

34
А-1

МОСКОВСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА И ОРДЕНА ТРУДОВОГО
КРАСНОГО ЗНАМЕНИ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

И. Ш. МУКСИНОВ

СОВЕТ МИНИСТРОВ АССР — ВЫСШИЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ И РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЙ
ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Пройденный советским народом путь убедительно доказал, что основным орудием социалистического преобразования общества служит социалистическое государство. Оно организует и сплачивает массы, осуществляет плановое руководство экономическим и культурным строительством, обеспечивает защиту революционных завоеваний народа. Создание и укрепление социалистического государства — основное завоевание Коммунистической партии и советского народа в политической области.

В период развернутого коммунистического строительства роль советского социалистического государства, превратившегося в общенародное государство, также исключительно велика. Не случайно в материалах XXII съезда КПСС, прежде всего в новой Программе Коммунистической партии, в материалах последних Пленумов ЦК КПСС получила дальнейшее развитие марксистско-ленинская теория социалистического государства. Применительно к новому этапу развития советского общества Коммунистической партией определены главные задачи общенародного государства, главное направление и конкретные пути его развития. Всестороннее развертывание и совершенствование социалистической демократии, активное участие всех граждан в управлении государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством, улучшение работы государственного аппарата и усиление контроля над его деятельностью — таково главное направление развития социалистической государственности в современный период¹.

В свете Программы КПСС и подготовки новой Конституции СССР перед государственно-правовой и административно-правовой наукой стоят большие задачи по разработке важных проблем, связанных с организацией и деятельностью органов общенародного государства в период развернутого строительства коммунистического общества, с улучшением правового регулирования деятельности советского государственного аппарата, форм и методов его работы.

¹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза. (Принята на XXII съезде КПСС)». Издательство «Правда», 1961 г., стр. 101.

302066

Центральная научная
БИБЛИОТЕКА

Одним из величайших достижений советской власти является создание и укрепление братского содружества равноправных народов в одном многонациональном советском государстве. Опыт СССР показывает, что наряду с общесоюзным государством важную роль в социалистическом и коммунистическом строительстве играют и советские национальные государства. Советская национальная государственность является орудием дальнейшего всестороннего экономического и культурного развития и расцвета социалистических наций, важным фактором дальнейшего укрепления дружбы народов, их братского сотрудничества и взаимопомощи. Поэтому Программа Коммунистической партии Советского Союза, подчеркивая необходимость всемерного укрепления Союза ССР, в качестве одной из очередных задач партии в области национальных отношений выдвигает задачу «полностью использовать и совершенствовать формы национальной государственности народов СССР»¹.

Исследованию правового положения и обобщению опыта работы в современных условиях Совета Министров АССР — высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти автономной республики посвящена реферируемая диссертация.

Надлежит отметить, что в советской юридической литературе до сего времени отсутствуют специальные работы на тему о Советском правительстве, как всего Союза, так и советских республик. Между тем масштабы деятельности Советов Министров таковы, их роль и значение в деле коммунистического строительства настолько велики, что всестороннее правовое исследование их деятельности, организации и правового положения представляет собой важную задачу советской правовой науки.

На основе изучения действующих общесоюзных и республиканских нормативных актов, регулирующих деятельность Советов Министров АССР, а также на основе обобщения опыта их работы (прежде всего Правительства Башкирской АССР) в диссертации ставится задача выявить правовое положение высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти автономной республики, показать его компетенцию, рассмотреть акты и основные вопросы организации деятельности Совета Министров автономной республики.

При написании диссертации основополагающими явились

¹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза (Принята XXII съездом КПСС)». Издательство «Правда», 1961 г., стр. 114.

статьи, высказывания и указания В. И. Ленина по вопросам положения, организации и деятельности Советского правительства, до сих пор сохранившие все свое значение для Советов Министров. Диссертант руководствовался также работами руководителей Коммунистической партии Советского Союза и Советского государства, документами партийных съездов, Пленумов ЦК КПСС, постановлениями ЦК КПСС, Бюро ЦК КПСС по РСФСР и документами партийных организаций автономных республик. Использованы стенографические отчеты Верховных Советов АССР, протоколы заседаний Президиумов Верховных Советов и Советов Министров некоторых автономных республик, а также работы советских юристов, статьи из периодических изданий как центральных, так и местных.

Диссертация состоит из введения и трех глав.

