

*С.А. Авакьян*

ПРАВОВОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
СОВЕТОВ

*(конституционные  
основы,  
теория,  
практика)*

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
МОСКОВСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА

1980

Рецензенты:

доктор юридических наук,  
профессор Г. В. Барабашев,  
доктор юридических наук Б. Н. Габричидзе

Авакьян С. А.

Правовое регулирование деятельности Советов  
(конституционные основы, теория, практика). М.,  
Изд-во Моск. ун-та, 1980.

В книге рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности представительных органов государственной власти — Советов народных депутатов. Показано значение для Советов новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик. Характеризуется состояние законодательства о Советах и перспективы его развития. Анализируется роль права в закреплении и реализации функций Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов.

Рассчитана на научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, работников Советов.

А  $\frac{11002-026}{077(02)-80}$  42—80 1203000000

© Издательство Московского университета, 1980 г.

Представительные органы государственной власти — Советы народных депутатов — выполняют важные задачи в ходе строительства коммунизма. Они осуществляют государственное руководство всеми делами в стране, активно содействуют развитию социалистической демократии, создают условия для реализации прав и законных интересов советских граждан. «Советы народных депутатов, — говорится в ст. 93 Конституции СССР, — непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь». В результате целенаправленной деятельности Советов, их органов и депутатов достигнуты новые успехи в народном хозяйстве, росте благосостояния советских людей, развитии духовной жизни общества.

В выполнении своих ответственных функций представительные органы власти опираются на весьма широкую правовую основу. Право является одной из важных предпосылок творческого, созидательного участия Советов народных депутатов в выполнении социальной программы, намеченной партией.

В последнее время довольно интенсивно обновлялось законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик. При этом появилось значительное число нормативных актов, касающихся представительных органов. В частности, коренным образом усовершенствованы правовые основы деятельности поселковых и сельских, районных, городских и районных в городах органов государственной власти. Были приняты Указы Президиума Верховного Совета СССР об их ос-

новых правах и обязанностях, законы союзных и автономных республик об этих Советах. Одновременно появилось и много других нормативно-правовых актов, касающихся местных Советов. Оценивая важное значение нового законодательства для местных органов власти, XXV съезд КПСС отметил, что на его основе деятельность Советов получила «новое дыхание»<sup>1</sup>. Такая оценка красноречиво говорит о том, какое место отводит КПСС правовому регулированию в системе мер по повышению уровня деятельности Советов.

Совершенствовались правовые основы деятельности и высших представительных органов.

Большое значение имеет Закон СССР от 20 сентября 1972 г. о статусе депутатов Советов. Он способствует существенному повышению эффективности работы Советов всех уровней.

В упрочении правовых основ деятельности Советов велика роль новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик.

На базе Конституций проводится существенное обновление законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик об организации и деятельности представительных органов государственной власти. Так, вместо прежних «Положений» сейчас действуют законы о выборах в Верховные и местные Советы<sup>2</sup>. С принятием 19 апреля 1979 г. Регламента Верховного Совета СССР<sup>3</sup> этот вид нормативных источников распространяется на все высшие представительные органы, существующие в нашей стране<sup>4</sup>. 19 апреля получил новую редакцию, соответствующую Конституции СССР, Закон о статусе народных депутатов<sup>5</sup>. С того же дня действует в новой редакции «Положение» о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР<sup>6</sup>, приобретают новую редакцию и «Положения» о постоянных комиссиях Верховных Советов союзных и автономных республик<sup>7</sup>. Аналогичное положение дел и в отношении законов о порядке отзыва депутатов Верховных

и местных Советов<sup>8</sup>. Кроме того, 28 ноября 1978 г. были приведены в соответствие с Конституцией СССР Указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах, поселковых и сельских Советов<sup>9</sup>, что повлекло утверждение новых редакций законов союзных и автономных республик об этих органах власти<sup>10</sup>.

Итак, существуют довольно обширные и разветвленные правовые основы деятельности представительных органов государственной власти. Вместе с тем процесс их совершенствования продолжается.

Наличие обширного правового материала (к какой бы сфере государственной и общественной жизни это ни относилось) не может не вызвать пристального интереса ученых-исследователей. Это относится и к правовому регулированию деятельности Советов. В последние годы многие авторы, обращаясь к представительным органам государственной власти, касались и законодательства о Советах, его особенностей применительно к отдельным звеньям их системы и видам актов. Данным проблемам посвящен и ряд прежних публикаций автора. Однако вопросы правового регулирования деятельности представительных органов государственной власти по-прежнему продолжают оставаться актуальными.

В особенности необходимо исследование общих закономерностей правового регулирования деятельности представительных органов власти, его содержания, способов и форм осуществления, дальнейшего повышения эффективности. Это позволяет выработать единые критерии формирования содержания правовой регламентации деятельности Советов, организации соответствующего направления правотворчества.

Прежде чем перейти к рассмотрению этих вопросов, автор хотел бы дать одно пояснение. Как известно, категорию «правовое регулирование» ученые наполняют различным содержанием. Считаем необходимым уточнить, что данная работа посвящена проблемам *нормативно-правового* регулирования деятельности Советов.

<sup>1</sup> Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 81.

<sup>2</sup> См., например, Закон о выборах в Верховный Совет СССР от 6 июля 1978 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 28, ст. 441), Закон о выборах в Верховный Совет РСФСР от 8 августа 1978 г., Закон о выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР от 3 августа 1979 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1978, № 32, ст. 845; 1979, № 32, ст. 784).

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 272.

<sup>4</sup> См., например, Регламент Верховного Совета Казахской ССР от 7 июня 1979 г. («Ведомости Верховного Совета Казахской ССР», 1979, № 25, с. 79—96).

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 277.

<sup>6</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 273.

<sup>7</sup> См., например, «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР», 1979, № 25, с. 97—107.

<sup>8</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 278; «Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР», 1979, № 13, ст. 110.

<sup>9</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 49, ст.ст. 795—797.

<sup>10</sup> Например, в РСФСР это сделано 3 августа 1979 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1979, № 32, ст.ст. 785—787).

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТОВ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### § 1. Общая характеристика

Изучение категории «предмет правового регулирования» применительно к теме настоящей работы представляется чрезвычайно важным. Оно непременно связано с поиском ответа на вопросы: из чего складывается деятельность Советов, какие ее аспекты не могут существовать вне правовых рамок и оформляются (либо должны оформляться) посредством нормативных предписаний?

В научной литературе укоренилось представление о предмете правового регулирования как об общественных отношениях, являющихся объектом правового воздействия, осуществляемого посредством правовых норм (воплощенных в нормативных актах). Они адресуются участникам общественных отношений, определяют рамки их возможного и должного поведения, воздействуя тем самым на волю и сознание соответствующих субъектов<sup>1</sup>.

Подходы к предмету правового регулирования у различных авторов имеют свои оттенки, но в главном расхождений нет: воздействуя на общественные отношения, право имеет в виду не нечто абстрактное, а конкретных их участников. Причем правовое регулирование всегда предполагает в качестве исходного момента активное поведение участников об-

щественных отношений. Поведение стороны отношения есть волевое действие, так как всегда имеет побудительный мотив.

Таким образом, вступая в общественные отношения (совершая какие-либо поступки), субъекты их тем самым осуществляют определенную *деятельность*. Она системна, упорядочена, имеет целенаправленный характер, соотносится с назначением субъекта отношения, задачами правового регулирования, наконец, особенностями самой сферы государственной или общественной жизни, в рамках которой осуществляется соответствующая деятельность. Но какова же структура понятия «деятельность Советов как предмет правового регулирования»? Ответ на данный вопрос обусловлен общими целями права и правового регулирования в социалистическом обществе. Будучи обращенными к сторонам общественных отношений, правовые нормы должны прежде всего формулировать принципиальные основы положения того или иного субъекта в общественных отношениях. Это означает, что право призвано создать фундамент его организации и деятельности, отразить политико-юридическую характеристику (природу) участника отношения, его назначение, вытекающие отсюда и осуществляемые им функции, юридические и организационные формы (средства), с помощью которых он это делает.

Таким образом, мы рассмотрели первый элемент предмета правового регулирования в сфере деятельности Советов. Назовем его *основы организации и деятельности* представительных органов власти.

Поведение участников общественных отношений воплощается в тех реальных действиях, которые они совершают на основе правовых норм. Наиболее четкое представление о действиях субъекта отношения, об их содержании и направленности дает прежде всего объем его прав по воздействию на других участников отношения, с одной стороны, и обязанностей, обусловленных их воздействием, — с другой. Следовательно, вторым элементом предмета правового регулирования применительно к подавляющему большинству общественных отношений и их субъектам можно считать *компетенцию* последних. Закрепляя полномочия Советов, право тем самым устанавливает меру их ответственности за осуществление тех или иных социальных функций.

Вступая в отношение, представительный орган осуществляет свои права и обязанности, как правило, не в произвольном, а в определенном порядке. Предполагается конкретная организация работы органа, включающая по крайней мере организационные формы его функционирования, связи с другими субъектами общественного отношения. Имея определенный политико-правовой статус, обладая комплексом полномочий, Совет должен соответствующим образом «наладить» свое

<sup>1</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 14, 89 и сл.; Алексеев С. С. Проблемы теории права, т. 1. Свердловск, 1972, с. 135—136; Нижечек В. И. Советское право в системе нормативного регулирования социалистических общественных отношений. Иркутск, 1973, с. 30—74; Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974, с. 9—11; Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. М., 1976, с. 73—81; и др.

функционирование. Таким образом, третьим элементом предмета правового регулирования является *организация работы Советов*.

Названные три элемента в предмете правового регулирования, формулируемом применительно к деятельности Советов, являются главными.

Следует назвать еще два элемента предмета регулирования, степень значимости которых далеко не адекватна для различных Советов, однако в интересах комплексности исследования они не могут остаться вне внимания.

Во-первых, это процесс правотворческой деятельности представительных органов государственной власти (проблема, более значимая для Верховных Советов, но актуальная и применительно к местным органам власти). Правотворческая деятельность весьма своеобразна и характеризуется в литературе как специальная организационно оформленная деятельность компетентных государственных органов<sup>2</sup>. Она не может рассматриваться лишь в связи с функциями либо компетенцией представительных органов. Нет оснований считать ее только элементом организации работы Советов. В правотворческой деятельности все переплетается, в результате чего возникает обособленный участок работы представительных органов с особенностями их компетенции, порядка ее осуществления, участием других государственных органов, комиссий и депутатов Советов<sup>3</sup>.

Во-вторых, это деятельность исполнительных и распорядительных органов местных Советов. Отношения, возникающие в связи с деятельностью этих органов, своеобразны. С одной стороны, они нередко являются участниками тех же отношений, что и сами местные органы власти. С другой стороны, деятельностью исполкомов, отделов и управлений порождаются отношения с участием граждан, администрации предприятий и учреждений, расположенных на территории Совета, и др. Рассматривая деятельность исполнительных органов как элемент предмета правового регулирования, можно выяснить, каковы юридические средства обеспечения связи Советов и их исполнительных органов, в чем специфика участия исполкомов, отделов и управлений в осуществлении функций местных Советов.

Особенности предмета правового регулирования могут быть выявлены лишь при обстоятельном рассмотрении всех элементов его структуры. Это позволит выделить общее и особенное в статусе различных Советов, специфику правового регулирования, его содержание и пределы.

<sup>2</sup> Правотворчество в СССР. Под ред. Мицкевича А. В. М., 1974 с. 35, 70.

<sup>3</sup> См.: Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977, с. 29.

Методологической основой такого подхода является известное ленинское положение: «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и «посредствования». Мы никогда не достигнем этого полностью, но требование всесторонности предостережет нас от ошибок и от омертвения»<sup>4</sup>.

## § 2. Правовое закрепление основ организации и деятельности представительных органов

Правовое регулирование основ организации и деятельности Советов есть юридическое оформление их фактического статуса, связанного с исторической миссией представительных учреждений при социализме, и отражение роли Советов в решении задач строительства коммунизма в нашей стране.

В качестве первоначального шага правовое регулирование основ организации и деятельности обязательно предполагает недвусмысленный ответ на вопросы: *что* представляет собой каждый Совет и вся их система по политико-правовой природе; *вид* органов, к которому они относятся; *назначение* этой системы органов в целом и каждого ее звена в политической жизни, государственном, хозяйственном, социально-культурном строительстве; *место* данной совокупности органов в системе государственных и негосударственных органов и организаций; *положение* каждого органа внутри системы однородных органов (в данном случае — Советов), его взаимоотношения с вышестоящими и нижестоящими звеньями.

С нормативного оформления названных моментов и начинается правовое регулирование деятельности представительных органов государственной власти. Прежде всего право посредством нормы Основного закона СССР (ст. 2) закрепляет положение Советов народных депутатов как *политической основы* общенародного государства. Отсюда вытекает, что Советы являются главной государственной формой выражения воли широких слоев трудящихся. Они осуществляют организованное государственное руководство делами общества, воздействуя на все происходящие в нем социальные процессы. Советы также оказывают воздействие и на различные ячейки государственной «машины». Этому служат производительность от Советов всех иных систем государственных органов, умение Советов направлять их работу, организовывать творческое выполнение партийной директивы, собственных предписаний, полная подотчетность иных государственных органов Советам.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 290.

Право отражает природу Советов как *представительных* учреждений. Оно исходит из того, что каждый выборный направляется в Совет определенной частью населения и защищает ее интересы в общегосударственном или местном представительном учреждении. Их связь не только фактическая, но и юридическая, поскольку Конституция и текущее законодательство прямо обязывают каждого депутата поддерживать контакты с населением, встречаться с избирателями, отчитываться перед ними, информировать о важнейших мероприятиях и решениях и т. д. При этом не только каждый депутат, но и Совет в целом представляет интересы трудящихся. Юридическим средством олицетворения воли народа для каждого выборного и для Советов в целом являются наказания избирателей (ст. 102 Конституции СССР). Совет рассматривает наказания, учитывает их при разработке планов, организует выполнение наказов. Каждый депутат участвует в привлечении населения к участию в выполнении наказов и в контроле за их реализацией предприятиями, учреждениями и организациями (ст. 7 Закона СССР о статусе народных депутатов).

Представительный характер Советов обуславливает сочетание государственных и общественных начал в их организации и работе. Активное участие не только в государственных, но и в общественных делах, действительное влияние на них — норма для каждого Совета<sup>5</sup>.

Право отражает природу Советов и как органов *государственной власти*. Во-первых, Совет осуществляет наиболее ответственные функции по руководству делами государства. Во-вторых, Совет как органы государственной власти представляют собой систему, характеризуемую единством содержания и форм деятельности<sup>6</sup>. Это и закреплено в ст. 89 Конституции СССР 1977 г. В-третьих, решения, принимаемые Советами, носят исходный, основополагающий характер для всей совокупности государственных органов, а нередко и многих общественных организаций, для статуса граждан и их коллективов. Именно Совет в силу своего положения органов государственной власти широко используют регулятивную функцию.

Право стремится наряду с общими свойствами Советов как органов государственной власти отразить специфические черты каждого Совета (по звеньям) как властной инстанции.

<sup>5</sup> См.: Шеремет К. Ф. Теоретические вопросы совершенствования Советов депутатов трудящихся в современных условиях. — В кн.: Совершенствование работы Советов в современных условиях. М., 1976, с. 25.

<sup>6</sup> См.: Лукьянов А. И. Единство системы Советов и его закрепление в законодательстве. — «Советское государство и право», 1968, № 9, с. 21.

Это достигается разными средствами<sup>7</sup>: а) четко сформулированное в Конституции СССР наименование каждого Совета уже позволяет иметь суждение о его статусе и положении; б) деление Советов на высшие и местные органы государственной власти; в) возложение на Верховные Советы обязанности активно воздействовать на наиболее важные государственные и общественные дела; г) закрепление требований, адресованного местным органам власти, — решать дела местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся соответствующей административно-территориальной единицы; д) отражение в соответствии с принципом демократического централизма возможности любого нижестоящего Совета участвовать в обсуждении вопроса, который предстоит решить вышестоящим органам, независимо от их вида и уровня.

