

34

A1

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. М. В. ЛОМОНОСОВА

Юридический факультет

И. Т. БЕСПАЛЫЙ

ПРЕЗИДИУМ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 1959

XXI съезд Коммунистической партии Советского Союза, подводя итоги великих побед советского народа, указал, что самым главным результатом героической борьбы и труда советского народа является созданное им новое общество — социализм и соответствующий ему политический строй — Советское социалистическое государство. Советское социалистическое государство является важнейшим средством построения социалистического и коммунистического общества в СССР.

Советское государство организует проведение в жизнь грандиозного плана построения в нашей стране коммунистического общества. Чем выше активность масс и чем грандиознее задачи коммунистического строительства, отмечается в решении XXI съезда КПСС, тем шире размах организаторской деятельности социалистического государства, тем выше его роль в коммунистическом строительстве.

Поэтому разрешение стоящих перед Советским государством великих задач коммунистического строительства связано с дальнейшим развертыванием социалистической демократии, с вовлечением широких народных масс в управление государством, с повышением роли союзных республик и их государственных органов в разрешении вопросов хозяйственного и культурного строительства, с дальнейшим подъемом на значительно более высокий уровень организаторской работы органов Советского государства.

Одним из выражений советского социалистического демократизма является последовательное осуществление в СССР ленинского принципа равноправия, дружбы и тесного сотрудничества разных национальностей, создание Советского многонационального государства — Союза Советских Социалистических Республик.

Входящие в настоящее время в Союз ССР, как в федеративное объединение, 15 союзных республик представляют собой равноправные суверенные социалистические государства, добровольно объединившиеся в Союз ССР, уступив ему в равной степени часть своих прав, но обладающих, несмотря на

218497

Центральная научная
Библиотека
Академии наук Казахской ССР

это, такой полнотой власти, которая необходима им для осуществления руководства жизнью внутри республики и для осуществления внешних сношений.

Четкое разграничение компетенции Союза и союзных республик, проводимое в Конституции Союза ССР и конституциях союзных республик, открывает широкий простор для деятельности высших органов государственной власти и органов государственного управления как Союза ССР, так и союзных республик и является блестящим подтверждением превосходства федеративного устройства государства социалистического типа. В пределах компетенции союзной республики, зафиксированной в конституции союзной республики, деятельность ее высших органов государственной власти и органов государственного управления имеет самостоятельный характер.

Главная роль в системе государственных органов союзной республики принадлежит ее высшим органам государственной власти — Верховному Совету и Президиуму Верховного Совета союзной республики. Они возглавляют всю систему государственных органов республики, распространяют свою деятельность на территорию всей республики, определяют деятельность всех других органов. Эти органы являются носителями государственного суверенитета республики, выступают от имени республики, выражают волю класса, осуществляющего государственное руководство обществом, являются подлинными выразителями суверенной воли народа.

Возглавляя всю систему государственных органов, определяя и направляя деятельность всех других органов государства на осуществление задач коммунистического строительства, каждый из них, вместе с тем, действует в специфических формах и с применением характерных методов.

Исследованию особенностей организации и деятельности одного из высших органов государственной власти союзной республики — Президиума Верховного Совета союзной республики, посвящается диссертационная работа. При написании диссертации преследовалась основная цель — осветить вопросы, касающиеся правового положения, компетенции и актов Президиума Верховного Совета союзной республики на основании нормативных материалов и анализа их большой практической деятельности.

XX съезд КПСС поставил перед советскими юристами огромной важности задачу: развитие правовой науки должно всецело подчиняться потребностям практики коммунистического строительства. Перед работниками науки государственного права в этой связи встала задача научного обобщения многостороннего опыта деятельности советских государственных органов, в том числе и государственных органов союз-

ных республик, и выявление путей и форм дальнейшего совершенствования этой деятельности. Это привело к тому, что в течение последних лет появился целый ряд работ, посвященных характеристике правового положения союзных республик и их государственных органов. В этих работах с достаточной полнотой дается характеристика деятельности только лишь одного из высших органов государственной власти союзной республики — Верховного Совета. Что касается деятельности Президиума Верховного Совета, то как в этих, так и в ранее изданных работах, о ней почти ничего не говорится, или же говорится в самой общей форме. Между тем, практика деятельности Президиумов Верховных Советов союзных республик настолько обширна и многогранна, а роль их в системе государственных органов республики настолько велика, что не вызывает никаких сомнений необходимость всестороннего научного исследования и обобщения их деятельности. Это, тем более, необходимо, в настоящее время, когда вступление нашего государства в новый период его развития — период развернутого строительства коммунистического общества, влечет за собой небывалый расцвет творческой активности всех государственных органов.