Во введении обосновывается выбор темы диссертационной работы, подчеркивается практическое значение и актуальность изучения правового положения, вопросов организации и правовых форм деятельности правительства автономной республики в свете важных задач в области государственного строительства в период развернутого строительства коммунистического общества.

Первая глава посвящена рассмотрению положения Совета Министров АССР в системе советских государственных органов.

Прежде всего в главе исследуется его место среди государственных органов автономной республики. Совет Министров АССР является одним из ведущих органов автономной республики, правительством республики. К сожалению, в советской юридической литературе положение Совета Министров в советском государстве как правительства анализируется недостаточно, хотя именно такой анализ позволяет отчетливо выяснить правовое положение этого государственного органа.

Как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти Совет Министров АССР обладает правом в пределах своей компетенции устанавливать обязательные для исполнения правила поведения и предписания, относящиеся ко всем государственным органам (кроме Верховного Совета и Президиума Верховного Совета), должностным лицам и гражданам автономной республики. Деятельность Совета Министров АССР распространяется на всю территорию автономной республики. Наличие этих двух признаков у Совета Министров АССР свидетельствует об общегосударственном характере этого органа и ставит, в этом

смысле, его в один ряд с Верховным Советом и Президиумом Верховного Совета. А это в свою очередь позволяет сделать вывод, соответствующий действительному положению правительства в советском государстве по действующим советским конституциям о том, что Совет Министров АССР вместе с Верховным Советом и Президиумом Верховного Совета АССР возглавляет всю систему государственных органов автономной республики. В диссертации предпринята попытка раскрыть содержание конституционной формулы о том, что Совет Министров АССР является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти автономной республики. Поэтому подробно рассмотрены особенности Совета Министров АССР как высшего органа власти и его соотношение с Верховным Советом и Президиумом Верховного Совета республики.

Верховный Совет автономной республики является высшим представительным органом государственной власти АССР, органом, обладающим всей полнотой государственной власти в республике, могущим реализовать любое полномочие АССР и имеющим неограниченное право осуществлять контроль над всеми другими государственными органами автономной республики. Верховный Совет АССР образует Совет Министров республики. Совет Министров АССР в свою очередь ответственен перед Верховным Советом республики и подотчетен ему. Ответственность и подотчетность Совета Министров перед Верховным Советом выражается в том, что, во-первых, Верховный Совет республики в любое время может заслушать отчет Совета Министров о его деятельности и дать оценку его деятельности; оценивая и одобряя то или иное мероприятие Совета Министров, Верховный Совет дает в своих актах, являющихся юридической базой для издания актов Совета Министров АССР, направление его деятельности, т. е. по содержанию определяет деятельность Совета Министров; во-вторых, Верховный Совет республики в любой момент, когда найдет нужным, может сменить правительство полностью или частично, изменить его состав; в-третьих, истечение срока полномочий Верховного Совета данного созыва влечет за собой сложение полномочий и Советом Министров республики.

Со своей стороны Совет Министров АССР обладает правом законодательной инициативы, т. е. правом внесения на рассмотрение Верховного Совета республики законопроектов. Правительство республики повседневно связано также с постоянными комиссиями Верховного Совета и его депутатами. В диссертации анализируются юридическое значение права

запроса депутатов, формы связей Совета Министров с постоянными комиссиями Верховного Совета, высказывается предложение о необходимости усиления и укрепления как этих связей, так и связей Совета Министров с депутатами Верховного Совета.

Президиум Верховного Совета республики является коллегиальным высшим органом государственной власти республики, избираемым Верховным Советом и подотчетным Верховному Совету во всей своей деятельности, органом с определенной компетенцией, выполняющим ряд важных государственных функций, в том числе и по отношению к Совету Министров АССР. Совет Министров республики в соответствии с конституцией АССР в период между сессиями Верховного Совета ответственен перед Президиумом Верховного Совета, которому подотчетен.

При исследовании подотчетности Совета Министров Президиуму Верховного Совета в диссертации выясняется, что она не равнозначна ответственности и подотчетности Совета Министров перед Верховным Советом. Это отчетливо видно при сравнении правового выражения этой подотчетности. Подотчетность Совета Министров Президиуму Верховного Совета выражается в том, что, во-первых, Президиум Верховного Совета имеет право отменять постановления и распоряжения Совета Министров в случае их несоответствия закону, во-вторых, Президиум Верховного Совета обладает правом в период между сессиями Верховного Совета АССР освобождать от должности и назначать отдельных министров по представлению Председателя Совета Министров с последующим внесением на утверждение Верховного Совета, в-третьих, акты Президиума Верховного Совета являются обязательными для Совета Министров автономной республики.