Нормы, воплощающие политико-правовую природу Советов, являются исходными для положения Советов не только в механизме государства, но и, как можно видеть, в политической системе советского общества. Но они дополняются еще рядом моментов, отражающихся в нормах государственного права и характеризующих связи Советов с иными (негосударственными) звеньями политической системы.

Как известно, Совет оказывает действительное влияние на различные звенья политической системы общества, испытывая, в свою очередь, воздействие последних. Задача права состоит в том, чтобы закрепить способы и формы участия Советов в возникающих здесь отношениях. Так, законодательство устанавливает для Советов в качестве одного из правил их работы непосредственную связь с общественными организациями, определяет также характер взаимоотношений Советов с органами общественной самодеятельности населения, которыми они руководят.

Высокая и ответственная миссия, которую выполняют представительные органы государственной власти, обуславливает постоянную заботу о них Коммунистической партии — руководящей силы в политической системе советского общества (ст. 6 Конституции СССР). Партия, осуществляя руководство Советами, определяет программу хозяйственного и социально-культурного строительства, над реализацией которой трудятся все государственные органы, возглавляемые Советами, способствует совершенствованию их работы. Право выступает как важнейший инструмент проведения в жизнь политики Коммунистической партии в отношении Советов.

Немаловажное значение имеет правовое закрепление в связи с основами организации и деятельности Советов *ср-*

<sup>7</sup> Они отражены в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик, в текущем законодательстве.

ка их полномочий, момента его начала и окончания, возможностей представительного органа по продлению или досрочному прекращению своих полномочий.

Срок полномочий закрепляется в Конституции СССР (ст. 90) и составляет 5 лет для Верховных Советов и 2,5 года для местных.

По поводу времени начала и окончания полномочий Советов Конституция СССР не содержит прямых указаний; до принятия Закона СССР о статусе депутатов данный вопрос вызывал различные суждения. В Законе (ст. 4) сказано о том, что полномочия депутата Совета начинаются со дня избрания и заканчиваются в день новых выборов. С этой нормой государственоведы и стали связывать время начала и окончания работы представительных органов<sup>8</sup>.

В законодательстве нашей страны не решается вопрос о возможности продления полномочий Советов. В ряде зарубежных социалистических стран такая возможность предусмотрена применительно к высшим представительным органам власти<sup>9</sup>. Продление производится лишь при наличии особых (чрезвычайных) обстоятельств и по решению самого верховного органа народного представительства. Такое же правило можно было бы отразить и применительно к Верховному Совету СССР — по отношению к себе и всем Советам страны, — если чрезвычайные обстоятельства имеют не локальное значение. При наличии таких обстоятельств в масштабах отдельной республики решение о продлении своих полномочий мог бы принять ее Верховный Совет.

Вправе ли решение о продлении полномочий Верховных Советов принимать Президиумы Верховных Советов? Выказано мнение, что Президиумы принимают такое решение в случае, если невозможен созыв сессии высшего представительного органа<sup>10</sup>. Оно заслуживает внимания, но право Президиума должно быть нормативно оформлено — с указанием условий его реализации.

Продление полномочий местных органов власти по их решению нецелесообразно. Решение о продлении их полномочий при необходимости принимает высший орган власти: чрезвычайные обстоятельства локального характера всегда можно быстро ликвидировать, а если они имеют значение для республики или всего Союза, то в равной мере значимы для высших и местных органов власти. Естественно, что в этом случае принципиальное решение исходит от первых.

<sup>8</sup> См., например: Хачатрян Г. М. Верховный Совет союзной республики. М., 1975, с. 11—12.

<sup>9</sup> Статья 69 Конституции НРБ, статья 45 Конституции СРР, § 28 Конституции ВНР и др.

<sup>10</sup> См.: Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971, с. 46.

Вопрос о возможности досрочного прекращения полномочий высших представительных органов можно решить так же, как он решен в ряде зарубежных стран<sup>11</sup>, т. е. указанием либо на то, что полномочия Верховного Совета могут быть прекращены только по его решению, либо что они вообще не могут быть прекращены раньше положенного срока. Речь идет, следовательно, о прямом, а не косвенном предписании по данному поводу.

Из смысла законодательства союзных республик об административно-территориальном устройстве вытекает возможность досрочной ликвидации сельсоветов и поселков, их объединения, включения в состав территории города и т. п. А это означает и досрочное прекращение полномочий сельского, поселкового органов власти. Изменения в административно-территориальном устройстве республик могут стать основанием для досрочного прекращения полномочий и Советов других ступеней, что и целесообразно отразить в норме общего характера.

Политико-правовая природа, назначение и положение в обществе и государстве обуславливают для всех Советов и для каждого их звена определенные функции. Закрепление функций в связи с правовой регламентацией основ организации и деятельности представительных органов власти обязательно, поскольку они отражают основные направления работы Советов, ее содержание и характер.

Конечно, функции дифференцируются для различных звеньев системы представительных органов. По отношению к Верховным Советам чаще всего называют такие их функции, как верховное руководство делами в государстве (верховное управление), правотворчество (законодательствование), верховный контроль. Такая классификация распространена<sup>12</sup> и заслуживает внимания. Но наряду с этим можно говорить и о функциях руководства и направляющего воздействия на нижестоящие Советы, осуществляемой высшими органами государственной власти<sup>13</sup>. Значение данной функции возрастает. В выступлении на заседании Президиума Верховного Совета СССР 17 июня 1977 г. Л. И. Брежнев подчеркивал: «Важнейшее направление, по которому в соответствии с новой Конституцией, несомненно, будет идти развитие деятельности Верховного Совета СССР и его Президиума, — это руковод-

<sup>11</sup> Статья 69 Конституции НРБ, § 28 Конституции ВНР.

<sup>12</sup> См.: Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И. Курс советского государственного права, т. 2. М., 1962, с. 386; Уманский Я. Н., Слива А. Я. Советское строительство, вып. 1. М., 1973, с. 64—65; Хачатрян Г. М. Указ. соч., с. 36; и др.

<sup>13</sup> См.: Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973, с. 99—172; Лукьянов А. И. Советская Конституция и развитие функций представительных органов власти. — «Советское государство и право», 1977, № 11, с. 58—59.

ство Советами народных депутатов»<sup>14</sup>. Верховные Советы союзных республик содействуют тому, чтобы мероприятия высших органов власти АССР направлялись в одно русло, их внимание нацелено на актуальные проблемы государственной, хозяйственной и культурной жизни. Верховный Совет союзной, автономной республики и его Президиум руководят местными Советами, оказывают воздействие на их работу, объединяют усилия.

Конституция СССР (ст. ст. 77 и 83) установила, что союзная, автономная республика «обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории». Отсюда для высших органов власти союзных и автономных республик кроме названных следует включить еще две важные функции. Они призваны координировать работу различных органов, предприятий, учреждений вышестоящего подчинения, расположенных на территории республики, оказывать содействие этим органам, предприятиям, учреждениям. Осуществление таких функций позволяет в полной мере сочетать интересы республики с более высоким интересом (соответственно союзной республики, Союза ССР). Отметим, что в том же аспекте расширяется содержание функции контроля для Верховных Советов союзных и автономных республик, в его сферу попадают определенные направления работы организаций, предприятий и учреждений вышестоящего подчинения.

Множеством функций обладают и местные Советы. Они также обусловлены положением их в государстве.

Местным органам власти подчинены предприятия, учреждения, организации. В отношении их Советы осуществляют функцию непосредственного руководства (ст. 146 Конституции СССР). Совет и его органы планируют развитие подчиненного хозяйства, утверждают основные показатели, решают кадровые вопросы и т. п.

В соответствии со ст. 147 Конституции СССР в пределах своих полномочий местные Советы «обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории». Отсюда следует ряд функций по отношению к предприятиям и организациям вышестоящего подчинения. Это — координация их работы. Важное значение имеет и содействие местного Совета предприятиям и организациям вышестоящего подчинения; обычно оно касается тех сфер, где функционируют специальные органы (например, военные комиссариаты) или где значительную долю работы выполняют сами предприятия, организации (например, обеспечение трудовыми ресурсами и сырьем предприятий центрального подчинения), но необходима помощь Совета.

На своей территории каждый местный орган власти осуществляет функцию контроля за деятельностью подчиненных ему объектов, а в отношении не подчиненных — за их деятельностью, связанной с обслуживанием населения и с соблюдением социалистической законности (ст. 147 Конституции СССР). В этом плане его контроль дополняется и надзором. Поэтому в целом можно говорить о контрольно-надзорной функции местных Советов в отношении любых предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории.

Во взаимоотношениях вышестоящих и нижестоящих местных органов власти проявляется функция руководства первых вторыми, закрепленная в ст. 146 Конституции СССР.

Заслуживает внимания еще одна функция местных Советов большинства звеньев (исключая сельские и поселковые), имеющая по отношению к перечисленным «служебное» назначение, — функция правотворчества, т. е. первичное нормативное регулирование общественных отношений с участием Советов, исполкомов, постоянных комиссий, депутатов и депутатских групп, комиссий при исполкомах.

Как можно видеть, в функциях высших и местных органов государственной власти есть определенное сходство, что обусловлено единой политико-правовой природой Советов. Вместе с тем функции даже при одинаковом их звучании для Верховных и местных Советов различаются по объему, содержанию, территориальным пределам осуществления. Все это учитывается при анализе функций представительных органов. Но юридическое закрепление функций — реальность. Причем отчетливо видна тенденция к повышению значимости соответствующих предписаний. Например, по отношению к функциям местных Советов сначала были реализованы все возможности наиболее полного их законодательного отражения при разработке законов о сельских, поселковых, районных и городских Советах. Затем же в связи с важной ролью правового оформления функций для этой цели был использован по отношению и к местным, и Верховным Советам высший, т. е. конституционный уровень регулирования.

Регулирование основ организации и деятельности Советов предполагает включение в предмет правового воздействия внутренней организации каждого Совета (или их групп по уровням), иначе говоря, — *организационной структуры* представительных органов государственной власти. Она объединяет всю систему подразделений и составных частей органа, а также тех образований (государственных или общественных), которые создаются как его органы и в этом качестве функционируют; все вместе они (совместно с государственным органом) составляют механизм, преследующий единые цели. Отличитель-

<sup>14</sup> «Правда», 1977, 18 июня.



ным признаком организационной структуры государственного органа является то, что между отдельными ее составными частями существуют только горизонтальные связи. При этом обеспечивается главенствующее положение самого органа по отношению ко всем элементам его организационной структуры.

Эти общие положения неодинаково преломляются в Верховных и местных Советах. Дело в том, что конституционные нормы по-разному определяют взаимную связь высших и местных представительных и исполнительно-распорядительных органов Советского государства. Для Верховных Советов закрепляется правило, что исполнительные органы (Совет Министров, министерства и ведомства) не являются органами высших представительных органов власти, хотя и активно содействуют им в реализации функций государственного руководства. И поэтому здесь организационная структура отражает практически внутреннюю организацию самого Верховного Совета.

Для местных Советов установлен несколько иной подход. В Конституции местные исполнительно-распорядительные органы определены как органы соответствующих Советов. Это значит, что исполкомы юридически есть часть механизма реализации функций местных органов власти. Поэтому они тоже должны включаться в организационную структуру Совета наряду с депутатскими формированиями (постоянные комиссии, депутатские группы)<sup>16</sup>. Таким образом, организационная структура местных Советов дает представление, во-первых, о средствах (организационных формах), которыми располагает сам местный орган власти при осуществлении своих функций (работа Совета на сессии, постоянные комиссии, депутатские группы, деятельность депутатов), во-вторых, об аппарате, участвующем в реализации тех же функций.

Наряду с понятием «организационная структура» для основ организации и деятельности Советов как предмета правового регулирования важно выяснить содержание другого понятия — «организационной формы». Организационная форма деятельности органа олицетворяет порядок, в котором он реализует свои функции, или, другими словами, — свое назначение. Организационных форм деятельности у органа может быть одна или несколько, но главным при этом является то, что каждая из них обусловлена природой органа, служит одним и тем же целям, отражает один и тот же характер его мероприятий.

Главной организационной формой деятельности Совета является сессия. Установление этого положения с указанием

<sup>16</sup> Организационная структура местного Совета характеризуется и понятием «система местного Совета» (см.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972, с. 121).

количества сессий для любого Совета, созываемых в год, — непереносимое условие регулирования основ организации и деятельности как первого элемента предмета правового регулирования. Другие организационные формы деятельности Советов — это постоянные комиссии, индивидуальная работа депутата, депутатские группы.

Как видим, понятия «организационная структура» и «организационные формы» могут касаться одного и того же. Но, формулируя теоретические основы предмета правового регулирования, надо различать эти понятия: первое шире и включает в себя второе<sup>16</sup>. В правотворческой же практике оба они вполне могут быть отражены в одной норме.

Наиболее сложным является вопрос об исполнительных комитетах местных Советов. Положение о том, что исполком есть организационная форма деятельности Совета, довольно распространено в литературе. Можно предположить, что и законодатель так же понимает роль исполкома, — ведь в разделах законов о местных Советах, касающихся организации их работы, есть главы об исполнительных комитетах.

Однако при рассмотрении данного вопроса надо различать теоретический и практический его аспекты. Теоретически было бы неточно именовать исполком организационной формой деятельности Совета — ведь согласно Конституции исполком не просто орган Совета, он орган государственного управления. Практический же аспект заключается в том, что деятельность Совета и деятельность исполкома настолько связаны, что сами понятия «Совет» и «исполком» рассматриваются как неразрывные. Поэтому и регулирует закон о Совете организацию работы исполкома, в значительной степени связывая ее с организацией работы самого органа власти, его постоянных комиссий и депутатов. Таким образом, связь Совета и его исполнительных органов отражает понятие «организационная структура». Оно охватывает весь механизм реализации функций органа власти, но ни в коей мере не заслоняет правовой природы каждого элемента системы местного Совета.

В основе статуса представительных органов власти лежат организационно-политические *принципы*, которые пронизывают всю политическую систему советского общества: принадлежность всей власти в СССР народу (полновластие народа); широкое участие трудящихся в управлении государственными и общественными делами; руководящая роль КПСС в обществе и государстве; социалистический интернационализм; демократический централизм; социалистическая законность. Эти принципы отражены в нормах Конституции СССР.

<sup>16</sup> Наряду с организационными формами на уровне, например, местных Советов в организационную структуру, как было отмечено выше, следует включать исполнительный аппарат.

Все они в полной мере воплощаются системой Советов народных депутатов.

На основе общих принципов политической системы советского общества формулируются специально и принципы деятельности непосредственно Советов народных депутатов. Особенностью современного этапа правового регулирования является то, что в закреплении принципов от частного (в отдельных актах о Советах) сделан шаг к высшей степени их обобщения — на уровне прежде всего Конституции СССР. В частности, в ст. 94 говорится: «Деятельность Советов народных депутатов строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных органов, других создаваемых Советами органов перед Советами и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе.

Советы народных депутатов и создаваемые ими органы систематически информируют население о своей работе и принятых решениях».

При необходимости отдельные принципы политической системы советского общества, деятельности Советов народных депутатов могут быть трансформированы в правила, имеющие особое значение для Советов того или иного звена. Разумеется, общая политическая значимость принципов при этом не утрачивается, но более осязаемой становится их связь с задачами соответствующих представительных органов. Например, Закон о районном Совете РСФСР говорит о том, что этот орган власти «работает в тесном контакте с районными органами общественных организаций» (ст. 6). На уровне же поселковых, сельских Советов сотрудничество идет уже не с органами, а с самими общественными организациями, их первичным звеном. Об этом и говорится в законах поселковых, сельских Советах.

Формулирование правил, вытекающих из общего принципа, применительно к конкретным Советам порой весьма необходимо, потому что для различных звеньев его содержание не может быть адекватным. Например, принцип социалистической законности для местных Советов лишь в малой мере предполагает правоустановительную и в сильной степени — правоприменительную деятельность, нормативная база которой весьма обширна. Отсюда перечисление в законах о местных Советах круга актов, которыми они руководствуются в своей работе. Естественно, что содержание принципа законности для верховных органов власти союзных и автономных республик будет несколько иным — наряду с правоприменением они в гораздо большей степени, чем местные Советы, выполняют правотворческие функции. Для них определен иной круг актов, являющихся основой их деятельности, —

принятые вышестоящими органами власти или собственные. Наконец, для Верховного Совета СССР содержание принципа законности определяется его назначением: он призван заложить основы самого принципа, наполнить его содержанием, обеспечить режим законности в масштабах всего федерального государства.