При написании диссертационной работы широко использованы труды основоположников марксизма-ленинизма и руководящих деятелей Коммунистической партии и Советского государства, материалы партийных съездов, архивные материалы о деятельности ЦИК и Президиумов ЦИК РСФСР и УССР, stenографические отчеты сессий Верховных Советов союзных республик, архивные и другие документальные материалы о деятельности Верховного Совета и Президиума Верховного Совета РСФСР и других союзных республик, работы советских юристов, а также обширный материал текущих периодических изданий Союза и союзных республик.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

Во введении рассматриваются общие вопросы возникновения и развития системы высших органов государственной власти союзных республик. Поскольку дальнейшее развитие и совершенствование деятельности высших органов государственной власти союзных республик связано в настоящее время с постоянным развитием и совершенствованием социалистической демократии, с расширением прав союзных республик, постольку в работе дается анализ мероприятий Партии и Правительства по расширению прав союзных республик до XX съезда КПСС и по настоящее время.

Первая глава посвящена исследованию положения Президиума Верховного Совета союзной республики в системе государственных органов союзной республики.

В период завершения строительства социалистического общества и постепенного перехода к коммунистическому обществу систему высших органов государственной власти союзной республики составляют Верховный Совет и Президиум Верховного Совета союзной республики, деятельность которых по осуществлению задач коммунистического строительства отличается своими формами и методами. Различие в формах и методах определения и направления деятельности других органов государства вытекает, в частности, из особенностей правового положения того или иного государственного органа в общей системе государственных органов.

В этой связи в работе дается краткая характеристика особенностей положения Верховного Совета республики в составе ее государственных органов. К числу таких особенностей следует отнести то, что Верховный Совет является высшим органом подлинно народного представительства; он является органом, которому принадлежит вся полнота государственной власти; для его деятельности характерен сессионный порядок заседаний.

В республике имеется также государственный орган, который осуществляет систематическую связь с местами по линии государственной власти, контролирует и направляет деятельность органов государственного управления и местных органов государственной власти, издает нормативные акты, имеющие общеобязательную силу для всех государственных органов республики и решает повседневно, оперативно те вопросы, которые в силу своего характера могут и должны решаться только высшими органами государственной власти, а не какими-либо иными государственными органами. Конституции союзных республик, в полном соответствии с Конституцией СССР, предусматривают в числе высших органов государственной власти республики, наряду с Верховным Советом, также Президиум Верховного Совета.

Конституция каждой союзной республики, устанавливая обширный круг вопросов, по которым союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно, проводит четкое разграничение компетенции не только между высшими органами государственной власти и органами государственного управления, но и между самими высшими органами государственной власти, законодательным порядком устанавливая для каждого из них круг таких полномочий, который наиболее полно и всесторонне характеризует их место в системе государственных органов и который известным образом отличает их друг от друга.

Между тем, в науке советского государственного права до настоящего времени имеются различные точки зрения по вопросу о характере правовой природы, правового положения Пре-

зидиума Верховного Совета, как одного из высших органов государственной власти союзной республики. В работе, поэтому, подвергаются критике утверждения о том, что Президиум Верховного Совета — органическая часть Верховного Совета, орган Верховного Совета, президент союзной республики.

В работе доказывается, что Президиум Верховного Совета союзной республики является высшим, коллегиальным органом государственной власти союзной республики, имеющим представительный характер. Он занимает следующее за Верховным Советом союзной республики место в системе ее государственных органов.

Президиум Верховного Совета как высший орган государственной власти характеризует то, что: 1) конституцией союзной республики установлена для него компетенция высшего органа государственной власти; 2) пределы его полномочий распространяются на всю территорию республики; 3) правительство республики в период между сессиями Верховного Совета подотчетно ему и ответственно перед ним; он имеет право производить соответствующие изменения в его составе; 4) он может предписывать правительству совершить или воздержаться от совершения того или иного действия; 5) он может образовывать и ликвидировать государственные органы республики, наделяя их определенной компетенцией; 6) ему принадлежит право помилования граждан, осужденных судебными органами республики.