Особенностью Совета Министров АССР как высшего государственного органа республики является то, что Совет Министров — высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти. Совет Министров это такой орган, специальное назначение которого состоит в практической непосредственной организации осуществления функций Советского государства. Эта специфика Совета Министров как высшего органа власти ведет к тому, что Совет Министров стоит непосредственно и прежде всего во главе органов государственного управления. В то же время Совет Министров АССР — руководящий, объединяющий и направляющий орган по отношению и к другим государственным органам автономной республики. В диссертации подробно рассмотрен целый комплекс вопросов, характеризующих

взаимоотношения Совета Министров АССР с центральными органами государственного управления и местными органами государственной власти и их исполкомами, с прокурорскими и судебными органами автономной республики. Так, при выяснении взаимоотношений Совета Министров с Советами депутатов трудящихся автономной республики, указывается, что местные Советы депутатов трудящихся действуют при самостоятельном решении вопросов своей компетенции в соответствии с законами советского государства, указами Президиумов Верховных Советов, постановлениями и распоряжениями Советов Министров, руководствуются ими. Акты Совета Министров АССР являются обязательными для Советов депутатов трудящихся автономной республики именно в силу его положения как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти республики, как правительства советского государства.

Советы Министров автономных республик успешно осуществляют свои функции при широком привлечении трудящихся к государственному управлению, при повседневной опоре на общественные организации трудящихся, роль и значение которых в период развернутого строительства коммунизма неуклонно повышаются. Советы Министров республик учитывают в своей работе решения и рекомендации различного рода совещаний, съездов, конференций общественных организаций и обществ, рассматривая их в качестве форм выражения воли трудящихся, оказывают всестороннюю помощь общественным организациям в их работе, обеспечивают условия для развития их самостоятельности, иногда для определенного круга общественных организаций утверждают положения. Важными формами связи Советов Министров АССР с общественными организациями республик являются привлечение общественных организаций правительствами к разработке своих актов, совместное издание с областными Советами профсоюзов постановлений, привлечение общественных организаций к организации исполнения своих актов, к проверке их выполнения. В свою очередь общественные организации, выполняя каждая собственные задачи своими методами и средствами, способствуют повышению творческой активности трудящихся, вовлечению их в управление государственными делами, т. е. на деле помогают правительству в решении его задач. Общественные организации видят в лице Совета Министров АССР, так же как в лице всего нашего государства представителя всех трудящихся — выразителя общественной воли.

Важнейшей общественной организацией в автономных

республиках являются коммунистические партийные организации, действующие в автономных республиках на правах областных партийных организаций КПСС. Особенность их положения заключается в том, что они определяют направление деятельности всех государственных органов, в том числе и Советов Министров, в АССР. Формы руководства Советами Министров со стороны областных партийных организаций особо анализируются в диссертации.

В первой главе рассматриваются также взаимоотношения Совета Министров автономной республики с высшими органами государственной власти и органами государственного управления СССР и союзной республики, в состав которой входит АССР, а также с предприятиями и организациями центрального (СССР и союзной республики) подчинения, расположенными на территории автономной республики. Выяснение этих вопросов имеет большое значение для характеристики положения Совета Министров АССР как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти автономной республики, так как, во-первых, деятельность правительства АССР разворачивается под неослабным и многогранным воздействием высших органов государственной власти и органов государственного управления СССР и союзной республики, а во-вторых, роль предприятий и организаций центрального подчинения в экономической и культурной жизни автономных республик в настоящее время исключительно велика.

