

А. БУРКАУСКАС

РАЗВИТИЕ ФОРМ И МЕТОДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ПЕРИОД
РАЗВЕРНУТОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
КОММУНИЗМА

(на опыте местных Советов Литовской ССР)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук.

1
2

Ответственный редактор
доц. С. ВАНСЯВИЧЮС

244746

Центральная научная
БИБЛИОТЕКА
Академии наук Киргизской ССР

Программа КПСС, обобщив итоги строительства социализма в нашей стране, наметила основные пути дальнейшего развития социалистической государственности в период развернутого строительства коммунизма. Важнейшим вопросом государственного строительства и дальнейшего развития социалистической демократии в период развернутого строительства коммунизма является вопрос о развитии Советов, как самых массовых государственных органов, о формах и методах их деятельности в условиях общенародного государства.

В диссертации делается попытка на основе изучения и обобщения опыта работы местных Советов Литовской ССР в период развернутого строительства коммунизма исследовать развитие форм и методов их деятельности, определить некоторые пути дальнейшей демократизации системы местных Советов. Анализ нормативных актов республики, закрепляющих новые формы деятельности Советов, изучение практики работы отдельных местных Советов, способствует выявлению и определению наиболее эффективных и демократических форм и методов организации их работы. Это имеет важное научное и практическое значение. Несмотря на то, что вопросам развития местных Советов и освещения форм их деятельности в советской юридической литературе посвящено много монографий, научных статей и других исследований, в Литовской ССР оригинальных работ по этим вопросам совсем нет. Имеются отдельные популярные брошюры, которые предназначены освещению положительного опыта местных Советов.

Между тем, развитие местных Советов Литовской ССР имеет некоторые особенности. За исключением Положения об апилинковом Совете депутатов трудящихся, местные Советы других звеньев по существу не имеют нормативных актов определяющих в целом их деятельность. Отсутствие юридических исследований развития местных Советов Литовской ССР заметно расходится с деятельностью Верховного Со-

вета, Президиума Верховного Совета и Совета Министров Литовской ССР, которые за последнее время приняли значительное количество нормативных актов по отдельным вопросам работы местных Советов.

Коммунистическая партия Литвы, претворяя в жизнь решения XX, XXI и XXII съездов КПСС провела целый ряд мероприятий по развитию и укреплению демократических принципов деятельности Советов. Эта работа КП Литвы нашла свое яркое отражение в решениях XII, XIII и XIV съездов КП Литвы и последующих пленумов ЦК КП Литвы. Основные задачи, сформулированные в решениях ЦК КПСС и, конкретно в условиях республики, ЦК КП Литвы, способствовали развитию и закреплению демократических форм деятельности Советов, привлечению народных масс к непосредственному управлению делами государства.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

В введении кратко освещается социальная природа Советов, приводятся мысли В. И. Ленина о диалектическом развитии форм и методов деятельности Советов, подчеркивается значение темы и задачи исследования, дается короткая историография рассматриваемого вопроса.

В первой главе освещается система местных Советов Литовской ССР и их задачи. Автор исходит из того положения, что развитие системы местных Советов имеет непосредственное влияние на формы и методы их деятельности. Занимая положение самых массовых представительных органов власти на местах, система местных Советов Литовской ССР в последние годы перетерпела значительные изменения. Основные направления этих изменений — укрупнение местных Советов в сельской местности, и, в тоже время, увеличение количества местных Советов в городах. Это отражает структурные сдвиги в экономике республики и изменения форм руководства экономикой, особенно сельского хозяйства, а также укрепление колхозного строя на деревне. Автор делает вывод, что в основу системы местных Советов Литовской ССР положены территориальный и производственный принципы.

Одновременно делается попытка определить место системы местных Советов в системе общенародной демократии. Являясь массовыми представительными органами населения местные Советы занимают значительное место в системе общенародной демократии. В аппарате общенародного государства местные Советы являются основной формой привлечения населения к управлению делами государства. Автор оспаривает

мнение тех советских правоведов, которые считают, что Советы не входят в понятие государственного аппарата в узком смысле слова. При подобном толковании понятия государственного аппарата, по мнению автора, Советы, в том числе и местные Советы, искусственно отделяются от аппарата управления государством.

Автор подчеркивает, что Коммунистическая партия занимает ведущее место в системе политических организаций общенародной демократии. Она является направляющей силой и в деятельности местных Советов. Свое руководство Советами Партия осуществляет в рамках Советской конституции.

Основываясь на том положении, что Советы являются основой государственного механизма, автор развивает мысль, что в деятельности местных Советов тесно переплетаются черты органов государственной власти и государственного управления. В период развернутого строительства коммунизма, когда значительно выросла организаторская деятельность депутатов, постоянных комиссий депутатов, контроль местных Советов над деятельностью исполкомов и их отделов, строгое разграничение органов власти (Советы) и управления (исполкомы Советов) в системе местных Советов нецелесообразно. Повышение роли местных Советов в области хозяйственной и культурно-воспитательной деятельности способствует сближению их деятельности с работой подведомственных местным Советам органов государственного управления. Поэтому автор считает, что деятельность в области управления государственными делами местными Советами осуществляется как через аппарат управления — исполкомы местных Советов, так и непосредственно.