С другой стороны, как высший орган государственной власти Президиум Верховного Совета характеризуется известными особенностями: он избирается Верховным Советом и является подотчетным Верховному Совету во всей своей деятельности. Порядок избрания и особенности подотчетности Президиума Верховному Совету излагаются в работе.

Верховный Совет союзной республики является органом непосредственного народного представительства. Президиум Верховного Совета является органом, имеющим представительный характер. Представительный характер Президиума Верховного Совета находит свое проявление в том, что: 1) он избирается Верховным Советом, подлинно представительным органом народа, из среды депутатов Верховного Совета республики; 2) избранный из числа депутатов, Президиум Верховного Совета остается ответственным перед избравшим его Верховным Советом, а члены Президиума, как депутаты Верховного Совета, несут ответственность за всю свою деятельность не только перед Верховным Советом, но и перед избирателями. Избиратели могут отозвать своего депутата, избранного в состав Президиума, тем самым лишив его права быть членом как Верховного Совета, так и его Президиума;

3) срок полномочий Президиума Верховного Совета ограничивается сроком полномочий избравшего его Верховного Совета.

Значительным преимуществом советской государственной системы является то обстоятельство, что такие высшие органы государственной власти, как Президиумы Верховных Советов, являются органами коллегиальными. Принцип коллегиальности в работе Президиума Верховного Совета означает, прежде всего, что решения принимаются коллегиально, в результате коллегиального обсуждения. В этой связи в работе дается характеристика подготовки вопросов на рассмотрение Президиума, привлечение к этой цели постоянных комиссий Верховного Совета, депутатов Верховного Совета, показывается роль аппарата Президиума в деле подготовки рассматриваемых на заседании Президиума вопросов. Для деятельности Президиума характерным является также то, что коллегиальность в обсуждении и принятии решений сочетается с установлением ответственности за исполнение этих решений.

С целью более полного и точного определения положения Президиума Верховного Совета республики в системе ее государственных органов, в работе приводится характеристика особенностей взаимоотношений Президиума Верховного Совета республики с другими государственными органами республики: Советом Министров, Верховным Судом и Советами депутатов трудящихся республики.

Вторая глава диссертации посвящена рассмотрению компетенции Президиума Верховного Совета союзной республики.

При рассмотрении компетенции Президиума Верховного Совета автор исходит из того, что она включает в себя: 1) полномочия, которые определены в конституции союзной республики; 2) полномочия, которые определяются законами Союза ССР, указами Президиума Верховного Совета Союза ССР и законами союзной республики; 3) полномочия, которые осуществляются Президиумом Верховного Совета республики в силу его места в системе государственных органов республики, как высшего органа государственной власти.

В союзных республиках до настоящего времени нет нормативного акта, в котором бы подробно определялась компетенция Президиума Верховного Совета. Это в значительной степени затрудняет четкое определение круга вопросов, подлежащих разрешению Президиумом. Представляется, в этой связи, что назрела необходимость в разработке и принятии Положения о Президиуме Верховного Совета союзной республики. Именно в таком Положении целесообразно определить круг вопросов, которые могут быть решены Президиумом в порядке осуществления контроля, руководства дея-

тельностью подотчетных органов и, в особенности, руководства деятельностью местных Советов депутатов трудящихся.

Для более глубокого раскрытия объема полномочий и характера деятельности Президиума Верховного Совета, как высшего органа государственной власти, его компетенция в диссертации рассматривается по группам однородных полномочий.

Полномочия, связанные с выборами Верховного Совета, местных Советов депутатов трудящихся и народных судов союзной республики. В работе рассматриваются как общие полномочия Президиума Верховного Совета по подготовке выборов во все указанные органы, так и особые полномочия по организации выборов каждого отдельного из указанных органов. Наряду с рассмотрением вопросов, связанных с организационной подготовкой избирательных кампаний, значительное место в работе Президиума занимает осуществление контроля за соблюдением государственными органами в ходе избирательных кампаний Положений о выборах, так как практическая реализация этого права приводит к устранению не только организационных неполадок, но и возможных нарушений социалистической законности. В работе также рассматриваются полномочия Президиума в области организации и проведения выборов во вновь образуемых областях, районах, городах, а также в случаях выбытия депутата.