Высшие органы государственной власти СССР и союзной республики активно участвуют в определении правового положения Совета Министров АССР, что находит свое выражение и в принимаемых Верховными Советами конституциях СССР и союзной республики, где определены принципиальные основы правового положения правительства автономной республики, и в определении конкретных полномочий Совета Министров АССР текущими общесоюзными и союзно-республиканскими актами. Наиболее тесными по сравнению с Верховными Советами и Президиумами Верховных Советов являются взаимоотношения Совета Министров АССР с Советами Министров СССР и союзной республики, что обусловлено одинаковым назначением этих органов советского государства. Формы направления деятельности Совета Министров АССР Правительством СССР и правительством союзной республики чрезвычайно разнообразны. Советы Министров СССР и союзной республики выбирают эти формы в зависимости от решаемого вопроса, в зависимости от тех задач, которые стоят перед Советским государством, с учетом глав-

ного направления в развитии социалистической государственности. В свою очередь Совет Министров АССР в отдельных случаях входит в Совет Министров СССР (в настоящее время через Совет Министров союзной республики) и Совет Министров союзной республики с просьбой решить тот или иной вопрос в зависимости от того, к компетенции какого правительства входит решение данного вопроса. Таким образом, руководящая роль Верховных Советов, Президиумов Верховных Советов и Советов Министров СССР и союзной республики по отношению к Совету Министров АССР является одним из коренных начал во взаимоотношениях высших государственных органов в демократически централизованном советском федеративном государстве.

Взаимоотношения же Совета Министров АССР с органами государственного управления СССР и союзной республики иного порядка. Здесь нет элементов руководства, проверки или направления деятельности того или иного органа. Для этих взаимоотношений характерны взаимопомощь и содействие в выполнении возложенных как на Совет Министров АССР, так и на тот или иной центральный орган государственного управления СССР и союзной республики полномочий.

В диссертации наиболее подробно исследуются взаимоотношения Совета Министров АССР с высшими органами государственной власти и органами государственного управления союзной республики, в состав которой входит автономная республика, высказываются ряд предложений по их совершенствованию. При анализе взаимоотношений Совета Министров АССР с Верховным Советом союзной республики выясняется правовое значение для Совета Министров автономной республики утверждения конституции АССР Верховным Советом союзной республики. Представляется, что в настоящее время это утверждение укрепляет положение Совета Министров АССР в союзной республике как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти автономной республики.

В диссертации специально анализируется руководящая и направляющая роль Коммунистической партии Советского Союза, ее высших органов по отношению к Советам Министров АССР.

В основе взаимоотношений Совета Министров автономной республики с организациями и предприятиями центрального подчинения, расположенными на территории АССР, лежат соответствующие нормы действующих советских конституций, регламентирующих правовое положение правительства автономной республики.

Совет Министров АССР, будучи высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти республики, имеет в соответствии с Конституцией право влиять на состояние и развитие организаций центрального подчинения. Это правомочие Совета Министров АССР сохраняет свою силу и в современных условиях, после проведенных в последние годы мероприятий по совершенствованию управления различными отраслями народного хозяйства.

В диссертации в то же время указывается, что общая линия на дальнейшую демократизацию общественной и государственной жизни в стране, реорганизация управления промышленностью, строительством, сельским хозяйством, создание советов народного хозяйства внесли много нового в область взаимоотношений Совета Министров АССР с организациями центрального подчинения. Так, расширение прав Советов Министров АССР, совершенствование руководства своими предприятиями и организациями на местах со стороны центральных органов государственного управления СССР и союзных республик, в частности, передача местным органам от соответствующих центральных органов ряда прав по решению конкретных вопросов своей деятельности облегчили правительству автономной республики оперативное рассмотрение ряда вопросов экономического и культурного строительства в республике, решение которых связано с предприятиями и организациями центрального подчинения. В связи с этим также высказаны соображения по укреплению связей Совета Министров АССР с подобными организациями, расположенными на территории автономной республики.

Вторая глава содержит исследование компетенций Совета Министров автономной республики.

Компетенция Совета Министров автономной республики — это совокупность его полномочий во всех областях государственной, экономической и культурной жизни АССР. Значение специального изучения компетенции Совета Министров АССР заключается в том, что оно позволяет выявить важные направления в практике определения и осуществления полномочий правительства автономной республики, дает возможность внесения соответствующих предложений по изменению и дополнению в этой части действующих нормативных актов.

Прежде всего в диссертации подробно рассмотрены порядок определения компетенции Совета Министров АССР, система актов, которыми определяются полномочия правительства автономной республики.