Воплощение принципа применительно к вышестоящим и нижестоящим Советам может порой идти различными, иногда противоположными путями. Так, принцип демократического централизма применительно к вышестоящим Советам прямо предполагает их руководящее и направляющее воздействие по отношению к нижестоящим. А для нижестоящих Советов он порождает такое правило их работы, которое получило наименование «обратной связи» и предполагает, в частности, активное влияние нижестоящих звеньев на работу вышестоящих.

В предмет правового регулирования при установлении основ организации и деятельности Советов включаются также *правовые формы*, в которых эта деятельность осуществляется. Вне таких форм функционирование представительного органа власти невозможно. Посредством юридических актов Советы реализуют свои функции и полномочия<sup>17</sup>. Закрепление всех видов актов, издаваемых органом, позволяет затем решить в нормативном порядке вопросы использования каждой формы.

Таковы главные особенности основ организации и деятельности Советов народных депутатов как первого элемента предмета правового регулирования. Их выяснение и отражение в нормах государственного права очень важно, поскольку уже само по себе является достаточным условием для обеспечения деятельности представительных органов власти. Кроме того, правильное уяснение основ организации и деятельности позволяет перейти к рассмотрению других элементов предмета правового регулирования и прежде всего компетенции представительных органов государственной власти.

### § 3. Некоторые проблемы правовой регламентации компетенции Советов

Проблема компетенции имеет ряд аспектов, рассмотрение которых неизбежно, когда речь идет о правовом регулировании. Теоретические конструкции компетенции представительных

<sup>17</sup> См.: Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967; Шебанов А. Ф. Форма советского права. М., 1968; Ржевский В. А. Содержание и форма правовых актов местных Советов. — «Советское государство и право», 1972, № 8; Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов (Очерки о юридической природе). М., 1975; и др.

органов государственной власти связаны с характером и пределами воздействия на нее правовых норм. Столь важная практическая значимость проблем компетенции привлекает постоянное внимание к ним многих государствоведов и вызывает немало дискуссий, которые позволили выяснить суть ряда вопросов. Нет необходимости вновь рассматривать все эти вопросы. Обратимся лишь к тем, которые наиболее значимы с позиций правового регулирования.

Один из сложных в проблеме компетенции — вопрос о ее *содержании* — обстоятельно рассмотрен во многих работах. Некоторые авторы утверждают, что компетенция представительных органов — это совокупность прав и обязанностей<sup>18</sup>. Данная трактовка вопроса другими авторами оспаривается, так как, на их взгляд, Совет не просто компетентен, его права и обязанности всегда «прилагаются» к определенной сфере экономического, культурного строительства, объектам хозяйственного и иного назначения. Значит, понятие должно охватывать прежде всего эти сферы (и объекты), а затем уже непосредственно права и обязанности по отношению к ним. Отсюда в компетенцию Совета включаются уже два элемента — «предметы ведения» и «права и обязанности» («полномочия»)<sup>19</sup>. Наконец, некоторые авторы считают, что в понятие компетенции необходимо добавить указание на пространственные и временные пределы деятельности государственного органа<sup>20</sup>. На наш взгляд, правы те ученые, которые выступают за двухчленное понятие компетенции представительных органов государственной власти: предметы ведения и полномочия.

Как реально учитываются категории «предметы ведения» и «полномочия» в процессе правового регулирования деятельности Советов различных уровней? Остановимся на некоторых теоретических предпосылках практического решения данной проблемы.

В правовом регулировании следует исходить из того, что предметами ведения являются сферы общественной жизни, в которых компетентны Советы<sup>21</sup>. Основные направления их деятельности обусловлены функциями государства; в связи с этим можно выделить несколько сфер общественной жизни, в

которых компетентны представительные органы власти: государственное строительство; внешние сношения (СССР, союзная республика); хозяйственное строительство; социально-культурное строительство. Это — предметы ведения Советов в самом широком плане, обусловленные тем, что они осуществляют государственное руководство жизнью страны, воздействуют на все процессы, происходящие в социалистическом обществе. Практически вне названных предметов ведения Советов не остается ничего, ими охвачены все государственные и общественные дела.

Возможна в правовом регулировании и большая дробность предметов ведения, при которой каждая сфера общественной жизни будет уже по объему — например, выделение в социально-культурном строительстве в качестве самостоятельных сфер здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения и т. д.

Сразу же становится очевидной необходимость включения предметов ведения как элемента в компетенцию. Ведь представление о компетенции Совета нередко можно получить из простого перечисления предметов его ведения, не обращая даже к полномочиям. Так, столь обобщенный предмет ведения, как «внешние сношения», уже свидетельствует о наличии компетенции у Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Как высшие органы государственной власти соответствующих государств они могут принимать участие в осуществлении их компетенции, а последние охватывает и область внешних сношений.

Дробление этого предмета ведения, выделение таких сфер, как внешнеполитические сношения, внешнеэкономические отношения, внешняя торговля, вновь позволяют получить представление о компетенции высших органов государственной власти. Согласно п. 10 ст. 73 Конституции СССР ведению Союза ССР подлежат «внешняя торговля и другие виды внешнеэкономической деятельности на основе государственной монополии»; поэтому такие предметы ведения, как внешняя торговля, внешние экономические сношения, могут принадлежать Верховному Совету СССР. Внешнеполитические дела, касающиеся сношений с другими государствами и международными организациями, отнесены к компетенции не только СССР, но и союзных республик. Значит, можно говорить о наличии этого предмета ведения у Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Поскольку перечисленных предметов ведения нет у Верховных Советов автономных республик, значит они некомпетентны в названных сферах.

С определением предметов ведения Советов дается ответ на вопрос, в каких областях общественной и государственной жизни он в принципе компетентен, но отношение Со-

<sup>18</sup> См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, с. 179.

<sup>19</sup> См.: Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968, с. 11 и сл.; Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969, с. 13—15; Павловский Р. С. Законодательство о местных Советах депутатов трудящихся. Харьков, 1975, с. 86—87.

<sup>20</sup> См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972, с. 101.

<sup>21</sup> См.: Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов, с. 13; Павловский Р. С. Указ. соч., с. 86.

вета к сфере еще не говорит о пределах его возможностей. Они воплощаются в полномочиях.

Тем не менее регламентация компетенции непременно связана с уточнением предметов ведения; более того, как показывает правотворческая практика, это есть изначальный шаг. Наиболее яркий тому пример — законы о местных Советах, каждая статья которых, посвященная правам и обязанностям, начинается с формулы «в области...»; тем самым дается четкое представление об отношении Совета к соответствующей сфере хозяйственного и социально-культурного строительства.

Предметы ведения Верховных Советов, как правило, специально не перечисляются в нормативных актах, поскольку действует конституционный принцип — Верховный Совет правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению соответственно СССР, союзной республики, АССР. С точки зрения правового регулирования это наиболее правильный подход<sup>22</sup>.

Для правового регулирования важен вопрос и о содержании второго элемента компетенции. Для обозначения этого элемента в законодательстве используется термин «права и обязанности» Совета. В науке государственного права и советского строительства также довольно популярен термин «полномочия». Он в равной степени охватывает и права Советов, и обязанности по руководству хозяйственными и социально-культурными делами.

Есть и еще одна причина широкого использования понятия «полномочия». Известно, что не все права и обязанности, предоставленные органу и возложенные на него, есть часть его компетенции<sup>23</sup>. Есть такие права, которые орган может или должен осуществлять, но они к компетенции не имеют отношения (право местного Совета избирать председателя и секретаря каждой сессии). Есть обязанности того же свойства (обязанность Совета выслушать на сессии депутата, желающего внести запрос). Понятие «полномочия» является достаточно гибким. Не исключая расширения прав и обязанностей любого профиля, оно относит к компетенции

<sup>22</sup> Правда, в связи с фиксацией таких общих предметов ведения возникает вопрос: известно, что количество «дробных» предметов ведения Верховных Советов (например, союзной, автономной республики) может изменяться (увеличиваться, уменьшаться). Как определить, имеет ли это место при наличии предписаний столь общего характера? Видимо, для этого надо идти от частного к общему, т. е. принимать во внимание конкретные нормативные акты, касающиеся компетенции соответствующего государства или самого Верховного Совета (так, в 1957 г. вопросы административно-территориального деления отошли от СССР к союзным республикам, значит, изменились и предметы ведения соответствующих высших представительных органов власти).

<sup>23</sup> См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления, с. 84.

Совета лишь те из них, которые имеют материальный характер и реализуются в той или иной сфере государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства.

Очевиден неоднородный характер полномочий. Ответственность представительного органа за состояние дел в государственной, хозяйственной, социально-культурной жизни составляет его систематически обращаться к тем или иным отраслям, слушать доклады и отчеты исполнительно-распорядительных органов государства, содоклады своих постоянных комиссий, намечать перспективы развития отрасли, возлагать задания на государственные органы и т. п. Если говорить в целом, то во всех таких случаях Совет осуществляет общее руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Опирается он при этом на свои соответствующие полномочия (внутри предметов ведения), каждое из которых выражает меру ответственности Совета.

Таким образом, полномочия по общему руководству государственной, хозяйственной, культурной жизнью — часть компетенции соответствующего Совета. Их довольно много в компетенции представительных органов, что обусловлено положением, назначением и методами деятельности Советов.

Другие полномочия Совета носят конкретный характер. Их специфика состоит в том, что они индивидуализированы применительно к Советам соответствующей ступени, с их осуществлением связаны определенные юридические последствия. Совет, как правило, не может по своему усмотрению решить, осуществлять или не осуществлять такие полномочия, он должен их реализовать, причем нередко в определенные сроки и периоды времени. Содержание актов органа власти при осуществлении подобных полномочий нередко известно заранее, хотя самостоятельность Совета в выборе варианта решения или его отдельных пунктов ничем не ограничена. Это, например, такие полномочия, как утверждение плана и бюджета, плана мероприятий по реализации наказов избирателей, образование своих органов, других государственных органов и т. д.

Подавляющая часть конкретных полномочий Советов может быть названа исключительными полномочиями. Но сводить проблему конкретных полномочий лишь к исключительным было бы неверно. Исключительное полномочие — такое, которое может осуществить только Совет. В группу конкретных полномочий относятся и такие полномочия, которые в данной ситуации может осуществлять Совет, в другой же — специально уполномоченный на это иной государственный орган. Например, такое полномочие, как дача согласия на привлечение депутата к уголовной ответственности конкретное, но не исключительное для Совета: в период сессии оно осуществляется им самим, а между сессиями — соответ-

венно Президиумом Верховного Совета или исполкомом местного Совета.

Зная характер предметов ведения, содержание компетенции представительных органов, можно ли решить (и какими путями) проблему *разграничения* компетенции между Советами различных ступеней? Решение может быть сугубо практическим — перечисляя полномочия, определять, кому они принадлежат (либо должны принадлежать). Однако не менее важно наметить теоретические предпосылки решения проблемы, пригодные на все возможные случаи в правотворчестве. На наш взгляд, они должны заключаться в следующем:

1. Положение Советов данного звена в системе Советов и механизме государства достаточно определенное. Оно прямо влияет на круг предметов ведения. Поэтому первый путь разграничения компетенции состоит в четком формулировании предметов ведения для любого Совета. При этом, поскольку лишь для местных Советов целесообразна дробная конкретизация предметов ведения, а для Верховных Советов — «масштабная», обязательно надо указать на те из них, которые являются специфичными для тех или иных высших органов власти и обусловлены распределением компетенции между СССР и союзными республиками, между последними и АССР<sup>24</sup>.

2. Компетентность Верховных Советов в тех или иных сферах общественной жизни обычно не вызывает вопросов и сомнений. Поэтому нет необходимости широкого закрепления в нормативных актах их полномочий по общему руководству. О них дает достаточное представление упоминавшаяся конституционная формула о том, что Верховный Совет правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению соответственно СССР, союзной республики, АССР (см., например, ст. 108 Конституции СССР).

Применяемое сейчас подробное перечисление в законах полномочий местных Советов по общему руководству — наиболее предпочтительный вариант правового регулирования. Это как бы увеличивает меру ответственности каждого органа власти за положение дел в той или иной отрасли на подведомственной ему территории. Кроме того, вносится ясность в его отношения с предприятиями, учреждениями и организациями в отрасли, с отраслевыми органами управления, вышестоящими органами.

3. Совершенно необходимо полное отражение в нормативных актах конкретных полномочий Советов каждого звена, а тем более их исключительных полномочий, даже если они сходны для различных представительных органов. Но

<sup>24</sup> Это, следовательно, может быть сделано при определении компетенции как высших органов власти, так и соответственно Союза ССР, союзной республики, АССР.

как же реально отразить индивидуальный характер исключительных прав одного Совета в сопоставлении с другим (по уровням)? Намечая общие контуры, можно отметить следующее.

Во-первых, исключительные полномочия обусловлены функциями Советов, их местом в системе органов и во многом сходны. Но индивидуальность достигается именно правовой регламентацией, где каждому Совету свойственны свои формулировки и термины. Например, каждый Совет образует ряд государственных органов. Указанием на их виды и достигается определенность данного исключительного права для соответствующего Совета.

Во-вторых, учет уровня Совета отражается на конкретных видах исключительных полномочий (право принимать законы для Верховных Советов, отсутствие его у местных Советов и т. д.).

В-третьих, юридически выраженный реальный объем одного и того же полномочия для разных Советов также свидетельствует о его исключительности для них (например, любой Совет образует постоянные комиссии, но лишь в Верховных Советах есть такие, как комиссии законодательных предположений).

В-четвертых, совершенно очевидно, что в круг исключительных должны входить такие полномочия, осуществляя которые данный Совет оказывал бы кардинальное влияние на положение дел в рамках подведомственной ему территории, т. е. те, которые касаются, так или иначе, всех сфер, предметов ведения Совета и обобщенно выражают его отношение к ним.

4. При формулировании компетенции Советов надо исходить из того, что каждый вышестоящий Совет призван оказывать руководящее и направляющее воздействие на нижестоящие Советы. Поэтому диапазон юридических возможностей вышестоящего Совета всегда должен быть шире, чем у нижестоящих. А это значит, что, используя предоставленные законом средства, вышестоящий орган власти воздействует в нужном направлении на нижестоящие Советы.

5. На распределение компетенции между Советами прямо влияет национально-государственное устройство нашей страны, распределение компетенции между Союзом ССР и республиками, между центром и местами по руководству государственной, хозяйственной и культурной жизнью.

6. Наконец, далеко не последнюю роль может сыграть язык правовой регламентации, с помощью которого индивидуальность Совета может быть отражена в самой полной мере.

Одной из важных для правового регулирования компетенции Советов является проблема ее *соотношения* с компе-

тенцией государственных органов, образуемых Советами и работающих под их руководством. Она имеет два «разреза» применительно к высшим и местным органам государственной власти. Рассмотрим каждый из них.

На уровне Верховных Советов эта проблема решается в плане соотношения компетенции Верховного Совета с компетенцией Президиума Верховного Совета и Совета Министров. Участие каждого из названных органов в осуществлении компетенции социалистического государства означает в первую очередь то, что для них существуют практически одни и те же предметы ведения. Об этом достаточно наглядно свидетельствует и практика. Следовательно, нет предметов ведения, относящихся к исключительному ведению какого-либо из высших органов социалистического государства, а значит, разграничение их полномочий с этого уровня не начинается.

В состав компетенции представительного органа входят две группы полномочий: по общему руководству и конкретные. Видимо, в плане соотношения компетенции высших органов государства нереальной была бы попытка отграничить полномочия каждого из них по общему руководству той или иной отраслью. В самом деле, и Верховный Совет, и Президиум Верховного Совета, и Правительство в равной мере могут обсудить вопросы состояния строительства дорог, медицинского обслуживания населения и т. д.