Формы и методы деятельности местных Советов определяются основными их задачами. Поэтому в диссертации коротко освещаются основные задачи местных Советов по развитию сельского хозяйства, бытового обслуживания и торговли, в области жилищного строительства и благоустройства, по руководству народным образованием и учреждениями культуры, в области здравоохранения и социального обеспечения и в деле укрепления социалистической законности и правопорядка.

Во второй главе освещаются основные направления совершенствования организации и деятельности местных Советов.

Программа КПСС уделяет особое внимание развитию социалистической демократии. Переход от диктатуры пролетариата к общенародному государству в деятельности Советов отразился расширением их социально-политической базы.

Советы стали государственными органами общенародного государства.

В условиях развернутого строительства коммунизма осуществление задач создания материально-технической базы коммунизма, развития коммунистических общественных отношений и формирования нового человека немислимо без дальнейшего развития народновластия, без широкого вовлечения населения в управление делами государства. Поэтому необходимо дальнейшее совершенствование форм народного представительства в Советах депутатов трудящихся, а также избирательной системы.

В диссертации приводится анализ статистических данных о составе депутатов местных Советов Литовской ССР за 1957—1963 годы, на основании которого определяются главные направления совершенствования народного представительства. Это, во-первых, рост количества депутатов в каждом местном Совете. При сокращении количества местных Советов в республике в два раза, количество депутатов не сократилось, а наоборот, возросло. Во-вторых, возросло количество депутатов, представляющих население занятое в сфере материального производства. Например, число депутатов-рабочих за 6 лет в местных Советах республики возросло почти в 7 раз. В третьих, растет количество депутатов-женщин, что отражает объективные условия социалистического общества, создающие женщинам возможность наравне с мужчинами участвовать в управлении делами государства. В четвертых, на выборах больше, чем на половину обновляется состав депутатов, что говорит о выполнении наказа В. И. Ленина, чтобы школу управления государством прошло все большее число людей. В пятых, заметная тенденция постепенного роста общеобразовательного уровня депутатов.

Наряду с этим диссертант приводит данные и соображения о возможности дальше расширять формы народного представительства в местных Советах. Несмотря на рост количества депутатов в местных Советах республики, практически еще много случаев, когда коллективы трудящихся не имеют своего представителя в местном Совете. Это в первую очередь касается городов. С другой стороны рост политической активности населения тоже выдвигает потребность увеличить количество депутатов в каждом Совете.

Наряду с ростом количества представителей народа, занятых непосредственно работой в местных Советах, интересы народных масс в управлении делами государства представляют

тоже общественные организации. Все более широкое участие общественных организаций в выполнении отдельных функций государственных органов существенно расширяют формы народного представительства в местных Советах.

В диссертации подчеркивается, что общественные организации участвуют в выполнении функций государственных органов путем участия в выработке правовых норм, их применения, обеспечения выполнения и борьбы против нарушения правовых норм. Верховный Совет Литовской ССР, считая участие общественности в работе местных Советов важным условием улучшения работы последних, на первой сессии шестого созыва в апреле 1963 года принял постановление «О повышении роли Советов по вовлечению общественности в укреплении социалистического правопорядка и улучшение культурно-воспитательной работы в республике».

Осуществление власти народа в местных Советах тесно связано с правом народа контролировать деятельность местных Советов. В диссертации подчеркивается особое значение комитетов партийно-государственного контроля. Работа комитетов партийно-государственного контроля тесно связана с массовыми низовыми общественными контрольными органами, она является одной из форм народного контроля над деятельностью исполкомов местных Советов.

Другими формами народного контроля являются отчеты депутатов перед избирателями, отчеты исполкомов и их отделов перед населением, выступления трудящихся о работе Советов по радио, на страницах газет и т. д.

С целью укрепления народного контроля над деятельностью государственного аппарата, Программа КПСС поставила задачу систематически обновлять состав руководящих органов. В диссертации делается анализ обновления руководящих работников исполкомов местных Советов Литовской ССР — председателей, их заместителей, ответственных секретарей за 1960—1963 годы. На основе этого анализа критически оцениваются те случаи выдвижения новых работников, которые были связаны с выборами на руководящие должности в местных Советах лиц — не депутатов данного Совета. С другой стороны отмечается тенденция постоянного улучшения деловых и политических качеств руководящих работников местных Советов республики. Одновременно автор обосновывает предложения о необходимости больше выбирать в местные Советы Литовской ССР женщин, квалифицированных рабочих и колхозников, юристов.