Конституция АССР определяет основы компетенции Совета Министров автономной республики. Верховный Совет

АССР и Президиум Верховного Совета АССР при определении конкретных полномочий Совета Министров АССР действуют в тех рамках компетенции Совета Министров, которые закреплены Конституцией¹. Это вытекает из основных требований социалистической законности, а также из того, что конституции обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим правовым актам. Требование необходимости соблюдения Конституции АССР при определении конкретных полномочий Совета Министров автономной республики относится не только к высшим государственным органам АССР, но и ко всем другим органам советского государства, как СССР, так и союзной республики. Такое указание на правовое значение конституции АССР для определения компетенции Совета Министров автономной республики тем более уместно, что действующий в настоящее время круг органов, имеющих право определять компетенцию Правительства АССР, достаточно широк.

По действующему законодательству права и обязанности Совета Министров автономной республики определяются законами Верховных Советов, указами Президиумов Верховных Советов СССР, союзной и автономной республики и актами правительств СССР и союзной республики. На практике имеют место случаи, когда конкретные полномочия Совета Министров АССР определены актами отдельных центральных органов государственного управления СССР и союзной республики. Однако такие случаи не дают основания расширять круг актов и, соответственно, круг органов, могущих определять полномочия Совета Министров АССР. Во всех подобных случаях центральный орган государственного управления должен иметь прямое указание на издание соответствующего акта со стороны тех органов СССР и союзной республики, которые по своему конституционному положению имеют право определять компетенцию правительства автономной республики.

Количество норм в правовых актах Верховных Советов, Президиумов Верховных Советов СССР, союзной и автономной республик, Совета Министров СССР и союзной республики, определяющих полномочия Совета Министров автономной республики, исключительно велико. Учитывая это обстоятельство, а также то, что деятельность правительства республики и соответствующие его полномочия касаются буквально всех

¹ За исключением, разумеется, тех случаев, когда Верховный Совет АССР сочтет нужным при соблюдении определенных условий внести в текст Конституции автономной республики изменения, касающиеся компетенции Совета Министров.

сторон жизни автономной республики, в диссертации в целях удобства рассмотрения и изучения компетенции Совета Министров АССР проведена определенная группировка его полномочий.

Специальному анализу подвергнута компетенция Совета Министров АССР в области административно-политической деятельности. В эту группу полномочий Совета Министров входят его полномочия по организации, руководству, объединению деятельности государственных органов в автономной республике; по решению вопросов, связанных с административно-территориальным делением республики; в области оборонной работы, в области контроля за соблюдением социалистической законности, охраны государственного порядка и прав граждан.

Совет Министров АССР в соответствии с конституцией «объединяет и направляет» работу министерств автономной республики и других подведомственных ему учреждений, «объединяет и проверяет» работу иных организаций, непосредственно неподведомственных Совету Министров, но расположенных в АССР, «руководит и проверяет» работу исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся.

В рамках этой формулы Совет Министров АССР обладает конкретными полномочиями по организации, образованию, ликвидации государственных органов автономной республики, по определению правового положения, компетенции отдельных органов государственного управления. В связи с рассмотрением этих полномочий в диссертации высказано мнение о необходимости и целесообразности дальнейшего повышения ответственности Совета Министров за деятельность государственных органов и усиления его объединяющей роли в республике. Этим целям могло бы служить распространение принципа «двойного подчинения» на ряд управлений, расположенных в АССР, в частности, на республиканское (АССР) управление связи, управление профессионально-технического образования, автотранспортное управление и соответственно включение руководителей этих управлений в состав Совета Министров республики.

Практика деятельности Совета Министров АССР свидетельствует о его активной роли в решении вопросов, связанных с административно-территориальным делением автономной республики. В последние годы Президиумы Верховных Советов союзных республик приняли ряд мер по расширению прав автономных республик в области административно-территориального устройства. Вместе с тем в диссертации под-

держивается высказанное в советской юридической литературе соображение о том, что не все еще сделано в этом направлении, признается правильность и своевременность предложения о целесообразности издания в каждой автономной республике специального закона, определяющего его административно-территориальное устройство и порядок его изменения, исходя из особенностей этого деления, связанных с конкретными условиями данной республики, что явилось бы еще одним путем расширения круга вопросов, по которым автономная республика может издавать законодательные акты. Именно в таком законе уже в пределах автономной республики можно было бы распределить конкретные полномочия в этой области между ее высшими государственными органами (в том числе и Советом Министров АССР). Представляется, что это предложение является в настоящее время актуальным в свете проводимых в соответствии с решениями ноябрьского Пленума ЦК КПСС (1962 года) изменениями в административно-территориальном делении республик, краев и областей.

