комиссии Совета Национальностей.

Комиссии законодательных предположений могут по согласованию с председателями соответствующих палат входить в Совет Министров СССР с предложениями о необходимости подготовки законопроектов, подлежащих внесению на утверждение Верховного Совета СССР, а также с предложениями о желательных изменениях или отмене действующих законов.

Экономическая комиссия в рамках своей обычной вспомогательной деятельности практикует разработку проектов актов Правительства СССР, весьма регулярно осуществляет контроль за претворением в жизнь актов Совета Министров СССР. Практике ее работы известно предварительное рассмотрение проекта постановления Совета Министров СССР, внесенного на его утверждение.

К числу правомочий, имеющих существенное значение для характеристики правового положения постоянных комиссий, относится их право принимать определенные акты по всем рассматриваемым ими вопросам.

В диссертации подробно рассматриваются акты комиссий, фор-

мулирующие решения комиссий, связанные с организацией их работы (постановления), а также акты, принимаемые ими в результате рассмотрения вопросов, составляющих основное содержание их работы (проекты актов Верховного Совета СССР и его палат, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, заключения комиссий по рассмотренным ими вопросам и др.).

Третья глава диссертации содержит исследование организации работы постоянных комиссий палат. В ней рассматриваются принципы и порядок деятельности комиссий, виды и формы их работы.

В настоящее время имеется ряд актов⁷, регламентирующих отдельные стороны организации работы некоторых комиссий (Комиссий законодательных предположений, Бюджетных комиссий, Экономической комиссии Совета Национальностей). Однако круг вопросов деятельности комиссий, решенный в этих актах, весьма ограничен. Кроме того, полностью отсутствует регламентация деятельности Комиссий по иностранным делам. Поэтому, рассматривая основные стороны работы комиссий, автор основывается главным образом на имеющейся практике их деятельности.

Практика показывает, что постоянные комиссии во всей своей работе полностью подотчетны соответствующим палатам Верховного Совета СССР. Подотчетность палатам, служащая одним из наиболее ярких показателей подлинного демократизма деятельности комиссий, исключает возможность подмены комиссиями Верховного Совета СССР и его палат.

В диссертации отмечается, что в основе организации работы всех постоянных комиссий палат лежат единые принципы: коллегиальность; гласность; равноправие национальностей и учет национальных интересов в деятельности комиссий; постоянное привлечение к их работе широкого круга представителей общественности. Эти принципы тесно связаны с целями создания постоянных комиссий, их правовой природой и обусловлены в конечном счете демократическими принципами организации деятельности Верховного Совета СССР.

В работе подробно рассматриваются гарантии, обеспечивающие последовательное осуществление на практике коллегиальности в деятельности комиссий, а также целый ряд условий, содействующих успешному претворению этого принципа в жизнь.

Касаясь в этой связи установленного в настоящее время кворума заседаний комиссий, требующего присутствия не менее $\frac{2}{3}$ их членов, диссертант вносит предложение установить, что заседания Экономической комиссии в силу специфики ее задач могут считаться правомочными, если на них присутствуют члены комис-

⁷ Положения о Комиссиях законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей; постановление Совета Национальностей от 11 февраля 1957 года «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей»; Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик.

сий, представляющие все союзные республики, но не менее $\frac{2}{3}$ общего числа ее членов.

В диссертации подчеркивается большое значение участия депутатов Верховного Совета СССР, не членов комиссий, в их работе, особенно в условиях, когда только сравнительно небольшая часть депутатов Верховного Совета СССР входит в их состав. При этом обращается внимание на необходимость соответствующего обеспечения одинаково признаваемого всеми комиссиями права депутатов Верховного Совета СССР, не членов комиссий, принимать участие в работе любой из них.

Его реализация, как правило, требует наличия у депутатов и другого права — права на освобождение от служебных обязанностей на время их работы в соответствующей комиссии. Между тем в настоящее время этим правом пользуются только депутаты Совета Национальностей, избранные от автономных республик, автономных областей и национальных округов. Им, согласно постановлению Совета Национальностей от 11 февраля 1957 г. «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей» обеспечивается право принимать участие в работе Экономической комиссии при рассмотрении ею вопросов, затрагивающих интересы соответствующих автономных республик, автономных областей и национальных округов. В диссертации рассматриваются возможные пути надлежащего решения этого вопроса.

В работе подробно рассматриваются основные формы реализации принципа гласности в деятельности комиссий, а также необходимые условия полного его обеспечения, к числу которых относятся полнота и доступность информации о работе комиссий.

Наряду с общими принципами деятельности, свойственными всем постоянным комиссиям, в диссертации исследуются также некоторые специфические черты, которыми характеризуется работа отдельных комиссий. К числу таких черт относятся преемственность и согласованность в работе, которые характерны главным образом для одноименных комиссий, а также планирование работы, практикуемое в настоящее время Комиссиями законодательных предположений палат и Экономической комиссией Совета Национальностей.

Последовательное претворение в жизнь демократических принципов деятельности постоянных комиссий палат, также как и успешное выполнение всех задач, возложенных на эти комиссии, обеспечивается прежде всего руководящей ролью Коммунистической партии в деятельности Верховного Совета СССР.

На основе имеющейся практики деятельности комиссий в диссертации показана основополагающая роль партийных решений во всей работе постоянных комиссий, исключительно важное значение той помощи, которую оказывает партия в деле успешного выполнения комиссиями всех возложенных на них задач.