Члены местных Советов — депутаты уполномочены своими избирателями осуществлять государственную власть и защищать интересы избирателей. От инициативы и активности депутата зависит успех работы Совета и его усовершенствование. В. И. Ленин считал, что депутаты «должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»!

Повседневное участие депутатов в работе местных Советов является самым действенным средством в укреплении связи населения с Советами и осуществлении воли избирателей в работе Советов.

В диссертации исследуется то новое, что появилось в основных формах деятельности депутатов местных Советов в период развернутого строительства коммунизма. Автор исходит из того положения, что основной формой деятельности депутата местного Совета является его работа на сессиях местного Совета. В связи с мероприятиями КПСС по оживлению работы местных Советов и расширению их компетенции (Решения XX съезда КПСС, постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г.) деятельность депутатов по подготовке сессий местных Советов стала играть решающую роль. До этого, и особенно в условиях культа личности Сталина, сессии местных Советов готовились, как правило, силами аппарата исполкомов местных Советов, роль депутатов принижалась.

В Литовской ССР получила распространение практика, когда депутаты предварительно со своими избирателями обсуждают проекты решений сессий местных Советов и даже доклады по вопросам, обсуждаемым на сессиях. Инициатива и активность депутатов местных Советов поощряется, когда в конце работы каждой сессии утверждается повестка для следующей сессии и докладчики по обсуждаемым вопросам.

Анализируя работу депутата на сессии, автор останавливается только над некоторыми аспектами. Право запроса депутатов в диссертации освещается с точки зрения его содержания, формы, объекта обращения и последствий. По мнению автора, запросы депутатов местных Советов могут быть обращены только руководителям предприятий, ведомств и учреждений, подчиненных местным Советам. Это право вытекает из права депутатов контролировать деятельность подведомственных местному Совету органов, учреждений и предприятий. В

¹ В. И. Ленин. Сочинения изд. IV, т. 25, стр. 396.

отношении органов и организаций, находящихся на территории местного Совета, но не подчиненных ему, должны быть использованы другие формы правоотношений. Например, практика законодательства Литовской ССР, которая предусматривает право депутатов местных Советов задавать вопросы руководителям организаций, не подчиненных местным Советам, на которые должны быть даны ответы в течение 10 дней, по мнению автора является наиболее удачной.

Работа депутата местного Совета в избирательном округе является важной обязанностью депутатов местных Советов — основной формой его организаторской деятельности среди населения. Однако, действующие законы не регламентируют периодичности встреч депутата со своими избирателями или регулярного приема своих избирателей в определенном месте. По мнению автора, практика приема избирателей депутатами местных Советов раз в месяц является приемлемой и оправдавшей себя. Поэтому критически рассматриваются предложения других юристов, чтобы депутаты принимали избирателей раз в неделю. В диссертации приводятся примеры хорошей работы депутатов в избирательном округе и на этом основании высказывается мысль, что личная инициатива и стремление служить народу является очень важным качеством в деятельности депутата местного Совета.

Особое значение в период развернутого строительства коммунизма приобрели указы избирателей, на основании которых составляются планы работы местных Советов, исполкомов местных Советов и их отделов. В диссертации рассматриваются некоторые юридические аспекты указов избирателей. В число указов избирателей можно включать только те предложения, которые коллективно, путем голосования принимаются на собраниях избирателей и имеют общественное значение. Это правило в практике местных Советов республики еще не всегда соблюдается. Указы получают обязательную силу тогда, когда они утверждаются на сессии или заседании исполкома местного Совета.

По мнению автора, утверждение указов должно проводится местными Советами на сессиях, а не исполкомами местных Советов. Указы даются депутатам и депутаты, как и местный Совет, должны отчитываться за их выполнение или объяснять избирателям о невозможности или нецелесообразности выполнения. Поскольку исполком местного Совета не правомочен контролировать деятельность депутата, он, прини-

мая на себя утверждение наказов избирателей, снимает ответственность от депутатов, принижает роль депутата.

Работа депутатов в избирательном участке в период развернутого строительства коммунизма значительно обогатилась тем, что депутаты местных Советов стали систематически отчитываться перед избирателями. В диссертации выдвигаются предложения по упорядочению и развитию отчетов депутатов местных Советов. Во-первых, необходимо в местных Советах республики вместо практикуемых отчетов раз в год, ввести отчеты раз в полгода, так как при теперешнем положении, отчеты носят больше эпизодический, а не периодический характер. Во-вторых, по мнению автора, следует отказаться от отчетов депутатов местных Советов большими группами по 6—10 человек, когда деловое обсуждение отчетов бывает затруднено, отчеты получают парадную форму.

Отчеты депутатов перед избирателями повышают ответственность депутатов за порученное дело. Эту ответственность особо подчеркивает право отзыва депутата. На основе анализа действующих в Литовской ССР правовых норм автор приходит к выводу, что помимо в законе упоминаемых организаций и собраний избирателей, право возбудить ходатайство об отзыве депутатов местных Советов должно быть предоставлено и самим Советам, которые должны руководить деятельностью депутата и контролировать его работу.