Полномочия, связанные с деятельностью Верховного Совета союзной республики, его постоянных комиссий и депутатов. Возрастание роли союзных республик в руководстве хозяйственным и культурным развитием нашей страны неизбежно ведет к дальнейшему совершенствованию деятельности Верховных Советов республик, которые, как высшие органы государственной власти, призваны решать все важнейшие вопросы государственного строительства. Успешное осуществление Верховными Советами стоящих перед ними задач невозможно без постоянного укрепления и развития демократических начал их деятельности, что, в свою очередь, связано с повышением роли Президиумов в организации работы Верховных Советов, постоянных комиссий и депутатов Верховных Советов. Рассмотрение полномочий, связанных с деятельностью Верховного Совета: своевременный созыв сессий, определение круга вопросов, вносимых на рассмотрение сессии Верховного Совета, организация подготовки этих вопросов, — характеризуют Президиум Верховного Совета как орган, который осуществляет всю подготовительную работу к сессии. В связи с рассмотрением вопросов, вносимых на обсуждение Верховного Совета, дается анализ роли Президиума в законодательном процессе и в проведении толкования

законов союзной республики. Значительное внимание обращается на роль Президиума в деле проведения в жизнь предложений депутатов, высказанных ими на сессии.

Исходя из характера взаимоотношений Президиума Верховного Совета с Верховным Советом, в работе рассматривается специфика взаимоотношений Президиума Верховного Совета с комиссиями Верховного Совета. В этой связи дается критическая оценка наметившегося в последнее время стремления полностью подчинить постоянные комиссии Верховного Совета Президиуму Верховного Совета.

При рассмотрении взаимоотношений Президиума Верховного Совета с депутатами Верховного Совета выделяются следующие направления: рассылка депутатам материалов о работе Верховного Совета и Президиума Верховного Совета, необходимых им для проведения отчетов перед избирателями; контроль за ходом исполнения наказов избирателей; проведение совещаний с депутатами. Принятие Верховным Советом СССР Закона «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» и предстоящее принятие Верховными Советами союзных республик законов о порядке отзыва депутатов Верховных Советов республик, являющихся наглядным подтверждением полновластия народа, обусловили появление новой группы полномочий Президиумов Верховных Советов республик в этой области. Этот вопрос также рассматривается в работе.

Полномочия, связанные с деятельностью Совета Министров, министерств и других центральных органов государственного управления союзной республики. — Полномочия Президиума Верховного Совета союзной республики, связанные с деятельностью Совета Министров, министерств и других центральных органов государственного управления республики, вытекают из факта подзаконной их деятельности и из подотчетности их Президиуму Верховного Совета в период между сессиями Верховного Совета. В работе, поэтому, дается анализ следующих полномочий Президиума Верховного Совета: полномочия по осуществлению контроля за законностью актов Совета Министров; полномочия, связанные с реорганизацией, образованием или упразднением министерств и комитетов; полномочия, связанные с освобождением от должности и назначением отдельных министров; полномочия, связанные с определением деятельности указанных органов и контролем за их деятельностью. Произведенная реорганизация управления промышленностью и строительством, создание советов народного хозяйства экономических административных районов, также привела к расширению прав Президиумов Верховных Советов союзных республик. При рассмотрении характера взаимоотношений Президиума

Верховного Совета с советами народного хозяйства автор исходит из того, что он является аналогичным с характером взаимоотношений с другими органами государственного управления. Имеющиеся особенности отмечаются в работе.

Полномочия, связанные с деятельностью местных органов государственной власти и органов государственного управления. — Эта группа полномочий Президиума Верховного Совета неразрывно связана с проблемой взаимоотношений центра и мест, которая разрешена в социалистическом государстве, исходя из разграничения компетенции не только между высшими и местными органами власти вообще, но и между органами власти и управления, в частности. Исходя из этого и учитывая роль местных органов власти в системе органов социалистического государства, на Президиум Верховного Совета республики возложено осуществление контроля и общего направления деятельности местных органов государственной власти, в отличие от Совета Министров, на который возлагается руководство работой исполнительно-распорядительных органов местных Советов депутатов трудящихся. Однако из-за отсутствия четкого правового разграничения компетенции между этими органами в деле руководства деятельностью местных органов власти и управления часто встречаются случаи, когда одни и те же вопросы решаются и в Президиуме Верховного Совета и в Совете Министров. Целесообразность подсказывает, а практическая деятельность подтверждает, что Президиум Верховного Совета союзной республики, во-первых, осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью местных Советов — местных органов государственной власти, во-вторых, общее руководство и контроль за той частью деятельности исполнительных комитетов местных Советов, которая непосредственно связана с деятельностью самих Советов. Именно по этим двум направлениям и дается анализ полномочий Президиума Верховного Совета в данной области. Все полномочия рассматриваются с учетом решений XX и XXI съездов КПСС, постановления ЦК КПСС от 22 января 1957 года «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами», Положений о местных Советах, принятых в союзных республиках в последние годы.