В отношении Верховного Совета констатация такой возможности, очевидно, недостаточна. Не случайна поэтому конституционная формула, согласно которой Верховный Совет правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению соответственно Союза ССР, союзной республики, АССР.

К чему же тогда сводится рассматриваемая проблема? Очевидно, к более точному формулированию конкретных полномочий Верховного Совета, Президиума Верховного Совета и Совета Министров. Теоретические основы разграничения связаны с правовым статусом Верховного Совета и других органов.

Верховный Совет как высший орган государственной власти даже при реализации конкретных полномочий обращается к наиболее ответственным сторонам жизни государства. Верховный Совет работает в сессионном порядке. Естественно, что, собираясь на сессии, депутаты должны решать самые важные вопросы, и в первую очередь такие, которые другой орган решить не может.

Важно и то, что конкретные полномочия, возлагаемые на Президиум Верховного Совета и на Совет Министров, также обусловлены их политико-правовой природой, т. е., следовательно, в большей мере свойственны им, чем Верховному Совету, если исходить из рационального распределения компетенции государства между его высшими органами.

Распределение это заключается в том, что высший представительный орган формулирует государственно-правовую волю народа, которая становится обязательной для всех других государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан. Президиум Верховного Совета также осуществляет функции государственной власти, но преимущественно те, для которых характерны оперативность, срочность, безотлагательность. Правительство осуществляет высшие исполнительно-распорядительные функции, оно как бы перебрасывает «мост» от государственной власти к управлению, возглавляя систему его органов.

Следовательно, такая линия разграничения конкретных полномочий Верховного Совета и Правительства состоит в том, что оно осуществляет исполнительно-распорядительные функции, прямо относящиеся к государственному управлению той или иной отраслью общественной жизни или всеми ими, и имеет для этого необходимые полномочия. Такие полномочия в принципе не нужны Верховному Совету, хотя Конституция СССР не исключает рассмотрения высшим представительным органом вопросов управления (ст. 131). И иногда он рассматривает подобные вопросы.

При решении проблемы применительно к Верховному Совету и Президиуму Верховного Совета следует учитывать, с одной стороны, природу первого как верховного представительного органа, правомочного решить любой вопрос, отнесенный к ведению государства, с другой стороны, природу Президиума Верховного Совета. В ст. 119 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР охарактеризован как «постоянно действующий орган Верховного Совета СССР, подотчетный ему во всей своей деятельности и осуществляющий в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти СССР в период между его сессиями» (аналогичные формулировки включены в Конституции союзных и автономных республик). Но для понимания природы Президиума важны и другие конституционные нормы, в частности, ст. 77 Конституции СССР, где Президиум Верховного Совета СССР назван в числе органов уже не Верховного Совета, а Союза ССР. Следовательно, содержание Конституции позволяет рассматривать Президиум Верховного Совета и как государственный орган (естественно, орган власти), и как постоянно действующий орган Верховного Совета.

Из конституционных норм следуют как бы три назначения Президиума Верховного Совета: он организует работу Верховного Совета; в период между сессиями в случае необходимости осуществляет некоторые полномочия Верховного Совета; постоянно реализует в соответствии с «разделением труда» по осуществлению государственной власти ряд ее

полномочий, не требующих решающего участия непосредственно высшего представительного органа.

Деятельность Президиума находится во взаимосвязи с деятельностью Верховного Совета. Но имеет ли это место и в отношении правовой регламентации компетенции Верховного Совета и Президиума Верховного Совета? Далеко нет.

В Конституциях довольно четко определены полномочия Верховных Советов; конституционные нормы выделяют и ограничивают прежде всего их исключительные полномочия. Да и в других отношениях ограничительный «барьер» для Президиума также установлен — он осуществляет между сессиями функции Верховного Совета «в пределах прав, предусмотренных Конституцией». С другой стороны, конституционное регулирование полномочий Президиума Верховного Совета тоже достаточно подробно и к тому же самостоятельно, поскольку осуществлено преимущественно там, где речь идет о компетенции не Верховного Совета, а именно Президиума. Это его исключительные полномочия, поскольку они четко зафиксированы именно за ним; сделано это в специальной статье Конституции, адресованной Президиуму (ст. 121 Конституции СССР и аналогичные статьи Конституций республик); другие государственные органы не могут их осуществлять; вряд ли даже сами Верховные Советы будут рассматривать вопросы, решение которых, согласно Конституциям, возложено на Президиумы.

Следовательно, право, отражая тесную связь деятельности Верховного Совета и Президиума Верховного Совета, дифференцированно определяет возможности каждого органа. В этом заложены предпосылки разграничения их полномочий. Но какие критерии позволяют правильно решить данный вопрос?

Во-первых, особая роль Верховного Совета в государстве обуславливает такие полномочия, которые должен осуществлять только этот орган и ни при каких обстоятельствах не может реализовать Президиум Верховного Совета (принятие Конституции, внесение в нее изменений и т. д.).

Во-вторых, согласно прямым указаниям закона, фактор необходимости может позволить Президиуму Верховного Совета принять решение (с соблюдением ряда условий) по вопросу, который при проведении сессии рассматривается Верховным Советом. Так, Президиум Верховного Совета СССР на основании п. 17 ст. 121 Конституции СССР «в период между сессиями Верховного Совета СССР объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии».

В-третьих, определенное значение для решения проблемы имеет время осуществления полномочия. Есть такие конкрет-

ные полномочия, которые в равном объеме на сессии осуществляются Верховными Советами, в период между сессиями — Президиумами Верховных Советов. В частности, согласие на привлечение к уголовной ответственности депутата Верховного Совета СССР, Председателя, членов и заседателей Верховного Суда СССР дается в период сессии Верховным Советом СССР, между сессиями — Президиумом Верховного Совета СССР.

В-четвертых, надо учитывать рамки возможностей каждого органа. Это позволяет Верховному Совету на сессии осуществить ряд конкретных полномочий в полном объеме и в частичном объеме — в период между сессиями Президиуму Верховного Совета с последующим представлением своих актов на утверждение Верховного Совета (например, Президиум по представлению Председателя Совета Министров освобождает от должности и назначает отдельных членов Совета Министров с последующим представлением своего указа на утверждение Верховного Совета на его очередной сессии).

В-пятых, важное значение имеет «структурный разрез» полномочий. Конкретное основополагающее полномочие осуществляет Верховный Совет, другие же, вытекающие из главного, — Президиум Верховного Совета. Так, согласно ст. 33 Конституции СССР: «Основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства определяются Законом о гражданстве СССР». Следовательно, это делает Верховный Совет СССР. Президиуму Верховного Совета СССР предоставлено право решать вопросы приема в советское гражданство, выхода из советского гражданства, лишения его, предоставления убежища (п. 10 ст. 121 Конституции СССР).

И, наконец, надо учитывать способ осуществления полномочий. Они между Верховными Советами и Президиумами Верховных Советов могут распределяться так: определенный вопрос постоянно решается Президиумом, а Верховный Совет обладает преимущественно контрольными полномочиями, утверждая его акты. Так, согласно п. 2 ст. 122 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями с последующим утверждением Верховного Совета СССР на его очередной сессии «утверждает изменения границ между союзными республиками».

Таковы критерии, положенные в основу разграничения компетенции Верховного Совета и Президиума Верховного Совета и учитываемые при ее правовом закреплении.

Рассмотрим теперь ту же проблему разграничения применительно к местным Советам. Их связь с образуемыми ими государственными органами, будучи юридически оформленной, выглядит иначе, чем на уровне Верховных Советов. Согласно Конституции СССР, Конституциям союзных и

автономных республик избираемые местными Советами исполнительные комитеты являются их исполнительными и распорядительными органами. Но нельзя сказать, чтобы это кардинально повлияло на научное решение проблемы соотношения прав Совета и исполкома. Диапазон взглядов по этому поводу широк — от полного отрицания возможности собственных полномочий у исполнительных органов до признания не только факта их существования, но даже и выделения среди них исключительных прав исполнительных комитетов<sup>25</sup>.

Проблема эта старая и известная, неоднократно освещавшаяся в литературе, в том числе и автором<sup>26</sup>. Напомним лишь главные контуры спора. К содержанию компетенции местных Советов существуют два прямо противоположных подхода. Суть первого состоит в том, что понятие «компетенция местного Совета» рассматривается как собирательное, комплексное. Компетенция охватывается с широкой трактовкой самого понятия «местный Совет», т. е. он рассматривается как механизм, состоящий из Совета непосредственно (сессии Совета), исполкома, отделов, управлений, постоянных комиссий и т. п. Каждое из звеньев этого механизма участвует в осуществлении компетенции Совета — обобщенной, объединяющей все права и обязанности Совета и его органов<sup>27</sup>. Отсюда и понятие «единой компетенции», которое, пожалуй, чаще всего используют для выражения существа первой точки зрения.

Сторонники второй точки зрения, с которыми мы солидарны, утверждают, что полномочия Совета и полномочия его исполнительно-распорядительных органов не следует объединять в обобщенную «компетенцию местного Совета». Существуют компетенция Совета — представительного органа государственной власти и компетенция его исполнительно-распорядительных органов как самостоятельные (правовые) категории, и в этом качестве они предстают перед правом как объект воздействия его норм<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> См. подробно: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления, с. 131—146.

<sup>26</sup> См.: Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М., 1974, с. 22—47; Он же. Методы регулирования компетенции местных органов государственной власти. — «Вестн. Моск. ун-та Сер. право», 1974, № 3.

<sup>27</sup> См.: Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М., 1973, с. 21; Григорян Л. А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М., 1965, с. 96 и сл.

<sup>28</sup> См.: Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в Советском государстве. — «Труды ВЮЗИ», т. XIII. М., 1971, с. 55—64; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления, с. 131.

В концепции «местный Совет в широком смысле слова», как правильно подмечает Б. М. Лазарев, подчеркнута органическая связь между Советом, исполкомом, отделами и управлениями. Но в то же время недооценивается относительная самостоятельность каждого из этих органов, наличие у них качеств особых субъектов права — органов, обладающих своей компетенцией и находящихся в правоотношениях с Советом и друг с другом, система двойного подчинения исполкомов и почти всех отделов и управлений<sup>29</sup>.

Концепция «единой компетенции» не согласуется с организацией правового регулирования деятельности Советов. Казалось бы, если существует «единая компетенция» Совета, то ее надо регулировать, видимо, посредством актов, адресованных такому «Совету», т. е. актов Верховного Совета и Президиума Верховного Совета. Действительность же характеризуется большим количеством нормативных предписаний управленческих органов, адресованных исполкомам, отделам и управлениям. Сужение правотворческой деятельности управленческих органов, обращение их в Верховный Совет, Президиум задержали бы издание необходимых нормативных актов. К тому же появление большого количества актов, адресованных «Совету», но фактически обращенных к деятельности исполкома, отделов и управлений, вызвали бы одновременно трудности их применения.

Учитывая тот факт, что многие акты центральных органов обращены к исполкомам, отделам и управлениям, сторонники концепции «единой компетенции» допускают, что их деятельность может быть самостоятельным объектом воздействия права. Но что же при этом происходит с компетенцией Совета? Она может расширяться, так как утверждается, что расширение компетенции исполнительных органов есть одновременно и расширение компетенции Совета<sup>30</sup>. Но в таком случае объем компетенции представительного органа прямо зависит от правотворческой деятельности центральных органов управления не только общей, но и отраслевой компетенции. Вряд ли это целесообразно, если учесть, что компетенция посредством нормативных актов может не только расширяться, но и сужаться<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> См.: Лазарев Б. М. Местные представительные органы и органы управления. — «Советское государство и право», 1974, № 3, с. 72.

<sup>30</sup> См., например: Москалев А. В. Сессионная деятельность местных Советов. М., 1975, с. 51.

<sup>31</sup> В. С. Мартемьянов отмечает: «Наделение местных Советов компетенцией в области руководства хозяйством путем передачи прав их исполкомом было вызвано, очевидно, помимо всего прочего, отсутствием законодательного решения вопроса о статусе местных Советов» (Мартемьянов В. С. Материально-финансовая база деятельности местных Советов. — «Советское государство и право», 1978, № 4, с. 93).



Для правового регулирования более приемлема концепция компетенции местных Советов, основанная на признании самостоятельного характера компетенции и Совета, и его исполнительно-распорядительных органов при тесной взаимной связи этих категорий.

Единая и неделимая компетенция Совета как местного органа государственной власти выражается в полномочиях, которыми он наделен для осуществления своих функций. Это не комплексная компетенция, не совокупность прав Совета и его органов, а его собственная компетенция.

Многообразие сфер деятельности местных Советов, характер их полномочий и особенности организации работы требуют, чтобы они создавали свои исполнительные органы — исполкомы, отделы и управления. Все они принимают участие в реализации компетенции местных органов власти. Но это не означает, что Советы делят с ними свои полномочия, отдают им часть своих прав. Участие в реализации компетенции Совета порождает для каждого из его органов собственные права и обязанности, которые неразрывно связаны с полномочиями самого Совета и по существу являются их продолжением. Однако они имеют самостоятельное значение, так как определяют роль каждого из таких органов в конкретной сфере или отрасли управления, а поэтому представляют самостоятельный предмет правового регулирования.

Наличие самостоятельной компетенции у исполнительных органов Советов обусловлено следующими факторами. Во-первых, каждый из них, в той или иной мере участвуя в организации работы самого Совета, должен проводить соответствующие мероприятия, для чего ему нужны собственные права и обязанности (по подготовке сессий, по учету и обобщению наказов избирателей и т. д.). Во-вторых, Совет, рассматривая те или иные вопросы, в своих решениях касается самого главного, кардинального. Для достижения конечного результата нередко требуется активная деятельность исполнительных органов. Естественно, что наиболее эффективно каждый из них сможет это сделать лишь посредством юридически значимых действий, а они прямо связаны с наличием у него собственных полномочий, определяющих объем его ответственности в развитии соответствующей сферы. В-третьих, наличие собственной компетенции необходимо органу и для того, чтобы он занял стабильное, соответствующее интересам государства положение в системе местного Совета. По мнению сторонников «единой компетенции», это место определяет сам Совет, «распределяя» свою компетенцию между своими органами. На самом же деле это не совсем так. Положение определяется компетентными органами государства с учетом при-

роды того вида органов, к которым относится данный исполнительный орган, их роли в государстве вообще, а отсюда — в системе Совета. Поэтому естественно, что наличие собственной компетенции влияет на взаимоотношения органа с другими исполнительными органами, а также и с самим Советом.

Характер полномочий органов Совета зависит прежде всего от форм их участия в реализации его компетенции. Как можно было видеть, во-первых, органы Совета обеспечивают нормальное его функционирование, осуществление им своих полномочий. Во-вторых, они непосредственно решают ряд вопросов, вытекающих из деятельности самого Совета. Соответственно и полномочия, которыми обладают органы Советов, делятся на две группы. К первой относятся права и обязанности, осуществляемые ими в связи с работой Советов (они имеют вспомогательный по отношению к Совету характер, направлены на создание всех необходимых условий для успешной его работы). Ко второй группе относятся полномочия по самостоятельному разрешению органами Советов вопросов государственного управления.

Исходя из предлагаемой трактовки компетенции, решение проблемы разграничения полномочий между Советами и их исполнительными и распорядительными органами в сущности сводится к точному определению полномочий Совета и его органов. Но каких полномочий? Компетенция исполнительных и распорядительных органов, как и компетенция самого Совета, включает в себя две группы полномочий: права по решению общих вопросов хозяйственного и культурного строительства; конкретные полномочия. Советы и их органы имеют единые сферы деятельности и нередко рассматривают сходные вопросы. Поэтому возможно точное определение и тем самым четкое разграничение лишь конкретных полномочий Советов и исполнительных комитетов. Детальное разграничение вопросов общего руководства местными делами между Советом и исполнительным комитетом невозможно, в чем нет и практической необходимости. Наиболее важные вопросы рассматривает Совет<sup>32</sup>.