Постоянные комиссии местных Советов в условиях развернутого строительства коммунизма стали основной коллективной формой организаторской деятельности депутатов местных Советов по организации выполнения решений Советов и контролю за деятельностью отделов, управлений исполкомов и подведомственных им предприятий и учреждений. В связи с тем, что в юридической литературе деятельность постоянных комиссий местных Советов освещена сравнительно широко, в диссертации ставится задача исследовать только два аспекта этой формы работы депутатов: а) расширение деятельности постоянных комиссий, как формы организационной работы депутатов местных Советов Литовской ССР в период развернутого строительства коммунизма; б) повышение роли постоянных комиссий местных Советов в связи с передачей им некоторых функций органов управления.

Основной чертой деятельности постоянных комиссий местных Советов в новых условиях является то, что они стали решать конкретные задачи хозяйственного и культурного строительства. Если раньше они только интересовались отдельными

вопросами работы исполкома Совета, вносили предложения, то сейчас они не только организуют подготовку и проведение сессий, но и занимаются организаторской работой по выполнению решений сессии и других государственных и партийных органов, принимают меры по устранению недостатков в работе контролируемых ими органов. Рост организаторской работы постоянных комиссий в диссертации иллюстрируется примерами из работы городских, районных и апилинковых Советов. Расширение деятельности комиссий, в период развернутого строительства коммунизма выразилось в создании и широком распространении таких комиссий, как постоянные комиссии социалистической законности, по охране природы, по благоустройству, бытового обслуживания, которых не было несколько лет назад в составе местных Советов.

В диссертации подчеркивается, что на практике местных Советов Литовской ССР постоянные комиссии осуществляют значительно более широкий круг функций по сравнению с тем, который определен в действующем Положении о постоянных комиссиях местных Советов Литовской ССР. В работе постоянных комиссий участвует многочисленный актив. По мнению автора есть все основания допускать расширение состава членов комиссии за счет активистов. Практика деятельности постоянных комиссий апилинковых Советов, где Положением допускается избрание активистов членами постоянных комиссий, подтверждает это.

Подобная практика широко узаконена в странах народной демократии. Автор обосновывает необходимость избрания активистов в состав постоянных комиссий местных Советов такими мотивами: а) практически сейчас постоянные комиссии в свою работу привлекают актив, который, однако, имеет только совещательный голос на заседаниях комиссий; б) в связи с разносторонней деятельностью Советов большое количество постоянных комиссий не могут быть укомплектованы из-за ограниченного количества депутатов; в) участие активистов местных Советов в деятельности постоянных комиссий несколько не ущемило бы особые права депутатов местных Советов.

В отношении расширения прав постоянных комиссий местных Советов автор исходит из того положения, что они являются внутренними органами местных Советов и поэтому предоставление им некоторых функций органов управления и права принимать акты имеющие обязательную силу должно идти постепенно и согласовываться с расширением организаторской

работы местных Советов в целом, В первую очередь надо расширять права тех постоянных комиссий, где нет штатных отделов исполкомов местных Советов.

Основные направления, где постоянные комиссии местных Советов Литовской ССР как форма деятельности Советов получили наибольшее развитие в период развернутого строительства коммунизма, автором указываются следующие: а) подготовка вопросов на сессии местных Советов; б) обсуждение вопросов на сессиях; в) претворение в жизнь решений сессий; г) контроль над деятельностью отделов и управлений исполкомов; д) контроль над исполнением законов и подзаконных актов на всей территории местного Совета.

В диссертации анализируются постановления Президиума Верховного Совета Литовской ССР по вопросам деятельности местных Советов Литовской ССР, с точки зрения расширения связей депутатов с массами и укрепления организаторской работы постоянных комиссий местных Советов. Руководство Президиумом Верховного Совета Литовской ССР организационной работой местных Советов республики не только укрепило соблюдение социалистической законности в деятельности последних, но и, что особенно важно, дало направление развитию основных организаторских форм деятельности Советов, закрепило положительный опыт.

Несмотря на это, вопрос о руководстве организаторской деятельностью постоянных комиссий местных Советов по мнению автора является актуальным и требует дополнительных правовых и организационных мер. Руководство местным Советом постоянными комиссиями носит эпизодический характер в то время, когда последние действуют постоянно, количество их растет. Поэтому практика деятельности местных Советов Литовской ССР показывает, что в деле руководства и координирования деятельности постоянных комиссий возникают немалые трудности. Исполкомы местных Советов оказывают содействие постоянным комиссиям в их работе, инструктируют их актив. Однако, исполкомы не имеют права руководить постоянными комиссиями местных Советов, тем самым серьезно ограничены их возможности в деле координации работы разных постоянных комиссий.