Полномочия, связанные с деятельностью органов суда и прокуратуры. — В числе полномочий, связанных с деятельностью органов суда, в диссертации рассматриваются две их группы: одна из них касается деятельности Верховного Суда республики, а вторая — народных судов. Особое место в числе рассматриваемых полномочий занимает закрепленное за Президиумом Верховного Совета право осуществления помилования граждан осужденных судебными органами респуб-

лик, а потому и этот вопрос нашел свое освещение на страницах работы.

Отношения между Президиумом Верховного Совета и Прокурором республики определяются исходя из строгой централизации и единоначалия в сочетании с полной независимостью органов прокуратуры от каких бы то ни было влияний со стороны любых местных органов. Такой характер взаимоотношений приводит к тому, что основной точкой соприкосновения этих органов является направление внимания органов прокуратуры на усиление их борьбы по общему надзору, по надзору за правильным применением законов народными судами при рассмотрении гражданских и уголовных дел.

Полномочия в области государственного устройства. — Круг вопросов, которые могут быть решены Президиумами Верховных Советов республик в области государственного устройства, охватывает собой, в основном, административно-территориальное устройство республик и прием в гражданство. В числе полномочий, связанных с административно-территориальным устройством республик, выделяется несколько групп, каждая из которых характеризуется известной особенностью: первая группа охватывает вопросы, окончательное решение которых производится высшими органами государственной власти Союза ССР; вторая группа — это вопросы, окончательное решение которых принадлежит Верховному Совету республики; третья группа — это вопросы, окончательное решение которых осуществляется непосредственно Президиумом Верховного Совета. Подробный анализ этих полномочий проводится с учетом Закона от 11 февраля 1957 года, принятого Верховным Советом СССР на VI сессии четвертого созыва, и с учетом актов Президиумов Верховных Советов республик, принятых в последние годы.

В СССР в связи с наличием единого союзного гражданства, законодательство о гражданстве отнесено к исключительной компетенции Союза. Однако и союзные республики, как суверенные государства, располагают большими правами по разрешению вопросов гражданства, что, прежде всего, касается приема в гражданство, поскольку наличие этого права является одной из гарантий суверенитета союзных республик. Так как право приема в гражданство отнесено к компетенции Президиума Верховного Совета союзной республики, в работе, поэтому, рассматриваются вопросы, связанные с осуществлением этого права.

Полномочия в области внешних сношений. — Эта группа полномочий Президиума Верховного Совета союзной республики вытекает из принадлежащего республикам права вступать в непосредственные сношения с иностранными государ-

ствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями. В соответствии с этим, конституции союзных республик предоставляют Президиумам Верховных Советов право назначать и отзывать полномочных представителей союзных республик в иностранных государствах, а также принимать верительные и отзывные грамоты аккредитованных при них дипломатических представителей иностранных государств. На основании анализа этих полномочий, с учетом практической деятельности Президиумов Верховных Советов УССР и БССР, делается вывод о том, что Президиум Верховного Совета является представителем союзной республики во внешних сношениях. При этом, для осуществления своих внешнеполитических актов и выступлений он не нуждается в специальных полномочиях, являясь официальным представителем государства в силу того места, которое он занимает в системе государственных органов союзной республики.

Полномочия по осуществлению контроля за соблюдением конституции союзной республики, за ходом исполнения законов СССР и союзной республики, указов и постановлений Президиумов Верховных Советов Союза ССР и союзной республики. Рассмотрение и решение Президиумами Верховных Советов вопросов, связанных с организацией исполнения соответствующих актов всеми государственными организациями, должностными лицами и гражданами, свидетельствует об особой ответственности высших органов государственной власти за состояние хозяйственного и культурного строительства. Это приводит к улучшению государственного руководства развитием экономики и культуры. С другой стороны, постановка подобных вопросов на рассмотрение Президиумов способствует повышению ответственности руководителей государственных органов за практическое претворение в жизнь положений Советской Конституции и актов высших органов государственной власти Союза ССР и союзной республики, касающихся основных прав советских граждан.