Основное место во второй главе занимает рассмотрение компетенции Совета Министров АССР в области хозяйственного строительства.

Полномочия Совета Министров автономной республики в области промышленности и капитального строительства, в области сельского хозяйства и заготовок, в области торговли, в области жилищного и коммунального хозяйства, жилищного строительства и благоустройства городов и других населенных пунктов, в области связи, транспорта и дорожного строительства исключительно многообразны. Как показывает практика, эта часть нормативных актов о компетенции правительства АССР является наиболее подвижной, что объясняется повседневным вниманием Коммунистической партии Советского Союза делу совершенствования хозяйственного руководства в нашей стране.

В диссертации при рассмотрении полномочий Совета Министров АССР в каждой из отраслей хозяйственного строительства высказаны предложения по дальнейшему совершенствованию управления хозяйством в условиях автономной республики и, соответственно, по изменению полномочий правительства республики. Таковы предложения по совершенствованию планирования народного хозяйства в автономных республиках, по упрощению структуры управления промышленностью и строительством в АССР и другие.

В диссертации специально анализируется новейшее законодательство и уже складывающаяся практика в области управления сельско-хозяйственным производством, существ-

венно изменившиеся после решений мартовского Пленума ЦК КПСС (1962 года).

В соответствии с принятой в диссертации классификацией третью группу полномочий Совета Министров автономной республики составляют его полномочия в области социально-культурного строительства. В диссертации рассмотрены полномочия правительства автономной республики в области народного образования и организации научной работы, в области культурно-просветительной работы, в области здравоохранения, социального обеспечения, труда и подготовки кадров.

При подведении итогов исследования компетенции Совета Министров АССР отмечено, что общесоюзные и республиканские (союзной и автономной республик) нормативные акты, определяющие компетенцию Совета Министров автономной республики, являются ярким свидетельством последовательного проведения в жизнь линии Коммунистической партии и Советского правительства на расширение прав союзных и автономных республик, а также местных органов власти. Изучение практики работы Совета Министров АССР показывает, что одним из путей дальнейшего совершенствования его деятельности в свете требований новой программы Коммунистической партии Советского Союза является надлежащее использование Советом Министров всех своих полномочий.

Третья глава посвящена исследованию актов Совета Министров АССР и форм организации его деятельности.

Положение Совета Министров автономной республики в системе советских государственных органов и обширная компетенция правительства АССР во всех областях общественной жизни объясняют и обуславливают его большую работу по практическому осуществлению функций советского государства. Деятельность Совета Министров юридически выражается в его актах-постановлениях и распоряжениях. Поэтому анализ актов Совета Министров с одной стороны по их содержанию позволяет раскрыть по сути дела все содержание деятельности правительства и в этом смысле охарактеризовать степень реализации Советом Министров АССР своих полномочий, с другой, по их юридической природе способствует уяснению правового положения Совета Министров АССР.

При выяснении места и роли правительственных актов в системе правовых актов вообще в диссертации прежде всего рассматривается соотношение актов Совета Министров с законами и указами. Законы, указы и акты правительства — это акты, прямо и наиболее непосредственно выражающие политику советского государства, политику Коммунистической

партии, волю трудящихся республики. Важнейшим отличительным признаком этих актов является их общегосударственный характер. Последнее означает, во-первых, что действие этих актов распространяется на всю территорию республики, во-вторых, что они являются обязательными для всех предприятий, организаций, учреждений, для всех граждан, находящихся в республике, и собственно строгое соблюдение предписаний этих актов всеми представляет собой важнейшее требование социалистической законности. В советском государстве помимо Верховного Совета, Президиума Верховного Совета, Совета Министров нет более органов, акты которых имели бы общегосударственный характер в указанном смысле. Именно последнее обстоятельство объясняет особый авторитет и преобладающую юридическую силу актов правительства, делает понятным их неподнадзорность и неподконтрольность ни прокурорским, ни судебным органам, ни органам государственного контроля. Вместе с тем акты правительства — это подзаконные акты. Совет Министров издает свои акты на основе и во исполнение закона. Специфика актов Совета Министров АССР заключается в том, что его акты издаются на основе и во исполнение законов СССР, союзной республики, АССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и союзной республики. Поскольку Президиум Верховного Совета в известных пределах осуществляет контроль за деятельностью Совета Министров и в силу своего положения может вносить изменения в действующее законодательство, постольку Совет Министров АССР издает свои акты также на основе и во исполнение указов Президиумов Верховных Советов СССР, союзной и автономной республик.