По мнению автора предложения советских юристов о необходимости создания в системе органов местных Советов президиумов для постоянного руководства и координации деятельности постоянных комиссий являются неприемлемыми потому, что: а) это привело бы к созданию дополнительных ор-

ганов местных Советов осложняющих и затрудняющих их структуру; б) такой орган создал бы новую проблему его взаимоотношений с Советом с одной стороны и исполкомом местного Совета с другой; в) это вело бы к дополнительным нагрузкам организационной деятельностью для депутатов.

Руководство постоянными комиссиями предлагается возложить на исполкомы местных Советов расширив демократические принципы образования и деятельности последних.

Рассматривая положительные и отрицательные стороны расширения состава исполкомов путем выбора в исполком председателей постоянных комиссий, автор делает предложение о расширении представительного характера исполкомов выбирая их членами больше депутатов не работающих в штатном аппарате исполкома.

Новой положительной чертой в деятельности местных Советов Литовской ССР является тесное сотрудничество исполкомов и депутатов местных Советов. Это отражается, в частности, в том, что многие исполкомы местных Советов Литвы стали систематически проводить «дни депутата», семинары по юридическим и экономическим вопросам для депутатов местных Советов, во многих исполкомах появились комнаты для депутатов, в которых накапливается нормативный и информационный материал, нужный в работе депутатов местных Советов. Стало правилом, что председатели исполкомов, а в крупных городах, районах — и руководители Президиума Верховного Совета Литовской ССР делают доклады и сообщения для депутатов местных Советов об их правах и обязанностях, о формах и методах организационной работы.

Автор подчеркивает, что правовое положение депутатов местных Советов (право участия в обсуждении и решении всех вопросов находящихся в компетенции Совета, право запроса, право контроля органов управления Советов, личная неприкосновенность и другие права и льготы) создает все условия для выполнения депутатами воли народа, выдвигает их в положение представителей воли советского народа в государственных органах на местах.

В период развернутого строительства коммунизма Коммунистическая партия Советского Союза поставила задачу о дальнейшем развитии демократических начал в управлении. Обобщение практики деятельности местных Советов Литовской ССР убедительно показывает, что местные Советы укрепили руководство исполкомами местных Советов, усилился контроль депутатов и постоянных комиссий над аппаратом

местных Советов. По существу изменились отношения между исполкомами и местными Советами. Последние на сессии решают главные вопросы хозяйственного и культурного строительства на местах давая направление деятельности исполкомов.

Руководство и контроль со стороны местных Советов над деятельностью исполкомов по своей сущности неотделимы. Это положение является основой в освещении основных форм руководства и контроля. Но руководство и контроль имеют свои специфические черты, их нельзя полностью отождествлять, так как для этого применяются как общие, так разные формы государственной деятельности, разные методы организаторской работы.

Автор не согласен с предложением некоторых правоведов расширить исключительную компетенцию местных Советов для того, чтобы усилить влияние и руководство последних над деятельностью исполкомов. Действующие конституционные положения не ограничивают права местных Советов решать любые вопросы, подлежащие компетенции исполкомов местных Советов.

Усиление руководства исполкомами совсем не требует предоставления сессиям Советов дополнительных полномочий. Это вопрос организационный, а не правовой.

Автор делает попытку исследовать другой аспект руководства местными Советами аппаратом управления. Местные Советы осуществляют руководство исполкомами, которое имеет не только государственный характер, но и общественные черты, которые ярко выражены в том, что депутаты, постоянные комиссии, работа сессии происходит на общественных началах. Это касается как нормотворческой деятельности Совета в целом, так и организационной работы депутатов и постоянных комиссий в отдельности.

В деятельности исполкомов центр тяжести пока лежит на платном аппарате, на работе специальных людей — государственных служащих. В то же время в деятельности местных Советов ярко выражается примат общественных начал в деятельности государственных органов в целом и в основных формах осуществления государственной власти. Это обстоятельство подчеркивает демократизм всей советской представительной системы.

Развитие форм контроля местных Советов над деятельностью исполкомов и их отделов отражает с одной стороны усиление руководства со стороны местных Советов, с другой —

дальнейшее внедрение демократических форм государственного управления.

Основными формами контроля местных Советов над деятельностью исполкомов, их отделов и управлений являются: 1) отчеты о своей работе исполкомов на сессиях местных Советов; 2) информации исполкомов на сессиях о выполнении решений сессий и о своей деятельности вообще; 3) запросы депутатов; 4) контроль постоянных комиссий над деятельностью аппарата исполкома.

Отчеты исполкомов на сессиях местных Советов являются основной формой контроля местных Советов над своим аппаратом управления. Анализируя отчеты исполкомов районных Советов Литовской ССР на сессиях, автор делает ряд критических замечаний в отношении содержания отчетов. Многие исполкомы отчитываются на сессиях не только за свою работу, но и за работу депутатов, постоянных комиссий, и даже за работу Совета в целом. Такая путаница в отдельных случаях возможна в условиях Литовской ССР потому, что, за исключением апилинковского Совета депутатов трудящихся, остальные местные Советы не имеют положений о своей работе.