Борьба за соблюдение прав и интересов трудящихся, за дальнейшее совершенствование деятельности государственного аппарата настоятельно требует улучшения работы по приему и рассмотрению государственными органами заявлений и жалоб трудящихся, о чем с особой силой было подчеркнуто в постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 года «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». Поэтому вопросы правильной организации приема, рассмотрения и разрешения заявлений трудящихся не могут не быть предметом особой заботы Президиума Верховного Совета республики.

Полномочия по награждению орденами, медалями, почетными грамотами, по учреждению и присвоению почетных званий. — В социалистическом государстве каждый из органов государства участвует в той или иной степени в обеспечении исполнения велений государства путем воспитания и использования системы государственных поощрений. Право высшего поощрения от имени государства лучших представителей принадлежит высшим органам государственной власти — Президиуму Верховного Совета СССР, в масштабе Союза ССР, и Президиумам Верховных Советов союзных республик, в масштабах республик. В числе полномочий этой группы в работе характеризуются: полномочия по награждению некоторыми орденами и медалями Союза ССР; полномочия по установлению и присвоению почетных званий и почетных грамот республики; полномочия по осуществлению контроля за своевременностью вручения орденов и медалей; полномочия по осуществлению иных форм поощрения.

В ходе рассмотрения всех отмеченных групп полномочий проводится анализ практической деятельности и последних нормативных актов Президиумов Верховных Советов союзных республик. Вместе с тем вносятся целый ряд предложений, направленных на дальнейшее усовершенствование деятельности Президиумов Верховных Советов и уточнение их компетенции.

Третья глава диссертации посвящена исследованию особенностей актов Президиума Верховного Совета союзной республики.

Конституция каждой союзной республики к числу полномочий, принадлежащих Президиуму, относит право издания указов. Указ представляет собой основной вид акта, в котором находит свое выражение реализация принадлежащих Президиуму полномочий. Однако практика деятельности Президиумов идет в том направлении, что наряду с указами, они издаются и такие акты, как постановления. В них также находят свое отражение те или иные стороны деятельности Президиумов Верховных Советов.

Давая характеристику правовой природы указа, автор критически рассматривает существующие в юридической литературе высказывания относительно указа, как подзаконного акта, как акта, толкующего закон, как акта, который имеет своим специальным назначением обеспечение действия закона. В противоположность этим высказываниям правовая природа указа определяется исходя из правового положения органа, издающего указы, то есть, Президиума Верховного Совета. Такой подход дает возможность говорить об указе не вообще, а в связи с характеристикой взаимоотношений, которые складываются в процессе осуществления государст-

венной власти между Президиумом Верховного Совета и Верховным Советом, с одной стороны, и между Президиумом Верховного Совета и Советом Министров и другими государственными органами, с другой стороны. В первом случае указ является актом подзаконным, но эта подзаконность не одинакова с подзаконностью актов исполнительных и распорядительных органов, изданных на основании и во исполнение законов. Во втором случае есть общее между законом и указом, поскольку и закон и указ являются юридической базой актов исполнительных и распорядительных органов. Вопрос о различии юридической природы закона и указа может быть поставлен, таким образом, только как вопрос соотношения этих актов между собой, а не в зависимости от характера регулируемых Президиумом Верховного Совета общественных отношений и их значения в государственной жизни.

Наряду с рассмотрением вопроса о юридической природе указа, в работе исследуются особенности содержания указа. В данном случае подробно, на основании материалов практики, дается развернутая характеристика тех вопросов, по которым Президиумы Верховных Советов союзных республик издавали и издаются указы. Прежде всего, указы издаются по вопросам, определяемым конституционным объемом компетенции союзной республики, включая сюда и компетенцию Президиума Верховного Совета. Рассматривая эту группу указов, внимание обращается и на указы, вносящие изменения в законодательство союзной республики. Показывая причины, обусловившие необходимость издания подобного рода указов, вместе с тем, вносятся предложение, направленное на дальнейшее уточнение характера такого рода актов, и предлагается в конституционном порядке предоставить Президиуму Верховного Совета республики право издавать указы, которыми вносятся изменения в законодательство республики с обязательным последующим их внесением на утверждение Верховного Совета. Возникает также необходимость в установлении круга тех вопросов, по которым Президиум может издавать указы нормативного характера, не внося их на утверждение Верховного Совета. Этот круг вопросов может быть определен в Положении о Президиуме Верховного Совета. В работе дается характеристика указов, издаваемых на основе законов Союза ССР и союзной республики и указов Президиума Верховного Совета СССР; указов, издание которых является характерным только для республик, в составе которых имеются автономные республики; указов, которыми утверждаются различного рода Положения.