В диссертации анализируются также соотношение актов Совета Министров АССР и актов центральных органов государственного управления СССР и союзной республики, особенности актов Совета Министров АССР, отличительные признаки постановлений и распоряжений правительства.

При рассмотрении вопросов организации деятельности Совета Министров АССР большое внимание уделено осуществлению коллегиальности в работе Совета Министров, этого сложного по своему составу органа, несущего на себе основную тяжесть государственной работы в масштабе республики. Как известно, коллегиальность — один из основных принципов организации и деятельности государственных органов, последовательного осуществления которого в работе всех органов требует и новая программа КПСС.

Основной формой деятельности правительства республики как коллегиального органа являются его заседания. Поэтому

надлежащая организация и проведение заседаний Совета Министров имеют значение при совершении его деятельности как коллегиального органа. В связи с этим в диссертации рассматривается широкий круг соответствующих правовых и организационных вопросов, а именно — круг органов и лиц, имеющих право вносить те или иные вопросы на рассмотрение Совета Министров, требования и правила к подготовке и оформлению проектов актов правительства, обеспечивающих наиболее правильное и квалифицированное решение вопросов компетенции Совета Министров, организация его заседаний и некоторые другие.

Поскольку положение Совета Министров АССР таково, что необходимо повседневно и бесперебойно руководить правильным течением народнохозяйственной и культурной жизни в республике, постольку практически невозможно и нецелесообразно вносить на заседания Совета Министров все без исключения вопросы, входящие в его компетенцию или связанные с его деятельностью. Это обстоятельство породило и другие формы работы Совета Министров АССР. Важной из них является заседание Бюро Совета Министров. В диссертации дана характеристика Бюро Совета Министров, рассмотрены его состав, круг вопросов, отнесенных к ведению Бюро Совета Министров. Рассматривается и такая форма работы Совета Министров АССР как единоличное решение председателем Совета Министров или его заместителями отдельных вопросов компетенции правительства, в связи с чем анализируется распределение обязанностей между членами Совета Министров, что является важным средством повышения персональной ответственности руководителей. В диссертации подвергнуты анализу структура, формы и методы работы аппарата Совета Министров АССР, высказаны предложения по совершенствованию деятельности отделов, групп и других структурных подразделений аппарата правительства автономной республики.

Основным и главным в работе Совета Министров АССР является организация и проверка исполнения заданий и решений как вышестоящих органов, так и своих собственных постановлений и распоряжений. Конституция автономной республики возлагает на Совет Министров АССР осуществление проверки исполнения законов СССР, союзной и автономной республики, постановлений и распоряжений Советов Министров СССР и союзной республики. Ввиду исключительного значения этой части деятельности Совета Министров АССР в диссертации специальный раздел третьей главы посвящен организации и проверке исполнения в работе Совета

Министров, в котором анализируются конкретные формы правовая природа этой его деятельности. Реализация исторических решений ноябрьского Пленума ЦК КПСС (1962 года) о восстановлении и строгом соблюдении ленинских принципов партийно-государственного контроля и прежде всего привлечение широких масс трудящихся к контрольной работе приведет к повышению уровня работы Совета Министров АССР по проверке исполнения. В диссертации подчеркивается, что расширение демократических начал в деятельности Совета Министров АССР приведет к улучшению всех сторон его работы.

Величайшие задачи, поставленные Коммунистической партией Советского Союза перед советским народом, способствуют дальнейшему развертыванию творческой деятельности советских государственных органов, в том числе и высших государственных органов советских республик, что в свою очередь содействует успешному коммунистическому строительству в нашей стране.

* * *

По теме диссертации автором ее опубликованы следующие работы:

1. «О некоторых вопросах компетенции Совета Министров автономной республики» («Вестник Московского Университета». Серия X, Право. № 2, 1962).

2. «Некоторые правовые вопросы взаимоотношений Совета Министров автономной республики и Совета народного хозяйства» («Советское государство и право», № 7, 1962).

3. «Некоторые вопросы развития автономной республики на современном этапе» (Тезисы доклада на расширенном заседании Ученого совета НИИЯЛ Башкирского филиала АН СССР, г. Уфа, 1962).

Центральная научная
Библиотека
Академии наук Киргизской ССР

302066