Местные Советы в своей деятельности осуществляют единство органов государственной власти и управления. Это проявляется не только в формах руководства исполкомами и контроля над их деятельностью, но также и тем, что основные органы управления создаваемые Советами состоят из депутатов (исполкомы) или находятся под руководством депутатов (отделы и управления исполкомов). Основными тенденциями в развитии форм деятельности местных Советов, которые выражают это единство органов власти и управления следует считать: а) расширение круга вопросов находящихся в исключительной компетенции местных Советов; б) усиление контроля над исполнительно-распорядительным аппаратом; в) в повышении роли депутатов и постоянных комиссий в деле направления работы и контроля над органами управления; г) в области расширения и развития компетенции постоянных комиссий, которым передаются некоторые функции органов управления.

Вопрос о взаимоотношениях между местными Советами и исполкомами рассматривается как с точки зрения подчинения работы исполкомов и их отделов местным Советам, так и с точки зрения сближения их методов деятельности (внедрения общественных начал в работу исполкомов и их отделов). Однако, нельзя согласиться с мнением, что внедрение обществен-

ных начал в работе Советов дает возможность изменить организационную зависимость исполкомов местных Советов от самих Советов, центр тяжести в контроле над деятельностью исполкомов местных Советов перенести на общественные организации. Практика деятельности местных Советов Литовской ССР показывает наоборот, что в период развернутого строительства коммунизма получили значительное развитие и распространение все формы контроля местных Советов над исполкомами и их отделами. Без контроля немыслимо усиление руководства местных Советов своим исполнительно-распорядительным аппаратом. Формы общественного контроля дополняют государственный контроль исполкомов и их отделов местными Советами, но не заменяют его.

Программа КПСС ставит задачу постепенного внедрения выборности органов государственного управления. В настоящее время в системе органов управления нет должностных лиц, непосредственно избираемых населением. Однако, уже сейчас постепенно расширяется круг должностных лиц, которые утверждаются сессией местных Советов и таким образом подотчетны ей.

В диссертации рассматриваются возможности дальнейшего расширения выборности органов управления в системе местных Советов и делаются соответствующие предложения. Например, автор считает, что при выборах исполкомов и утверждении руководителей отделов и исполкома, следовало бы постепенно переходить к тайному голосованию. Это обеспечило бы депутатам большую возможность свободно выразить свое отношение к выдвигаемым кандидатурам. Одновременно, это подняло бы ответственность избираемых или утверждаемых должностных лиц.

Нельзя также считать правомерным, когда подавляющее большинство руководящих работников исполкомов только избираются или утверждаются на сессиях местных Советов. Увольнение их с должности как правило проходит или автоматически (например, в отношении членов исполкома при пере выборах местных Советов) или чисто формально при пере выборах председателей, заместителей председателей, ответственных секретарей исполкомов в связи с их неизбиранием депутатами данного Совета.

По мнению диссертанта, чтобы установить более тесную преемственность в работе местных Советов после выборов и устранить то положение, когда депутаты местных Советов только избираются или утверждаются в соответствующей

должности, а освобождаются уже не Советом, а автоматически в связи с результатами выборов, надо вводить практику, когда при окончании каденции местного Совета он давал бы принципиальную оценку работе выборных своих органов. Такая оценка помогла бы избирателям при выборах нового состава местного Совета.

Наряду с этим в диссертации высказываются соображения о том, что было бы целесообразно практиковать личные отчеты на сессиях местных Советов председателей исполкомов, заведующих отделами и т. д. Основанием должно быть то обстоятельство, что сессии местных Советов избирают или утверждают должностные лица персонально, однако, контроль осуществляется только за деятельностью органа, который возглавляется этим должностным лицом. Поэтому, даже при плохой работе, отчеты на сессиях, например, членов исполкомов — крайне редкое явление.