В общей массе этих указов четко выделяются две группы, отличающиеся друг от друга своим правовым содержа-

нием. Это — указы, нормативные и ненормативные. В работе исследуются особенности указов с точки зрения обязательности их утверждения Верховным Советом союзной республики, а некоторых из них и Президиумом Верховного Совета Союза ССР. В заключение этой части работы дается характеристика порядка вступления указов в силу.

В практике Президиума видное место занимает директивно-направляющая и организующая деятельность, деятельность по руководству и контролю за работой государственных органов, по наблюдению за проведением в жизнь конституции республики, соблюдению законов Союза ССР и республики, указов Президиума Верховного Совета СССР и своих собственных указов по охране прав и защите интересов граждан и государства. Все это, естественно, вызывает необходимость издания различного рода актов, для которых требуется иная, чем указ, форма. Такой формой и является постановление Президиума Верховного Совета.

В нашей юридической литературе исследованию постановлений Президиума не уделяется должного внимания. В практической же деятельности Президиумов постановления издаются по весьма разнообразным вопросам, что вызывает необходимость обобщения практики Президиумов в этой области и научный анализ особенностей этих актов.

В работе, прежде всего, дается характеристика особой разновидности постановлений, которые издаются совместно Президиумами Верховных Советов с Советами Министров и ЦК КП союзных республик и занимают ведущее место в системе государственных актов. Особенность этих актов и в том, что они могут быть актами с нормативным содержанием.

В дальнейшем в работе дается характеристика постановлений Президиумов Верховных Советов. Круг вопросов, по которым издаются постановления, довольно обширный. Он охватывает собой примерно следующие вопросы: руководство деятельностью подотчетных органов и контроль за деятельностью государственных органов; толкование законов республики и разъяснение своих указов; подготовку избирательных кампаний; деятельность Верховного Совета, постоянных комиссий и депутатов Верховного Совета и область взаимоотношения с отдельными государственными органами; помилование и прием в гражданство; область поощрения особо отличившихся граждан; частичное исправление указов ненормативного содержания; организационные. На основании рассмотрения этих групп постановлений дается анализ их специфических признаков с точки зрения правовой природы и юридической силы. Вносится также предложение о необходимости конституционного закрепления права Президиумов

Верховных Советов союзных республик издавать постановления.

В заключении указывается, что рассмотренная характеристика полномочий Президиума Верховного Совета союзной республики достаточно четко показывает его отличительные особенности как органа, призванного осуществлять руководство государственной жизнью республики, направлять деятельность всех государственных органов республики на борьбу за дальнейший подъем народного хозяйства и культуры, на охрану прав граждан, на защиту интересов государства. Историческое развитие Президиумов показывает, что оно идет по линии постоянной и неуклонной демократизации и совершенствования их деятельности, по линии выявления и раскрытия все новых и новых преимуществ. Дальнейшие направления, по которым должно идти совершенствование их деятельности, определены XX и XXI съездами КПСС. Таковыми направлениями являются: обусловленное расширением прав союзных республик усиление их деятельности в области руководства государственными органами, осуществляющими мероприятия хозяйственного и культурного строительства; усиление руководства деятельностью местных органов государственной власти; усиление работы в области охраны прав граждан и интересов государства.

Восодушевленные величественными задачами, выдвинутыми XX и XXI съездами КПСС, высшие органы государственной власти союзных республик с еще большей энергией и силой развернут творческую деятельность и поведут народы республик к новым успехам в подъеме экономики и культуры, в укреплении социалистического государства — главного оружия борьбы за победу коммунизма в нашей стране.

* * *

По теме диссертации в 1959 году автором была опубликована работа «Президиум Верховного Совета союзной республики», выпущенная Издательством Юридической литературы, объемом 7,78 п. л. В диссертации, по сравнению с работой, учтены все последующие решения ЦК КПСС, новейшие нормативные акты высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик, а также критические замечания ответственных работников аппарата Президиума Верховного Совета РСФСР.

218497

Центральная научная библиотека