Следовательно, можно говорить о следующих путях решения проблемы разграничения полномочий местных Советов и их исполнительных органов: а) полномочия по общему руководству хозяйственным и социально-культурным строительством принадлежат в равной мере и Совету, и исполкому, наиболее подробно они перечисляются в законах о Советах; б) конкретные полномочия распределяются между ними с учетом важности вопроса и сессионного порядка

<sup>32</sup> См.: Шеремет К. Ф. Теоретические вопросы совершенствования компетенции местных Советов. — В кн.: Вопросы развития Советов на современном этапе. Под ред. С. С. Кравчука. М., 1966, с. 96.

работы Совета. При этом некоторые конкретные полномочия могут в период сессии осуществляться Советом, когда он не заседает — исполнительным комитетом (например, отчет руководителя отраслевого отдела о его работе); в) те конкретные полномочия, которые имеют наиболее важное и решающее значение для руководства хозяйственной и культурной жизнью и для деятельности органов Совета, закрепляются за местным органом власти в качестве исключительных; г) конкретные полномочия исполкома также подробно определяются в нормативных актах. Совокупность полномочий всех названных групп и составляет предмет правового регулирования — самостоятельный для Советов и для исполкомов, но тесно взаимосвязанный.

В связи с соотношением полномочий Советов и органов управления заслуживает внимания проблема, решение которой прямо отражается на объеме и характере регулирования полномочий представительных органов, — проблема так называемой *делегации* (передачи) полномочий от одних органов управления другим и ее влияние на компетенцию Советов.

Этот вопрос возникает при перераспределении компетенции между СССР и союзными республиками. Данная проблема существует на уровне союзных и автономных республик — передача отдельных вопросов Советом Министров СССР Правительствам союзных и автономных республик заставляет задуматься над тем, не следует ли их отнести к компетенции Верховных Советов этих республик. Но чаще всего та же проблема возникает на уровне местных Советов: передача многих вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства Правительством союзной республики исполкомам областных и краевых Советов либо исполкомам районных и городских Советов (в республиках без областного деления — только исполкомам районных и городских Советов) ставит на повестку дня вопрос, насколько компетентны в осуществлении тех же полномочий сами Советы. Наконец, исполкомы высших Советов передают отдельные полномочия, возложенные на них в нормативном порядке республиканскими органами, исполкомам нижестоящих Советов. И здесь приходится выяснять то же самое — не следует ли к осуществлению данных полномочий прикоснуться в первую очередь нижестоящим Советам.

Каков характер того полномочия, которое передается от вышестоящего органа нижестоящему? Остается ли оно полномочием вышестоящего органа, временно перешедшим к нижестоящему, либо навсегда отходит к нижестоящему и является впредь частью его компетенции? Первое бывает весьма редко. Обычно органы управления передают какие-

либо полномочия другим органам, нижестоящим и подотчетным по отношению к ним, «безвозвратно».

Правотворческая практика свидетельствует о возможности двух ситуаций: нижестоящему органу передаются, чаще навсегда, многие полномочия (хотя терминологически это может обозначаться как «передача вопросов»); нижестоящему органу поручается решение только одного конкретного вопроса, но не более того. Возникает ли во втором случае у органа полномочие или нет?

Совет Министров РСФСР постановлением от 9 мая 1963 г. «Об упорядочении распределения жилой площади и учета граждан, нуждающихся в жилье», поручил Советам Министров АССР, исполкомам областных и краевых, Московского и Ленинградского городских Советов рассмотреть разработанные Министерством коммунального хозяйства РСФСР примерные Правила учета граждан, нуждающихся в получении жилой площади, и утвердить их по согласованию с соответствующими профсоюзными органами<sup>33</sup>.

Возникло ли в данном случае у исполкомов областных и краевых Советов собственное полномочие, или они лишь выполнили указание Правительства республики? Думается, в момент, когда такие правила были приняты на местах, у исполкомов не появилось соответствующего полномочия. Но ограничиться констатацией лишь этого факта нельзя. Необходимо посмотреть на дальнейшую практику. А она свидетельствует о том, что и в дальнейшем исполкомы стали регулировать порядок учета нуждающихся в жилой площади. Поскольку у Совета Министров РСФСР это не вызвало возражений, можно считать, что регламентация соответствующих отношений стала уже полномочием исполкомов.

В принципе можно сделать вывод о том, что поручения разового характера, даваемые вышестоящим органом управления нижестоящему, не приводят еще к возникновению у последнего своего полномочия, но создают предпосылки к этому<sup>34</sup>.

Поэтому при оценке актов, которыми делегирована какая-то возможность, следует проявлять максимальную меру осторожности. В ином случае могут быть нежелательные последствия. С утверждением, что акт, принятый подчиненным органом на основе делегации, приобретает силу, равную силе акта делегирующего органа, нельзя согласить-

<sup>33</sup> СП РСФСР 1963 г. № 10, ст. 64.

<sup>34</sup> По мнению Б. М. Лазарева, при разовом поручении компетенция органа на данный счет расширяется, а затем приобретает первоначальный вид. Чтобы он еще раз мог осуществить полномочие, нужна новая делегация (См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления, с. 253). Это, думается, идеальный вариант. На практике не всегда орган «дожидается» нового указания, расширительно толкуя первое поручение в свою пользу как не разовое, а постоянное.

ся<sup>35</sup>. Во-первых, акт, принимаемый соответствующим органом на основе делегации, все равно остается его актом по атрибутам и юридическим последствиям. Во-вторых, на основании приведенного утверждения у органа может сложиться искаженное представление о своем положении и назначении акта (например, исполком как бы возвышается над самим Советом, поскольку юридическая сила акта Правительства выше, чем у решения местного органа власти). В-третьих, не учтены явные противоречия, вызванные этим утверждением, например: вправе ли Совет отменить решение исполкома, если оно имеет силу постановления вышестоящего органа; может ли прокурор опротестовать решение исполкома, имеющее силу акта Правительства, — ведь он не осуществляет надзор в отношении этого органа.

Главный вопрос, который возникает в связи с проблемой перераспределения (делегации), — как оно влияет на соотношение полномочий органов управления и соответствующих им по уровню Советов. При решении этого вопроса необходимо учесть следующие возможные варианты: от вышестоящего органа управления нижестоящему передаются полномочия, которыми в равной мере мог бы пользоваться представительный орган соответствующего уровня; полномочие наиболее эффективно будет осуществлять тот орган, которому оно передается, Совету нет необходимости обращаться к данному полномочию; полномочие фактически ставит орган в независимое положение от Совета.

В первом случае решение может быть названо сразу: если полномочие в состоянии осуществлять представительный орган, оно должно быть ему предоставлено. Более того, желательно, чтобы прежде полномочие было дано Совету, а затем уже его органу. Второе правило соблюдается не всегда, но первое находит применение в правотворческой практике. Так, согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 12 февраля 1966 г. исполкомы краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов получили право рассматривать проекты планов предприятий, расположенных на территории края, области, города, и вносить по ним свои предложения в Госплан республики и соответствующее министерство<sup>36</sup>. Если обратиться к статьям закона РСФСР о городском, районном в городе Совете (от 29 июля 1971 г.), то можно убедиться в том, что соответствующие права закреплены теперь уже и за городским Советом города республиканского, областного подчинения.

<sup>35</sup> См.: Шебанов А. Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве. Автореф. докт. дис. М., 1965, с. 38; Алексеев С. С. Проблемы теории права, т. 2. Свердловск, 1973, с. 11—13.

<sup>36</sup> СП РСФСР 1966 г. № 4, ст. 23.

Очевидно, то же самое может быть сделано и в отношении полномочий краевых и областных Советов.

Во втором варианте полномочие рациональнее всего будет осуществлять тот орган, которому оно передано. Если полномочие согласуется с компетенцией Совета, не противопоставляет ему орган управления, вполне достаточно общей возможности органа власти заслушать сообщение или отчет о работе органа управления, отменить его акт, т. е. проконтролировать осуществление им полномочия, переданного ему вышестоящим органом.

Наиболее сложен третий вариант, когда полномочие прямо не связано с компетенцией Совета; здесь следует различать уровень центральных и местных органов, поскольку проблема в зависимости от этого решается различными способами. На уровне центра, где исполнительные органы официально не являются органами Совета, наличие у них полномочий, свидетельствующих о достаточной «автономности» органа, допустимо. И проблема их взаимоотношений с представительным органом решается в рамках возможности, о которой уже говорилось. Верховный Совет может заслушать отчет о работе органа управления, дать ему необходимые указания, в том числе и по поводу осуществления вновь приобретенного полномочия.

Что касается местных исполнительных органов, здесь иное положение. Их качество как органов Советов обуславливает более тесную связь принадлежащих им полномочий с компетенцией самого Совета. Нельзя признать «автономность» этих органов от Советов, какие-то их задачи, не связанные с функциями самих Советов. Вертикальная линия подчиненности сочетается с горизонтальной, и это должно выражаться в содержании полномочий исполнительных органов.

В этой связи правовое регулирование компетенции исполнительных органов вообще и передача им полномочий от вышестоящих органов управления в частности должны строиться с учетом того факта, что это органы Совета (иногда говорят, что отделы и управления — не органы Совета, а органы исполкома; но это ничего не меняет, поскольку исполком есть орган Совета). Органы управления общей компетенции, а особенно отраслевые органы (министерства) при издании актов, адресованных исполкомам, отделам и управлениям, постоянно должны обращаться к законодательству о местных Советах и оценивать, как будут соотноситься с ним их акты, издание которых предполагается.

Нужны общие установки и относительно обратного варианта — когда полномочие у нижестоящих органов управления отбирается вышестоящими. Очевидно, в данном случае надо также скорректировать акцию с нормами, касаю-

щимися компетенции Советов. Если нет возможности полномочие оставить одновременно в компетенции нижестоящего Совета и вышестоящего органа управления, то его надо исключить из компетенции Совета правовой нормой того органа, который компетентен ее принять.

Для правового регулирования немаловажным фактором являются *виды полномочий* представительного органа по руководству государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством. Как правило, права и обязанности, составляющие компетенцию Совета применительно к любой отрасли, далеко не однозначны, они отражают различные формы влияния представительного органа на положение дел в ней.

Следовательно, общий тезис, который в этой связи может быть сформулирован, звучит так: в качестве предмета правового регулирования выступает компетенция Совета во всем своем спектре, охватывая все права и обязанности представительного органа. Но, естественно, возникает вопрос: а от чего зависят их виды, какие факторы имеют здесь решающее значение? Некоторые теоретические предположения решения проблемы следующие:

а) Организационный фактор: оформленное законом или иным нормативным актом отношение Совета к сфере государственной, хозяйственной, социально-культурной жизни. Так, включение вопросов внешних сношений в компетенцию Союза ССР и союзных республик есть одновременно и организационное оформление отношения к ним со стороны Верховных Советов федерации и ее субъектов так же, как, впрочем, и других звеньев системы представительных органов.

б) Подавляющая часть предметов ведения, т. е. сфер государственной, хозяйственной, социально-культурной жизни, подведомственна большинству Советов. Другое дело, в чем выражается эта подведомственность.

И здесь следует принять в расчет второй фактор. Он связан с новым обращением к функциям представительных органов. Функции не существуют, так сказать, вообще: они преломляются в конкретные сферы — предметы ведения соответствующего Совета. Практически нет (или очень мало) таких предметов ведения, в рамках которых Совет осуществляет бы одну функцию. Обычно несколько функций, а нередко и весь их набор нужен представительному органу, чтобы в полной мере проявить свою властную природу в отрасли. Соответственно будет широк и спектр его полномочий.

в) Сочетание функций применительно к отрасли обуславливает и совокупность различных по видам и характеру полномочий Совета. Но каких прав и обязанностей больше и каких меньше? Это зависит от характера отрасли, кото-

рый, в свою очередь, по-разному отражается в правовом регулировании. Например, если отрасль подчинена Совету, то он осуществляет прямое и непосредственное руководство ею, что определяет характер и виды его полномочий. Отрасль может быть не подчинена, но подведомственна представителю органу, что также влияет на специфику его прав.

Или другой пример. На территории города общее руководство и координацию деятельности строительных организаций осуществляет городской Совет и его исполнительный комитет. Другого органа, автономного от Совета и исполкома и выполняющего такие функции, в городе не создается. Естественно, на видах полномочий Совета и его органов такое положение отражается прямо и непосредственно.

Наконец, это и большая или меньшая степень специализации отрасли, подведомственной (подчиненной) Совету. Так, по отношению к органам внутренних дел компетенция районных и городских Советов формулируется в самом общем виде с использованием терминов «руководит», «контролирует», «обеспечивает». Совет не рассматривает специальных вопросов по данной отрасли, они отнесены к компетенции вышестоящих органов отраслевого управления.

г) В правовом регулировании учитывается и такой упоминавшийся выше фактор при определении компетенции Совета, как методы их деятельности. Сочетание государственных и общественных начал — одно из характерных свойств Советов. Учет политико-правовой природы представительных органов — неперемьное условие эффективности регулирования их компетенции.

#### § 4. Регулирование организации работы Советов

Предмет правового регулирования в области организации работы Советов определить сложно. Из-за широты, даже безграничности порой трудно увидеть тот реальный ее объем, который охватывается нормативными правовыми предписаниями. К тому же в этой сфере далеко не все охвачено правовыми нормами: наряду с урегулированными правами существует и много неурегулированных им общественных отношений. Поэтому необходимо в первую очередь выяснять, какие отношения возникают в связи с организацией работы представительных органов.

Можно выделить несколько их групп: обусловленные главной организационной формой работы Советов — сессией (конституирование представительных органов; образование Советами других органов государства, производных

от них; подготовка, внесение на рассмотрение, рассмотрение вопросов и принятие решений Советами); возникающие в связи с иными формами коллективной деятельности депутатов — постоянными комиссиями и депутатскими группами; обусловленные выполнением каждым депутатом индивидуально своего долга перед избирателями; отношения по поводу выявления депутатами и Советами воли избирателей и интересов населения, а также в связи с привлечением трудящихся к работе Советов; возникающие в связи с осуществлением руководства вышестоящих Советов нижестоящими и принципом так называемой «обратной связи»: обусловленные системой повышения квалификации кадров, учебы советских работников; возникающие при организационном планировании Советами своей работы.

Естественно, что приведенная дифференциация является условной, так как на практике эти отношения подобным образом не расслаиваются, а предстают перед правовым регулированием по-разному (комплексно, смешанно, разрозненно, частично).

Что же составляет предмет регулирования, на какие из названных выше направлений организационной работы и в каких пределах воздействует право<sup>37</sup>? Для этого следует обратиться ко всем названным выше видам отношений.

Положение о назначении сессии как главной организационной формы отражается в связи с закреплением основ организации и деятельности Советов. В последующем регулировании сессионная деятельность Советов еще больше становится объектом воздействия правовых норм.

Порядок созыва сессий: возложение обязанности созыва сессий на Президиумы Верховных Советов и исполкомы местных Советов; установление сроков опубликования актов этих органов о созыве сессии (с указанием на их форму), оповещения населения и извещения каждого депутата о вре-

мени открытия и месте проведения сессии, рассылки им материалов; уточнение перечня тех документов, которыми снабжается депутат в связи с предстоящей сессией (и формы, в которую облакаются необходимые документы и действия).

Минимальная численность депутатов, присутствие которых на сессии дает возможность открыть сессионное заседание, обсуждать вопросы и принимать решения, — не менее двух третей общего числа депутатов Совета.

Работа сессии представительного органа по общему правилу сессии проводится открыто, но нередко в нормативном порядке предусматривается и возможность проведения закрытых заседаний.

Подготовка к сессии: закрепление круга органов и лиц, обладающих возможностью вносить вопросы для последующего обсуждения на сессии Совета или предложения к повестке дня; установление правила о планировании подготовки сессии; требование проводить проверки состояния дел в отрасли, которой касается вопрос, вносимый на рассмотрение Совета; составление доклада, а нередко содоклада постоянной комиссии, а также и проекта решения; выделение органом, готовящим вопрос, кандидатуры докладчика, а постоянной комиссией — содокладчика; организационно-хозяйственное обслуживание сессии (регистрация депутатов, снабжение их информационными материалами в период сессии и т. п.).