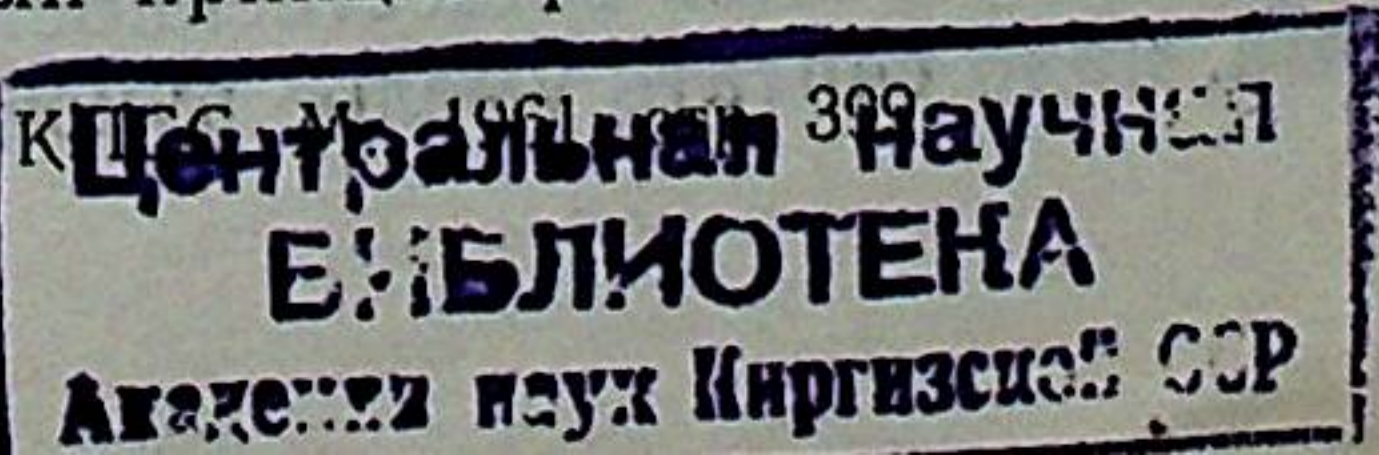
Третья глава диссертации освещает формы и методы работы местных Советов по вовлечению общественности в управление государственными и общественными делами.

Рассматривая этот вопрос диссертант исходит из основного положения, что местные Советы зародились как общественные организации в 1905 году и, что общественная природа Советов ярко проявляется поныне во всей их деятельности. Поэтому неточными, по мнению автора, являются утверждения, что общественные начала в работе местных Советов в период развернутого строительства коммунизма представляют собой какое-то качественно-новое явление или достижение в работе Советов. Что касается Советов, то общественные начала характеризуют их деятельность всё время, речь может идти только о дальнейшем их совершенствовании.

В тоже время участие общественности в работе местных органов управления, хотя и является неотделимым принципом деятельности всех государственных органов, в условиях строительства коммунизма получило значительное развитие, обогатилось и усовершенствовалось его формы. XXII съезд КПСС в Программе КПСС признал, что «необходимо вести дело к тому, чтобы государственный платный аппарат сокращался, чтобы навыками управления овладевали все более широкие массы и работа в этом аппарате в перспективе перестала быть особой профессией».¹

Поэтому в диссертации анализируется внедрение общественных начал, как важный принцип развития форм деятель-

¹ Материалы XXII съезда КПСС, т. 1, с. 399



ности аппарата управления местных Советов. В этой связи отмечается, что до возникновения социалистического общенародного государства развитие демократии в нашей стране происходило путем вовлечения населения в деятельность государственных органов, как правило, в смысле содействия работе этих органов. Такое положение было связано и с последствиями культа личности Сталина.

В социалистическом общенародном государстве население привлекается не только для содействия органам управления, а главным образом для участия в работе органов управления.

При определении понятия «общественные начала» в работе местных Советов, диссертант высказывает соображения, что его нельзя сводить к добровольному и бесплатному участию трудящихся в выполнении государственных функций, поскольку понятие «трудящиеся», значительно уже понятия «граждане» и тем более «население». К активному участию в выполнении государственных функций привлекаются как члены коллективов трудящихся, так и пенсионеры, как население по месту жительства, так и молодежные организации, члены которых порой даже не имеют 18-летнего возраста.

В диссертации основное внимание уделяется формам внедрения общественных начал в деятельности местных органов управления, подчиненных местным Советам. К таким формам в первую очередь относятся: 1) введение в состав коллегиальных органов представителей общественности с правом решающего голоса; 2) институт внештатных инструкторов и инспекторов; 3) создание отделов и инспекций исполкомов местных Советов на общественных началах.

Дальнейшее развитие коллегиальности в работе исполкомов местных Советов является непременным условием укрепления общественных начал в деятельности исполкомов местных Советов. В связи с этим, по мнению автора, право председателя и заместителей председателя исполкомов местных Советов единолично принимать распоряжения, которые практически применяются не часто, может быть заменено коллегиальными решениями.

Диссертант анализирует практику деятельности внештатных отделов и инспекций местных Советов Литовской ССР и приходит к выводу, что они себя оправдывают, и во многих исполкомах имеют не меньше значения, чем штатные отделы. Однако, основным условием дальнейшего закрепления этой формы участия общественности в работе аппарата исполкома, надо считать умелое руководство и направление ра-

боты внештатных отделов исполкомов, как со стороны самих исполкомов, так и со стороны местных Советов. В Литовской ССР всё чаще работа внештатных отделов является предметом обсуждения на сессиях районных и городских Советов, на заседаниях исполкомов местных Советов.

В этой связи высказывается мнение, что общественных отделов нельзя заменять постоянными комиссиями депутатов местных Советов, а нужно координировать их совместную работу. В диссертации также освещается внедрение общественных начал в работе отделов и управления исполкомов местных Советов путем создания общественных советов при них, или общественных инспекторов, инструкторов и т. д.