Основанная на единых, общих для всех постоянных комиссий демократических принципах, их деятельность отнюдь не однород-

на по своему содержанию. Анализируя с этой точки зрения практику работы комиссий, автор выделяет следующие виды их деятельности: подготовительную работу; деятельность, выражающуюся в содействии комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР; контрольную деятельность; информационно-разъяснительную работу; внутриорганизационную деятельность.

Подготовительная работа комиссий складывается из двух различающихся между собой видов: собственно подготовительной работы и деятельности, сочетающей в себе элементы подготовительного и консультативного характера. Собственно подготовительная работа включает подготовку комиссиями проектов актов Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР, а также разработку Экономической комиссией предложений по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства в союзных республиках. Деятельность комиссий, сочетающая в себе элементы подготовительного и консультативного характера, имеет своим содержанием предварительное рассмотрение проектов государственных народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР, законопроектов, проектов иных актов Верховного Совета СССР, проектов актов Президиума Верховного Совета СССР, а также международных договоров и соглашений, внесенных Правительством СССР на ратификацию или денонсацию Президиума Верховного Совета СССР.

В диссертации содержится подробная характеристика всех элементов, из которых складываются эти виды подготовительной работы комиссий. При этом высказывается ряд предложений, реализация которых могла бы способствовать дальнейшей активизации подготовительной работы комиссий. В частности, предлагается ввести в практику деятельности Верховного Совета СССР и постоянных комиссий его палат рассмотрение отчетов об исполнении народнохозяйственных планов СССР.

Основным средством содействия комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР являются предложения постоянных комиссий, направляемые в адрес различных государственных органов. В диссертации высказывается предложение об изменении существующего порядка рассмотрения предложений комиссий, содержащихся в их заключениях палатам по проектам народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР. Согласно действующему порядку, Верховный Совет СССР передает действительное решение вопросов, поставленных в этих предложениях, на усмотрение Совета Министров СССР, т. е. органа, который вносит проекты народнохозяйственных планов и государственных бюджетов и в адрес которого (либо подчиненных ему органов, за деятельность которых он несет ответственность) направлены заключения комиссий. В диссертации высказывается мнение, что эти вопросы в принципе должны решаться непосредственно Верховным

Советом СССР, что бесспорно более соответствовало бы демократическим принципам его деятельности.

При рассмотрении контрольной деятельности комиссий выделяются и характеризуются такие ее виды, как информационно-ознакомительная; контроль за исполнением актов Верховного Совета СССР; контроль за выполнением предложений комиссий; контроль за иного рода деятельностью органов государственного управления СССР по вопросам, относящимся к компетенции соответствующих комиссий. В диссертации отмечается, что свое развитие контрольная деятельность постоянных комиссий палат получила лишь после XXII съезда КПСС. Именно в этот период, наряду с информационно-ознакомительной контрольной работой, получили распространение и другие формы контроля комиссий. И хотя вплоть до настоящего времени различные стороны контрольной работы комиссий развиты далеко не равномерно, общая тенденция их развития такова, что все большее распространение получают именно те виды контрольной работы комиссий, которые имеют наиболее важное значение, хотя прежде они либо вообще не были известны, либо их исполнение носило весьма эпизодический характер.

В третьей главе диссертации содержится также исследование форм деятельности постоянных комиссий.

Для выполнения возложенных на них задач комиссии созываются на пленарные заседания, которые являются главной организационной формой их деятельности. Именно на них комиссии окончательно решают все основные, входящие в их компетенцию вопросы.

Касаясь вопросов созыва заседаний комиссий, диссертант отмечает, что некоторые из них до сих пор остаются практически нерешенными. Большинство заседаний комиссий созывается по мере необходимости. Между тем вопрос о том, кто должен определять в каждом отдельном случае эту меру необходимости, до сих пор не решен. В этой связи предлагается установить, что внеочередные заседания постоянных комиссий созываются либо по усмотрению председателей комиссий, либо по требованию по крайней мере $\frac{1}{3}$ членов соответствующей комиссии. Особый порядок предлагается установить для созыва заседаний Экономической комиссии Совета Национальностей, предоставив каждой союзной республике, учитывая особое назначение этой комиссии, право требовать созыва внеочередных заседаний Экономической комиссии. Это явилось бы дополнительной гарантией учета интересов каждой республики в деятельности этой комиссии.

В период между заседаниями комиссии действуют в других организационных формах. К ним относятся подкомиссии, рабочие и редакционные группы, совещания, доклады, содоклады и иные выступления представителей комиссий на заседаниях Верховного Совета СССР, работа членов постоянных комиссий на местах.

Так же как и принципы деятельности комиссий, формы их ра-

боты являются ярким свидетельством подлинного демократизма организации деятельности этих вспомогательных органов Совета Союза и Совета Национальностей. Гибкость, отсутствие сложных процедурных построений, простота и доступность — таковы их главные характерные черты, обеспечивающие действительный демократизм в процессе рассмотрения и разрешения всех вопросов, входящих в компетенцию постоянных комиссий.

Диссертация завершается «Заключением», в котором изложены основные выводы по исследованным в ней вопросам и содержащиеся в работе предложения.

* *
*

По теме диссертации ее автором опубликованы следующие работы:

1. Правовое положение постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР. «Вестн. Моск. ун-та», сер. право, 1964, № 1.

2. Некоторые вопросы организации и деятельности постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР. «Вестн. Моск. ун-та», сер., право, 1964, № 3.

28.0751

Центральная научная
Библиотека
Академии наук Киргизской ССР

Сдано в набор 12/III-65 г.
Л-49141

Зак. 1297

Подписано к печати 19/III-65 г.

Печ. л. 1,0

Тираж 200 экз.

Типография Изд-ва МГУ (филиал). Москва, проспект Маркса, 20