Порядок открытия сессии представительного органа и избрания из числа депутатов лиц, осуществляющих руководство сессионными заседаниями (сложился и составляет предмет правового регулирования порядок открытия первой, «организационной» и очередных сессий любого представительного органа).

Права и обязанности лиц, осуществляющих руководство сессионными заседаниями (председателей палат Верховного Совета СССР, председателей Верховных Советов союзных и автономных республик, председателей и секретарей сессий местных Советов), а также нормативное решение вопроса о том, кому из депутатов может быть поручена эта миссия.

Утверждение повестки дня сессии и порядка ее работы: передача списка вопросов, внесенных предварительно в орган, отвечающий за подготовку к сессии, лицу, руководящему сессионным заседанием; их оглашение; использование рядом государственных органов (исполком, Президиум Верховного Совета, Правительство), постоянными комиссиями, депутатами права вносить вопросы в повестку дня Совета не только предварительно, но и после открытия сессии; возможная дискуссия по повестке дня, завершающаяся ее у-

<sup>37</sup> Этот вопрос лишь частично освещен в ряде работ, появившихся в последние годы. См.: Рогова Т. А. Формы и методы правового регулирования организационных отношений в советском строительстве. Автореф. канд. дис. М., 1976; Карабут В. М. Депутатские группы. М., 1976; Москалев А. В. Сессионная деятельность местных Советов. М., 1975; Чехарин И. М. Постоянные комиссии местных Советов. М., 1975; Старовойтов Н. Г. Наказы избирателей. М., 1975; Правовые вопросы работы местных Советов. М., 1974; Михалева Н. А. Регулирование процедуры деятельности верховных представительных учреждений социалистических стран. — «Советское государство и право», 1973, № 7; Кутафин О. Е. Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. М., 1972; Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР. — «Советское государство и право», 1971, № 1; Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971; Кривенко Л. Т. Постоянные комиссии Верховных Советов союзных республик. М., 1970; и др.

верждением Советом; если у Совета нет постоянного регламента, установление им порядка своей работы на данной сессии.

Первая сессия вновь избранного Совета имеет свои особенности. Они обусловлены тем, что на первой сессии Совет проверяет действительность избрания депутатов, образует другие государственные органы и свои органы. В каждом случае существует определенная довольно стабильная процедура, которая нормативно оформляется.

Очередные (а нередко и «организационные») сессии посвящаются рассмотрению различных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Процедура их обсуждения — также объект воздействия права: доклад, содоклад постоянной комиссии, вопросы депутатов, прения, возможность образования редакционной комиссии, окончание прений, заключительное слово докладчика и содокладчика, принятие решений Советом.

Нормативно регулируется порядок участия в работе сессий депутатов, их права и обязанности.

В работе сессии Совета принимают участие помимо депутатов различные органы и лица. Правовое регулирование должно касаться их всех (указание на саму возможность участия в сессиях, а также на роль в формировании воли Совета и обеспечении его нормальной работы).

Предмет регламентации составляют также и правила, касающиеся стенографической записи и протоколирования сессионных заседаний.

Таким образом, отношения, возникающие в связи с сессиями представительных органов, весьма разнообразны, но практически нет ни одного аспекта сессионной деятельности, который не стал бы объектом воздействия права.

Как отмечалось в § 1, при анализе основ организации и деятельности Советов правовое регулирование применительно к *постоянным комиссиям* начинается с определения их места в организационной структуре Совета. Для этого необходимо в правовых нормах отразить природу, назначение и задачи постоянных комиссий. Далее регламентируются отношения, связанные с формированием постоянных комиссий Советами: виды постоянных комиссий, избираемых Советами; круг лиц, которые могут быть членами комиссий; состав в котором избирается Советом постоянная комиссия.

В нормативных актах определяются вопросы ведения индивидуально для тех постоянных комиссий, которые в обязательном порядке создаются Советами той или иной ступени — например, планово-бюджетных, по делам молодежи, мандатных, законодательных предположений, по социальной законности и охране общественного порядка и других комиссий высших либо местных органов власти

Для отраслевых комиссий вопросы ведения определяются обобщенно (для всех вместе).

Кроме того, широко регламентируются права и обязанности постоянных комиссий. Они обычно обусловлены участием комиссий в подготовке и проведении сессий Совета, контролем за деятельностью органов управления, организацией выполнения решений Советов.

В связи со своей деятельностью постоянные комиссии вступают в разнообразные взаимоотношения с Советом, а также соответственно с Президиумами Верховных Советов, Советами Министров, министерствами и ведомствами, исполкомами местных Советов, их отделами и управлениями, комиссиями при исполкомах, администрацией предприятий, учреждений и организаций. Право определяет положение постоянных комиссий как стороны таких взаимоотношений.

Немаловажное значение имеет закрепление возможности постоянных комиссий принимать юридические акты — с указанием их формы и силы, последствий для органов, деятельности которых они касаются.

Порядок работы постоянных комиссий также регламентируется правом: ее формы и методы; порядок планирования, права и обязанности их председателей, заместителей председателей и секретарей.

В характеристике предмета правовой регламентации применительно к *депутатским группам* есть много общего с постоянными комиссиями. Вместе с тем есть одна особенность, требующая рассмотрения. Это сама возможность образовывать депутатские группы. Ранее она требовала правового оформления и потому была отражена во многих законах о местных Советах. Но каким Советам создавать депутатские группы и каких видов? Это и сейчас ждет правового решения. Так, в РСФСР предусмотрена возможность создания депутатских групп из числа депутатов сельского, поселкового, городского, районного в городе Совета, избранных от смежных избирательских округов (т. е. по территориальному принципу). Для депутатов районных Советов права объединяться в депутатские группы не предусмотрено. Местные Советы (высшей ступени) и их исполнительные комитеты, принимая «Положения» о группах, вносят свою лепту в решение этого вопроса. Зачастую ими предусмотрено образование депутатских групп депутатов всех Советов, кроме областных и краевых (депутатам этих Советов предоставляется возможность входить в группы, действующие на территории их избирательных округов). Советы сейчас по своему усмотрению решают и вопрос о видах депутатских групп; преобладают территориальные, но создаются и производственные депутатские группы (это отражается и в содержании актов правотворчества на местах).

В остальном существенного отличия в предмете правовой регламентации от постоянных комиссий для депутатских групп нет. В нормативных актах отражается природа и назначение депутатских групп, их роль в организации совместной работы депутатов в избирательных округах, задачи депутатских групп.

Пожалуй, специфической особенностью для депутатских групп является закрепление в праве методов их деятельности. В Положениях о депутатских группах обычно подчеркивается, что депутатские группы административными правами не обладают, их предложения носят рекомендательный характер. Основными методами деятельности депутатских групп являются организаторская и воспитательная работа среди населения; наблюдение и контроль за деятельностью подведомственных соответствующим Советам предприятий, учреждений и организаций в пределах прав, предоставленных депутатам законами.

Если специфичен состав депутатских групп, т. е. в них входят депутаты не одного, а двух, а то и более Советов, это обязательно отражается в правовой норме. Особенности состава требуют, в свою очередь, нормативного закрепления и способов, процедуры образования групп.

Круг полномочий депутатской группы — вопрос для правового регулирования. Обязательно регламентируются и взаимоотношения группы с Советом, его исполнительным комитетом, постоянными комиссиями, администрацией предприятий, учреждений и организаций. В той же связи устанавливаются виды и сила актов депутатской группы. Широко регламентируется порядок работы депутатских групп: ее формы и методы, права председателя группы, планирование работы и т. п.

Обратимся к отношениям, связанным с *индивидуальной работой* депутата в своем избирательном округе. В литературе, несмотря на обилие материалов по статусу депутатов различных Советов, не предпринимались попытки их классификации и анализа с точки зрения правового регулирования. Думается, что есть основания выделять следующие виды данных отношений:

а) Возникающие в связи с обязанностью депутата выявлять нужды и интересы избирателей своего избирательного округа и направлять свою работу, а также, в рамках своих возможностей, и деятельность Совета на их удовлетворение (в частности, это отношения по: выявлению депутатом общественного мнения; приему избирателей; участию депутата в рассмотрении предложений, заявлений и жалоб избирателей).

б) Возникающие в связи с контактами депутата с государственными органами, администрацией предприятий, уч-

реждений и организаций (это прежде всего отношения, имеющие место: при выполнении депутатом поручения Совета или его органов по проверке работы каких-то объектов на территории своего избирательного округа; при внесении депутатом предложений администрации предприятий, учреждений и организаций на территории округа по улучшению их работы; в связи с правом депутатского обращения; при использовании депутатом права на внеочередной прием руководителем организации или учреждения на территории Совета, чаще всего — по поводу дел в округе; при получении депутатом квалифицированной помощи от государственных органов, учреждений и организаций).

в) Вытекающие из права депутатов требовать прекращения нарушений социалистической законности (они могут возникнуть: между депутатом и гражданином; между депутатом и администрацией предприятий, учреждений, организаций по поводу допускаемых ими или их работниками нарушений; между депутатом и той же администрацией, а также работниками милиции в связи с их обязанностью помочь депутату в устранении нарушений).

г) Вытекающие из подотчетного характера деятельности депутата (они возникают: при информировании депутатом избирателей о принятых Советом решениях, разъяснении последних; при информировании депутатом о своей работе тех коллективов и организаций, которые выдвинули его кандидатом в депутаты, и отчетах перед ними; при отчетах депутатов перед избирателями о своей работе и работе Совета).

д) Возникающие между депутатами и органами общественной самодеятельности населения, находящимися на территории округа.

е) Вытекающие из права депутата вышестоящего Совета участвовать в работе сессии нижестоящего Совета.

Что составляет предмет регулирования в этих отношениях? Теоретическое решение этого вопроса состоит в следующем. Во-первых, закрепляются права и обязанности депутата как участника соответствующих отношений (что и делается в правотворческой практике). Во-вторых, необходимо отразить положение тех, кто выступает в роли обязанных по отношению к депутату сторон (т. е. государственных органов, администрации, должностных лиц, граждан). В третьих, необходимо четко зафиксировать возможности тех, по отношению к которым сами депутаты являются обязанными (т. е. избирателей, коллективов трудящихся и т. п.). В-четвертых, следует максимально полно сказать о порядке осуществления тех или иных прав и обязанностей, оговорив при этом: внешнюю форму действия (например, не просто ответ депутату, а «письменный»), его способ (например,

«внеочередной» прием), содержание (отчет «о своей работе и работе Совета»), количество (например, отчет депутата местного Совета — не менее двух раз в год), сроки (например, для ответа депутату), последствия (лица, не оказывающие содействия депутату в его работе, привлекаются к ответственности).

Большая группа отношений возникает в связи с выявлением депутатами и Советами воли избирателей, интересов населения, а также привлечением трудящихся к работе Советов на общественных началах. Рассмотрим подробнее отдельные группы данных отношений.

В работе по реализации наказов избирателей участвуют не только Советы, их органы и депутаты, но и многие другие государственные органы и общественные организации, а также предприятия и учреждения, как подчиненные, так и не подчиненные Советам. Эта работа является объектом воздействия правовых предписаний.

Прежде всего дается юридическое (т. е. в статье нормативного акта) определение наказа. Известно, что постоянно идут споры о характере наказов, в основе которых три главных аспекта: считать ли наказ просьбой, пожеланием, поручением или требованием избирателей; какова сила решения собрания избирателей о принятии наказа («императивность» наказа) и с какого момента он, собственно, считается наказом — с принятием решения избирателями на собрании или Советом на сессии об утверждении плана мероприятий (соответственно, кому адресовать наказ — депутату, Совету, депутату и Совету); когда даются наказания — только на предвыборных собраниях-встречах избирателей с кандидатами в депутаты или же и на собраниях при отчетах депутатов перед избирателями, либо на любых собраниях-встречах избирателей и депутатов. Решение каждого из названных вопросов необходимо не только в теоретическом плане. Тот или иной вариант правовой нормы прямо сказывается на существе работы по наказам. Именно поэтому в нормативных актах, подготовленных квалифицированно, обязательно даются ответы на названные вопросы.

Непременным элементом правовой регламентации является порядок дачи наказов, их учета, обобщения и принятия к исполнению Советом. В возникающих при этом отношениях принимают участие различные субъекты, права и обязанности которых подлежат четкой фиксации. С организацией выполнения наказов прямо связана их классификация в решении Совета об утверждении плана мероприятий — по срокам и возможностям выполнения. И потому содержание соответствующего решения Совета также отражается в «Положениях» о наказах. Правовая регламентация касается и организации исполнения наказов.

Отмеченные выше особенности работы Советов с наказами и ее правовой регламентации основаны на практике местных органов власти. Что касается Верховных Советов, то здесь сейчас сложился весьма своеобразный порядок принятия и реализации наказов, и он должен быть кратко рассмотрен с позиций правового регулирования. Речь идет о том, что наказания, даваемые избирателями депутатам Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик, обобщаются не этими органами власти, а местными Советами областного, краевого звена (и даже исполкомами). Эти органы утверждают планы мероприятий по выполнению наказов депутатам Верховного Совета<sup>38</sup>. В автономных республиках такие планы утверждают Президиумы Верховных Советов (реже) или Советы Министров АССР.

По наказам, даваемым депутатам Верховных Советов АССР, практика тоже неодинакова: планы мероприятий по их реализации утверждают сами Верховные Советы<sup>39</sup>, Президиумы Верховных Советов, Советы Министров<sup>40</sup>.

Как оценить подобную практику? Обратимся прежде к ст. 7 Закона о статусе. В ней говорится: «Соответствующий Совет рассматривает наказания, одобренные собраниями избирателей, утверждает план мероприятий по выполнению наказов...». Это положение повторено и в ст. 102 Конституции СССР. Для объяснения существующей практики слову «соответствующий» дают такое толкование — значит, тот Совет, которому «удобнее», «сподручнее» утвердить план мероприятий, поскольку на его территории будет происходить выполнение наказов.

Однако, видимо, «соответствующий» есть все же тот Совет, в который избран депутат, получивший наказ. Именно этот Совет и должен утверждать план мероприятий по реализации наказов, данных его депутату. Это четко видно из законов о местных Советах, которые отнесли утверждение плана мероприятий по реализации наказов избирателей к числу исключительных полномочий органов власти.

Разумеется, нельзя не видеть определенные трудности при выполнении Верховными Советами подобной миссии. Так, для Верховного Совета СССР они связаны с масшта-

<sup>38</sup> См.: Нудненко Л. А. Порядок выработки и реализации наказов депутатам Верховного Совета СССР. — «Вести. Моск. ун-та. Сер. право», 1975, № 2.

<sup>39</sup> Примерные правила о порядке обобщения, рассмотрения и исполнения наказов избирателей депутатам Верховного Совета и местных Советов республики, утвержденные постановлением Президиума Верховного Совета Тувинской АССР от 11 октября 1973 г.

<sup>40</sup> Примерные правила о порядке обобщения, рассмотрения и исполнения наказов избирателей депутатам Верховного Совета Дагестанской АССР и местных Советов республики, утвержденные постановлением Президиума Верховного Совета Дагестанской АССР от 23 апреля 1973 г.



бами государства, огромным числом наказов, даваемых депутатам, и относительно локальным значением большинства наказов. Однако, думается, это не исключает утверждения Верховным Советом СССР и Верховными Советами союзных республик плана мероприятий по реализации наказов<sup>41</sup>. В автономных республиках целесообразно использовать такой же порядок.

Распространенным видом организационной деятельности местных органов государственной власти является *социалистическое соревнование*. Соревнования городов и районов, городских и районных Советов, сельских и поселковых Советов организуются весьма регулярно и широко как в целом по всем направлениям, так и по отдельным отраслям местного хозяйства.

Роль права здесь невелика. Почин, инициатива, самодеятельность участников — главные особенности соревнования. И все же некоторые моменты, связанные с их проведением, обычно отражаются в нормах права: условия соревнования; порядок подведения его итогов (кто подводит итоги, как представлять участникам итоговые данные, проверять эти показатели, организационно оформлять подведение итогов, рассматривать жалобы и претензии тех, кто несогласен с решением, и т. п.); виды поощрений для победителей. Перечисленные вопросы составляют содержание специальных нормативных актов — «Условий» социалистического соревнования.