Однако, внедрение общественных начал в работе местных органов управления ни теоретически ни практически, по мнению автора, сейчас нецелесообразно связывать с вопросом об отмирании государства. В замене штатных органов общественными — внештатными органами управления не может быть никакой спешки и штурмовщины. Так как этот процесс связан с дальнейшим углублением и расширением социалистической демократии, он должен базироваться в первую очередь на растущую политическую активность народных масс. Общественные начала, являются конкретным выражением политической активности масс, которая не может декретироваться сверху. Автор оспаривает предложения некоторых советских правоведов смелее и решительнее внедрять общественные начала в работе органов управления не связывая этого с конкретными общественно-политическими условиями.

Другой важной формой вовлечения масс в деятельность исполкомов местных Советов является общественные самодеятельные организации населения. В Литовской ССР в период развернутого строительства коммунизма появилось большое количество самодеятельных организаций населения, которые являются надежной опорой в работе местных Советов республики. В диссертации показывается, что эти общественные организации, цель которых содействовать работе органов управления местных Советов, в настоящее время в Литовской ССР объединяют сотни тысяч человек, таким образом являются наиболее массовыми и представительными организациями населения.

Большинство самодеятельных организаций населения создано в области культурно-воспитательной работы и бытового обслуживания. Так как они созданы и работают в учреждениях или предприятиях подведомственных местным Советам

или при домоуправлениях или апилинковых Советах, имеются благоприятные условия для руководства и направления их работы местными Советами.

В диссертации обобщается опыт работы самодеятельных организаций населения по всем главным отраслям деятельности местных Советов. Учитывая специфику их создания и деятельности, диссертант подчеркивает необходимость дифференцированного подхода местными Советами к руководству самодеятельными организациями населения.

В последнее время вопросы организации и направления самодеятельных организаций населения все чаще обсуждается на сессиях местных Советов Литовской ССР, с ними тесно сотрудничают постоянные комиссии местных Советов. Однако, еще много фактов, когда исполкомы местных Советов не уделяют достаточно внимания самодеятельным организациям населения, слабо привлекают их к работе местных Советов.

Наряду с развитием представительной демократии в общенародном государстве получили благоприятные условия для развития институты непосредственной демократии. Диссертант исходит из того положения, что обе формы социалистической демократии представительная и непосредственная тесно взаимосвязаны, их развитие неотделимо. Опыт работы местных Советов Литовской ССР в период развернутого строительства коммунизма дает много примеров укрепления и развития институтов непосредственной демократии. Это систематические собрания избирателей, сельские сходы, обсуждение населением проектов основных директив партии и правительства, проектов решений местных Советов и т. д. Вместе с тем признаки непосредственной демократии проявляются и в других формах широкого участия населения в работе местных Советов, в гласности деятельности местных Советов.

В заключении делаются основные выводы и предложения. Происходящие изменения в социалистическом государстве, переход от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству, сопровождались развитием форм и методов осуществления государственной власти на местах. Дальнейшее развитие форм осуществления социалистической демократии ведет к созданию предпосылок становления органов коммунистического общественного самоуправления.

Основные задачи, которые решаются местными Советами в условиях развернутого строительства коммунизма, определяют формы и методы деятельности местных Советов. Развитие

этих форм отражает расширение социально-политической базы местных Советов, укрепление их связей с массами, повышение роли общественных организаций в государственном управлении. Особо важное значение имеет развитие народного контроля над деятельностью местных органов власти и управления, работа органов партийно-государственного контроля.

Дальнейшее развитие форм организаторской деятельности депутатов (работа в избирательном округе, постоянной комиссии, на сессиях Советов) внедрение общественных начал в работе исполкомов и их отделов, являются наиболее важными направлениями демократизации всей работы местных Советов.

Эти и другие формы организаторской деятельности местных Советов создают предпосылки для вовлечения в управление общественными и государственными делами всего населения. Опыт работы местных Советов Литовской ССР дает основание полагать, что в дальнейшем развитии коммунистического строительства, все возрастающее значение будут иметь формы и методы добровольного и бесплатного участия населения в осуществлении функций государственных органов.

По теме диссертации опубликованы работы автора:

1. Некоторые задачи местных Советов депутатов трудящихся Литовской ССР в период развернутого строительства коммунизма. Ученые записки высших учебных заведений Литовской ССР. Право. Том IV. Вильнюс, 1964, стр. 5—20 (на литовском языке, резюме на русском).
2. Местные Советы и самодеятельные организации населения. Изд. «Минтис». Вильнюс, 1964, 2 печ. л. (на литовском языке).
3. На общественных началах. «Коммунист» (Орган ЦК КП Литвы), 1963 г., № 2, стр. 46—50.

ЛВ 08897. Тираж 350 экз. Бесплатно.

Типография «Пяргале», Вильнюс, ул. Латако 6, Заказ № 2999