Существуют многообразные организационные средства использования *общественной инициативы* в работе Советов и их органов. С точки зрения правового регулирования наибольший интерес представляют следующие, чаще всего находящиеся под воздействием нормативных предписаний.

Под руководством Советов и в целях оказания им содействия работают органы общественной самодеятельности населения — домовые, уличные, сельские комитеты и т. д. Предмет регулирования для них составляют: природа, назначение и задачи каждого из самодеятельных органов, порядок его образования, состав, вопросы ведения, права и обязанности, методы работы, виды принимаемых актов и их сила, порядок работы.

В целях привлечения трудящихся к управлению государственными делами на местах наряду со штатными отделами исполкомов созданы и внештатные отделы (в штатных отделах — внештатные подотделы, группы, секции). Вводятся на общественных началах должности инструкторов, инспекторов, контролеров и т. п. Права и обязанности на-

званных органов, структурных подразделений, должностных лиц определяются в нормативном порядке.

На практике известны организационные мероприятия, проводимые в целях контроля населения за деятельностью исполнительных органов Советов. Организационные мероприятия названного плана различны по своему характеру. Содержание их правовой регламентации чаще всего ограничивается установлением самой обязанности провести соответствующее мероприятие.

Так, законы о местных Советах устанавливают обязанность исполкомов отчитываться о своей работе на собраниях трудящихся по предприятиям, учреждениям, колхозам и совхозам, а также на собраниях граждан по месту их жительства (например, ст. 42 Закона о районном Совете РСФСР). Более подробных предписаний закон не содержит, хотя можно предположить, что процедура отчета включает доклад кого-то из руководителей исполкома, обсуждение, вопросы. Не совсем ясно, требуется ли давать оценку работе исполкома, и как быть в том случае, если эта оценка будет отрицательной.

В практике советского строительства постоянно существуют, а в последние годы особенно развиваются отношения, обусловленные *руководством* высшестоящих Советов нижестоящими и *участием* последних в обсуждении вопросов, отнесенных к ведению высшестоящих представительных органов власти.

Осуществление функции руководства вызывает к жизни многие виды конкретных отношений. Все они связаны с тем, что высшестоящий Совет, говоря обобщенно, направляет деятельность нижестоящих органов власти и объединяет их усилия в хозяйственном и социально-культурном строительстве.

Если классифицировать отношения руководства «сверху вниз», то они имеют место обычно при таких мероприятиях: выявление высшестоящими Советами воли всего населения на своей территории, обсуждение соответствующих вопросов, принятие руководящих документов, направление их нижестоящим Советам и организация неукоснительного выполнения и соблюдения своих актов; проверка высшестоящими органами власти хода выполнения решения высшестоящими Советами; координирование усилий органов, участвующих в выполнении указаний высшестоящих Советов; заслушивание отчетов и сообщений о работе нижестоящих Советов или их исполнительных органов;

методическая работа высшестоящих Советов и их органов (обобщение опыта нижестоящих Советов, поиски лучших методов и средств осуществления своих задач, внедрение нового, передового);

<sup>41</sup> См.: Хачатрян Г. М. Указ. соч., с. 23.

оказание помощи вышестоящими Советами и их органами нижестоящим Советам (в проведении сессий, планировании работы и т. п.);

организация широкого социалистического соревнования между нижестоящими Советами (руководство соревнованием, контроль за его ходом, подведение итогов);

мероприятия организационного плана, непосредственно связанные с многими вопросами хозяйственного и социально-культурного строительства (в частности, наличие определенного порядка народнохозяйственного планирования, в котором помимо его сугубо экономической стороны, связанной с содержанием материальной компетенции Советов, есть еще и организационная сторона, обуславливающая порядок ее осуществления);

решение вышестоящими органами вопросов административно-территориального деления района, области, республики;

обнаружение незаконных решений нижестоящих Советов, их отмена (возможно, решение вопроса о последствиях для лиц, по чьей вине появилось незаконное решение, разъяснение смысла нарушения другим Советам, чтобы они его не повторяли);

решение вопроса о неприкосновенности депутатов нижестоящих Советов;

повышение квалификации кадров аппарата нижестоящих Советов, содействие решению вопросов их подбора и расстановки.

Существует большая группа отношений руководства, основанная на принципе так называемой «обратной связи» — когда нижестоящие Советы ставят вопросы перед вышестоящими и те их разрешают. В частности, нижестоящие Советы участвуют в обсуждении вопросов соответственно районного, областного, республиканского, общесоюзного значения. Они могут вносить свои предложения в вышестоящие органы власти. Представляемая ими информация, мнения о проблемах служат основой для формирования содержания деятельности вышестоящих органов власти.

Таковы наиболее главные виды отношений руководства, в целом они составляют предмет правовой регламентации<sup>42</sup>. В законодательстве закреплено право вышестоящих руководить, а нижестоящих участвовать в обсуждении вопросов, решаемых вышестоящими Советами. Говорится и об объединении работы нижестоящих Советов вышестоящими, и об

отмене актов, оказании помощи. В «Положениях» об организационно-инструкторских отделах подчеркивается большая роль этих подразделений в вопросах руководства (особенно содействие нижестоящим Советам, обобщение передового опыта, вопросы административно-территориального деления, кадры, организация работы).

И все же следует несколько сконцентрировать нормы, касающиеся руководства, разбросанные по различным актам. Кроме того, необходимо более тщательно отрегулировать механизм «обратной связи», предусмотрев соответствующие последствия обращений нижестоящих Советов в вышестоящие, сроки их рассмотрения, круг вопросов, по которым обязательно выясняется мнение нижестоящих Советов, и т. п.<sup>43</sup>

Многообразные отношения возникают также при *сотрудничестве Советов с общественными организациями*. Как известно, последние имеют много средств воздействия на деятельность представительных органов и их депутатов.

Общественные организации вправе интересоваться работой депутатов, получать от них информацию и отчеты (ст. 107 Конституции СССР) о выполнении ими депутатского долга. Они могут высказать депутату свои рекомендации и пожелания по улучшению его работы. Если общественные организации считают депутата недостойным его положения, они ставят вопрос об отзыве (и тогда возникают отношения между ними, с одной стороны, и депутатом, Президиумом Верховного Совета, исполкомом местного Совета — с другой).

Непосредственно с Советами общественные организации также вступают в разнообразные отношения. В частности, они вносят проекты законов, вопросы и предложения для рассмотрения на сессиях Совета, участвуют в их подготовке (проверке на местах, подготовке проектов решений и т. д.).

Известно, наконец, что возможны и совместные мероприятия общественных организаций или их органов и непосредственно Советов — например, заседания, принятие решений и т. п. Все это многообразие отношений частично нашло правовое отражение, однако многие их детали, процедурные моменты требуют дальнейшей регламентации.

Составной частью планов работы Президиумов Верховных Советов, исполкомов местных Советов являются мероприятия по *повышению квалификации* руководящих и ответственных советских работников, по *учебе* депутатов Советов. Практически вся эта работа остается вне право-

<sup>42</sup> См.: Барабашев Г. Областное звено и нижестоящие советские органы. — «Советы депутатов трудящихся», 1977, № 6, с. 87—93; Он же. Руководство Советов областного звена нижестоящими советскими органами. — В кн.: Краевой, областной Совет (Правовые вопросы организации и деятельности). М., 1977, с. 108—120.

<sup>43</sup> См.: Васильев В. И. Указ. соч., с. 151—152.

вых рамок. Виды мероприятий, их содержание и т. п. — дело советских работников.

И все же право не безучастно к учебе советских работников и депутатов. Основы фактической организационной работы по повышению квалификации руководителей исполкомов, депутатов заложены в нормативных правовых предписаниях. Так, в частности, законы о местных Советах предусматривают обязанность исполкомов содействовать депутатам в изучении советского законодательства, опыта работы Советов (например, ст. 47 Закона о районном Совете РСФСР). Закон о статусе (ст. 8) устанавливает эту обязанность также и применительно к Президиумам Верховных Советов.

Большой объем организационной деятельности представительных органов государственной власти требует ее *планирования*. Этот вид планирования, как отмечалось, в практике Советов получил наименование «организационного планирования» в отличие от народнохозяйственного. Ему свойственна своя методика, определенные правила, показатели, процедура составления и утверждения<sup>44</sup>. Все эти особенности организационного планирования могут стать содержанием специальных «Правил» или методических указаний по организационному планированию.

Таковы группы организационных отношений, возникающих в связи с деятельностью Советов. Как отмечалось выше, проводимая в работе дифференциация этих отношений является условной. В правовом регулировании довольно ясно просматривается стремление охватить названные группы отношений «в привязке» к определенным организационным формам деятельности Советов и видам организационно-массовой работы, т. е. положить в основу регулирования формализованный критерий, а затем уже к нему «притянуть» совокупность организационных отношений.

Можно констатировать, что при воздействии права на отношения, возникающие в связи с организацией работы представительных органов, порой определяющим для регламентации является сам субъект. Таким образом, в качестве предмета правового регулирования выступает *статус* конкретного субъекта общественных отношений независимо от того, что те же самые общественные отношения могут стать объектом воздействия права в связи с общим урегулирова-

нием определенных отношений, установлением положения других их субъектов.

Надо иметь в виду, что не только субъект отношения, но и конкретное мероприятие может стать определяющим для объединения связанных именно с ним общественных отношений, а следовательно, и норм права. Наглядный тому пример — указы избирателей. Этот вывод очень важен как при анализе самих отношений, так и при поисках путей их правового оформления.

Обращение к различным формам и видам организационной деятельности представительных органов государственной власти убеждает в том, что все они без исключения охватываются предметом правовой регламентации. Другое дело, какой она будет по характеру, количеству и обязательности норм и т. п. Постепенно соответствующие правовые нормы способны составить систематизированный своеобразный «кодекс» организационной работы, польза которого несомненна. Таким образом, правовые нормы есть первооснова организации работы Советов<sup>45</sup>.

#### § 5. Процесс правотворческой деятельности представительных органов власти и его регламентация

Правотворческой деятельностью занимаются как высшие, так и местные органы государственной власти. Применительно к Верховным Советам выработалось уже довольно стабильное наименование этой деятельности — «законодательный процесс». Местные Советы занимаются правотворчеством в сравнительно более узких рамках; к тому же в литературе постоянно ставится вопрос о пределах этой их деятельности. Какого-либо устоявшегося наименования для нее нет, лучше всего говорить о «процессе правотворческой деятельности местных Советов». Естественно, что между правотворческой деятельностью Верховных Советов и местных Советов нельзя ставить знака равенства: во-первых, в каждой из них есть свои особенности; во-вторых, политическое значение законодательного процесса несравнимо выше правотворческой деятельности местных Советов (по масштабности, по весомости акта — закон, по последствиям — территориальные пределы действия, круг объектов, юридическая сила). Вместе с тем в правотворческой деятельности Верховных и местных Советов есть и много сходного с точки зрения воздействия на нее права, т. е. предмета правового регулирования. Это и позволяет рассматривать правотворче-

<sup>44</sup> См.: Пертцк В. А. Основы рациональной организации труда в местных Советах. М., 1976, с. 69—80; Кутафин О. Е. Местные Советы и народнохозяйственное планирование. М., 1976, с. 33—34; Нагорная М. А. Роль и формы организационного планирования в деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Автореф. канд. дис. М., 1973.

<sup>45</sup> См.: Уманский Я. Н., Слива А. Я. Советское строительство, вып. I. М., 1973, с. 14.

скую деятельность всех представительных органов власти в единстве, подчеркивая как общее для них, так и особенное для соответствующих уровней<sup>46</sup>.

Вопрос о содержании процесса правотворческой деятельности представительных органов не находит единообразного решения в литературе. Согласно наиболее распространенному мнению, он — применительно к законодательному процессу в Верховных Советах — распадается на четыре основные стадии: внесение проекта нормативного акта в высший представительный орган, т. е. осуществление компетентными субъектами права законодательной (правотворческой) инициативы; обсуждение проекта в высшем представительном органе; принятие акта (закона); опубликование акта (и вступление его в силу)<sup>47</sup>. Таким образом, правотворческий процесс в данном случае понимается как специальная процедура, связанная с деятельностью представительного органа, а также тех государственных органов, действия которых означают начало (внесение проекта) или завершение (опубликование закона) процесса. Этот подход к содержанию процесса правотворческой деятельности представительных органов приемлем по отношению не только к Верховным, но и местным Советам. Видимо, в правовых нормах целесообразно зафиксировать то, что процесс правотворческой деятельности есть специальная совокупность действий по поводу принятия акта определенного наименования и содержания (закон, решение) прежде всего представительного органа власти, а в связи с этим и иных компетентных субъектов, конечным итогом которой является появление нормативного акта.

Правотворческий процесс начинается с *внесения проекта нормативного акта*, т. е. осуществления правотворческой инициативы уполномоченными на то органами и лицами. В правовой норме целесообразно отразить именно такое содержание данного права. Применительно к праву законодательной инициативы в Верховных Советах высказаны различные соображения о существовании этого права. Так, достаточно известно утверждение о том, что законодательная инициатива не обязательно связана с проектом закона. Она может проявляться и во внесении только лишь предложения о необходимости урегулирования в нормативном порядке како-

го-то вопроса; предложение возбуждается перед законодательным органом уполномоченным на то субъектом<sup>48</sup>.

Такое понимание содержания законодательной инициативы нельзя поддержать. Достаточно сказать, что здесь прежде всего нет проекта закона; следовательно, даже по формальным основаниям законодательный процесс не возникает. Да и последствия внесения такого предложения никак не назовешь законодательным (правотворческим) процессом: представительный орган может, конечно, выслушать предложение какого-то субъекта о необходимости принятия закона. Но очевидны возможные варианты его решения: поручить такому-то органу провести необходимую работу по подготовке проекта акта; считать нецелесообразным по поднятному вопросу принимать закон, в связи с чем поручить компетентному органу принять другой акт (указ, постановление); считать вообще нецелесообразной разработку нормативного акта и предложение отклонить. Ясно, что возможность органов и особенно депутатов входить с предложениями в Совет указывается в нормативном порядке, виды его решений — тоже, но законодательного (правотворческого) процесса при этом не возникает.

Для того чтобы правильно понять содержание права законодательной инициативы, следует обратиться и к правотворческой практике, поскольку есть нормы, дающие недвусмысленные ответы на этот вопрос. Выразительны в этом плане Регламенты Верховных Советов Эстонской ССР (ст. 60), Узбекской ССР (ст. 15), Латвийской ССР (ст. 55) и Башкирской АССР (ст. 60), где прямо сказано, причем текстуально одинаково, следующее: «право внесения законопроектов (законодательная инициатива) и *право внесения иных вопросов* на рассмотрение Верховного Совета принадлежит... (курсив мой. — С. А.) (следует перечень субъектов)»<sup>49</sup>. Статья 48 Регламента Верховного Совета СССР 1979 г., развивая положения Конституции СССР, обоснованно указывает, что «проекты законов» и «другие вопросы» вносят на его рассмотрение субъекты, обладающие правом законодательной инициативы (в обоих случаях это одни и те же органы, организации и лица). Однако, если реализация этих возможностей связана с принятием Верховным Советом акта, то представляется его проект (ст. 49).

<sup>46</sup> Нормы, касающиеся правотворческой деятельности, представляют собой систему и объединяются в самостоятельный правовой институт (см.: Дрейшев Б. В. Правотворческие нормы в системе советского права. — «Правоведение», 1976, № 5, с. 25—31; Он же. Правотворчество в советском государственном управлении, с. 44 и сл.; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М., 1976, с. 68).

<sup>47</sup> Советское государственное право. Под ред. С. С. Кравчука. М., 1975, с. 426.

<sup>48</sup> Верховный Совет СССР. М., 1975, с. 200; Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976, с. 36—37.

<sup>49</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР», 1976, № 27, ст. 252; «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР», 1976, № 33, ст. 457; «Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР», 1975, № 34, с. 2140—2153; Сборник законов Башкирской АССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Башкирской АССР. Уфа, 1976, с. 91.

В принципе так же надо понимать и правотворческую инициативу применительно к местным Советам. Однако следует иметь в виду, что законодательство о местных Советах не выделяет специально субъектов данного права и говорит шире — о круге субъектов, вносящих вопросы на рассмотрение местного органа власти. Это вполне оправданное решение, поскольку правотворческая деятельность местных Советов не имеет особого значения и вполне укладывается в рамки правил, относящихся вообще к порядку подготовки и проведения сессий местных Советов. Вместе с тем многие предписания, более подробно касающиеся сессионной деятельности местных Советов, требуют наличия проектов решений по вопросам, вносимым на рассмотрение местных органов власти<sup>50</sup>. И, конечно, естественно наличие проекта, если вносящий вопрос субъект полагает, что итогом обсуждения будет принятие Советом нормативного документа.

Внесение проекта закона или решения в представительный орган власти вызывает государственно-правовые отношения, каждая сторона которых имеет определенное положение. Что здесь специфично для самого Совета? То, что лишь он сам может решать, рассматривать ли вопрос, отнесенный к его ведению (компетенции), или нет. Другие государственные органы, общественные организации, его собственные подразделения и депутаты ставят перед Советом назревшие проблемы, готовят в этих целях проекты его актов и вносят их в Совет. Он же принципиально отбирает из предложенных вопросов те, которые считает необходимыми принять к своему рассмотрению<sup>51</sup>.

С учетом этих положений и осуществляется правовое регулирование отношений, возникающих на данной стадии правотворческого процесса. Оно приводит к появлению следующих групп правовых норм. Первая оформляет круг субъектов права законодательной инициативы в Верховных Советах и круг органов и лиц, вносящих вопросы (возможно, требующие и нормативного разрешения) на рассмотрение местных Советов. Вторая группа норм говорит о процедуре прохождения проекта после его официального

<sup>50</sup> Так, согласно ч. 1 ст. 12 Примерного регламента городского Совета Башкирской АССР, утвержденного Постановлением Президиума Верховного Совета республики от 20 февраля 1975 г., «Доклады и проекты решений по вопросам, вносимым на сессии городского Совета депутатов трудящихся, подготовливаются исполнительным комитетом, постоянными комиссиями или депутатами, внесшими вопрос» (Сборник законов Башкирской АССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Башкирской АССР. Уфа, 1976, с. 315).

<sup>51</sup> См.: Ковачев Д. А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М., 1966, с. 74; Он же. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977, с. 56—59.

внесения компетентным субъектом. Юридически при этом оформляются: круг органов, в которые представляется проект; сам факт его представления; требования к оформлению проектов; обязанности органов в связи с представленным проектом (включение его в круг вопросов, предлагаемых на рассмотрение Совета, передача проекта на заключение постоянных комиссий, обсуждение общественности и т. д.). Наконец, третья группа норм посвящена завершающей части данной стадии — принятию Советом законопроекта (вопроса) к своему рассмотрению и включению его в повестку дня. Правом оформляются: обязанность лиц, руководящих заседаниями Совета, доложить ему при утверждении повестки дня о всех поступивших проектах; возможность депутатов выразить свое мнение по поводу включения их в повестку дня; принятие Советом решения о включении законопроекта (в местных Советах — вопроса) в повестку дня.

Второй стадией процесса правотворческой деятельности представительных органов власти является *обсуждение* проекта закона (решения). Существует реальная возможность «разложить» данную стадию на ряд последовательных действий, необходимых для определения общей воли депутатов, отразить их в норме права. Будучи формализованной, стадия обсуждения отражается в предписаниях, касающихся: а) этапов обсуждения (проекты законов обсуждаются обычно сразу после их внесения на очередной сессии Верховного Совета, однако возможно принятие им решения о передаче проекта постоянным комиссиям для предварительного или дополнительного рассмотрения, а порой — на всенародное обсуждение); б) процедуры обсуждения и прав его участников (доклад, содоклад, прения, вопросы, справки, заключительное слово); в) видов обсуждения (по главам, разделам, постатейно и т. д.).

Следующей стадией правотворческого процесса является *принятие* закона Верховным Советом или нормативного решения местным Советом. В нормативном порядке требуют отражения прежде всего все варианты решений, которые может принять представительный орган в связи с обсуждаемым проектом. Закрепляется и численность депутатов («большинство»), голосующих за соответствующее решение. В Конституциях устанавливается, что закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Верховного Совета (от общего числа депутатов каждой из палат Верховного Совета СССР — ст. 114 Конституции СССР). Такое же правило установлено и в законах о местных Советах (например, согласно ст. 38 Закона о районном Совете РСФСР его решения принимаются простым большинством общего числа депутатов районного

Совета). Кроме того, для принятия законов, вносящих изменения в Конституцию, требуется квалифицированное большинство — 2/3 от общего числа депутатов высшего представительного органа.

Завершающей стадией законодательного процесса в Верховных Советах и процесса правотворческой деятельности местных Советов является *опубликование* закона (решения) и *вступление его в силу*<sup>52</sup>. Выделение соответствующей совокупности действий в самостоятельную стадию связано с тем, что лишь при наличии определенной процедуры акт приобретает силу и становится обязательным для всех.

Эта стадия достаточно полно урегулирована, имеются специальные нормы, предусматривающие довольно строгую процедуру опубликования актов и их вступления в силу.

По отношению к высшим органам власти они включены в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР»<sup>53</sup> и аналогичные ему по названию и содержанию указы Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик. Их содержание позволяет выявить следующие моменты данной стадии, отражающиеся в правовых предписаниях. Прежде всего это сроки опубликования актов и их вступления в силу. Законы, например, публикуются не позднее семи дней после их принятия и вступают в силу по истечении десяти дней после опубликования. Далее, это указание на те издания, в которых публикуются законы. Обычно это официальный бюллетень Верховного Совета («Ведомости») и центральная газета (или несколько газет). Предписания касаются обязанностей тех лиц, с официальными действиями которых связано оформление закона. Это Председатель и секретарь Президиума Верховного Совета, которые наделены полномочиями подписывать тексты законов. Еще одна группа норм регулирует обязанности того государственного органа, на который возлагается публикация законов и руководство всей работой, связанной с опубликованием законов. Наконец, в специальной норме может быть указано, на каких языках публикуются законы.

По отношению к местным органам власти также существуют предписания, касающиеся порядка вступления в силу их решений, включая и нормативные. В частности, законы о Советах определяют, что решения подписывают председатель и секретарь исполкома Совета. Решения доводятся

до сведения заинтересованных организаций, лиц и граждан в определенные сроки (например, согласно ст. 39 Закона о районном Совете РСФСР не позднее семи дней). Для нормативных решений местных Советов, например, устанавливающих административную ответственность, предусмотрена их публикация в местных официальных изданиях (газетах) и указан срок вступления в силу — не ранее чем через 15 дней со дня опубликования<sup>54</sup>.

### § 6. Правовое регулирование деятельности исполнительных и распорядительных органов местных Советов

Регламентация деятельности местных Советов не может производиться без учета того фактора, что они подчинены местному Совету и находятся в определенных отношениях с ним. Что в таком случае должна представлять собой деятельность исполнительных органов местных Советов как составная часть предмета правового регулирования в интересующей нас области общественных отношений? Какие ее черты и особенности наиболее важны и должны рассматриваться как неперемный объект воздействия норм права? Видимо, прежде всего надо говорить о том, с чем связано эффективное участие исполнительных органов в реализации функций Советов. А это предполагает установление рациональной системы исполнительных органов для местных Советов каждого звена, определение их *полномочий* вообще и по отношению к работе самих органов власти в особенности, нормативное оформление необходимой *структуры* исполнительного аппарата и задач всех подразделений и должностных лиц, закрепление *порядка работы* исполнительных органов и прежде всего исполкомов. Названные компоненты входят в предмет правового регулирования. Рассмотрим их несколько подробнее.

1. В связи с закреплением организационной структуры Советов право предусматривает образование последними своих исполнительных органов, указывая при этом, какие из них являются отраслевыми (функциональными), какие — органами общей компетенции. Создание Советами исполкомов (органов общей компетенции) является обязательным. Что же касается специализированных органов — отделов и

<sup>52</sup> Этой стадии дается и другое наименование. См.: Пиголькин А. С. Официальное оглашение нормативных актов — самостоятельная стадия правотворческого процесса. — «Правоведение», 1976, № 6.

<sup>53</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1958, № 14, ст. 275.

<sup>54</sup> См. п. 6 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 9, ст. 121).

управлений, то они образуются, как известно, не всеми Советами (например, сельские и поселковые Советы, а также большинство городских Советов городов районного подчинения отраслевых органов не создают) и в различном наборе. Поэтому последующая задача права состоит именно в том, чтобы определить для Советов тех или иных звеньев круг отделов и управлений, образуемых ими.

Эта задача сейчас решается различными путями. В некоторых республиках имеется интересный и заслуживающий внимания опыт централизованного определения в акте компетентного государственного органа исчерпывающего перечня отделов и управлений, образуемых местными Советами. Правда, это возможно в небольших республиках без областного деления, как это сделано, в частности, Президиумом Верховного Совета Литовской ССР в постановлении от 30 апреля 1975 г. «Об отделах и управлениях исполнительных комитетов городских и районных Советов депутатов трудящихся»<sup>55</sup>.

Право далее должно закрепить объем полномочий исполнительных органов. Причем, если для исполкомов это осуществляется посредством законов о Советах (прежде всего) и других многочисленных актов, то для отделов и управлений — посредством специального документа (Положения), правда, пока еще не исключающего появления и иных актов, в которых устанавливаются их права и обязанности.

2. Объектом воздействия права становятся не только компетенция исполкома, отделов и управлений, но также и внутренняя структура этих органов, положение отдельных структурных подразделений. Это особенно важно отметить, поскольку структурные подразделения играют важную роль в реализации задач исполнительных органов — от рациональной организации аппарата, от наличия соответствующих подразделений, четкого определения их назначения и круга дел зачастую зависит успех работы всего исполнительного органа в целом, да и ее оценка, особенно населением (пример тому хотя бы приемные исполкомов). Это немаловажно и по формальным основаниям, так как законодательством предусмотрена возможность существования типовых структур и штатов исполнительных органов<sup>56</sup>, а это означает, что они становятся содержанием специальных нормативных актов.

3. Предметом регулирования охватывается также деятельность руководителей, а также иных должностных лиц

исполнительных органов местных Советов<sup>57</sup>. Это необходимо для повышения их ответственности за порученные участки работы, самостоятельности при решении вопросов, отнесенных к их ведению.

Наибольшее число норм пока касается полномочий и положения таких лиц, как председатель и секретарь исполкома<sup>58</sup>. Во многих законах о местных Советах есть специально посвященные им статьи. Гораздо меньше норм касается заместителей председателя. Чаще всего это указание на их служебное назначение. В «Положениях» об отделах и управлениях исполкомов довольно подробно определяются права и обязанности их заведующих и начальников. Кроме того, нормативно нередко оформляется круг полномочий не только самых ответственных сотрудников аппарата, но и всех без исключения, включая референтов, секретарей и других вспомогательных работников. Предпринимаются шаги к тому, чтобы установить круг обязанностей лиц, выполняющих функции в аппарате на общественных началах.

4. Для нормальной организации работы в исполкомах Советов, их отделах и управлениях также используются правовые средства. В частности, они предусматривают планирование работы исполнительных комитетов, устанавливают периодичность созыва их заседаний, круг органов и лиц, вносящих вопросы на рассмотрение исполкомов, порядок и сроки оформления принимаемых исполкомами решений, доведения их до исполнителей.

Для успешной деятельности не только исполнительных органов, но и Советов имеет значение и организация делопроизводства. Исполком, отделы и управления в силу их положения в системе государственных органов получают предписания от высших инстанций и сами обращаются в компетентные органы с различными вопросами, ведут обширную переписку с трудящимися, рассылают решения Советов и свои акты заинтересованным организациям и т. д.<sup>59</sup>. Вся эта работа оформляется правом.

<sup>57</sup> См.: Пертцк В. А. Основы рациональной организации труда в местных Советах, с. 7, 53, 58—64, 98; Руководители исполкомов. Правовой статус и организация работы. Под ред. Основяна В. С. М., 1977.

<sup>58</sup> См.: Габричидзе Б. Н. Аппарат управления местных Советов. М., 1971; Дмитриев А. В. Правовое положение секретаря исполкома местного Совета. — «Советское государство и право», 1976, № 11.

<sup>59</sup> См.: Кирсанов В. В., Купченко В. Г. Управленческая документация исполкомов местных Советов. М., 1975.

<sup>55</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР», 1975, № 13, ст. 104.

<sup>56</sup> См., например, п. «д» ст. 36 Закона о районном Совете РСФСР.

ОРГАНИЗАЦИЯ  
ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ:  
КОНСТИТУЦИОННЫЕ  
ОСНОВЫ И ПРАКТИКА

В процессе правового регулирования деятельности Советов большое значение имеет объект правового воздействия. Представительные органы каждого звена всегда «персонифицированы» как обобщенный адресат соответствующей совокупности норм. Отсюда проблема, связанная с распределением компетенции по регулированию, с правами Советов одного уровня издавать нормативные акты, касающиеся собственной деятельности, а также Советов других уровней, с правами иных государственных органов по изданию адресованных Советам нормативных предписаний.

На распределение и разграничение компетенции по правовому регулированию деятельности Советов решающее влияние оказывают многие объективные факторы.

Каждый Совет выражает интересы трудящихся. При этом очевидно, что каждый вышестоящий Совет выражает интересы большего их числа. Волю всего народа в государстве выражает соответствующий Верховный Совет (АССР, союзной республики, Союза ССР). Следовательно, так же как воля всего народа превалирует над волей определенной его части, так и воля Совета, избранного всем народом и выражающего его интересы, превалирует над волей Советов, олицетворяющих интересы населения отдельных частей государства. Это предполагает возможность принятия высшими представительными органами власти актов, обладающих большей юридической силой и значимостью, чем решения нижестоящих Советов, и обязательных для последних<sup>1</sup>. Предметом таких актов может быть и сама деятельность ниже-

<sup>1</sup> Другие также важные аспекты верховенства здесь не рассматриваются, взято лишь то, что прямо связано с темой исследования.

стоящих Советов, направляемая таким способом в русло единых общенародных интересов.

У Советов как единой системы органов государственной власти есть свои отличительные черты, принципы и формы функционирования, закономерности развития. Естественно, что общие свойства системы подлежат формализации, при этом отбирается лучшее. Небезразлично также, как строятся взаимоотношения между различными звеньями системы, как они привлекаются к решению общих задач, какие методы при этом используются. Инициатива обычно принадлежит руководящим звеньям системы, оказывающим направляющее воздействие на все процессы и явления внутри ее, на внешние отношения и связи.

На организацию правового регулирования оказывает влияние и федеративное устройство Советского государства<sup>2</sup>. Наличие высшей формы советской федерации — Союза ССР обуславливает существование верховного органа народного представительства нашей страны — Верховного Совета СССР, предопределяет специфику его положения в государстве и характер деятельности, а вместе с тем и содержание ее правового регулирования.

Федеративная природа Союза ССР предполагает его направляющее воздействие на всю систему Советов в союзных и автономных республиках, национально-государственных образованиях. Оно, очевидно, осуществляется и с помощью правотворчества Верховного Совета и других органов Союза ССР.

Одновременно федеративная природа нашего государства требует учета того факта, что в каждой союзной республике есть свой Верховный Совет — высший представительный орган власти суверенного социалистического государства, входящего в Союз ССР. А это значит, что регулирование вопросов деятельности Советов со стороны Союза ССР (в лице его органов) производится в определенных пределах, с большей мерой политического такта, не допускающей ущемления самостоятельности Верховных Советов союзных республик. Учитываются и собственные возможности этих органов в регулировании своей деятельности, нижестоящих Советов, широко ими используемые.

Наконец, и Союз ССР, и те союзные республики, в которые входят АССР, должны считаться с фактом существования высших представительных органов власти этих республик, их правом на законодательную деятельность по вопросам, отнесенным к ведению АССР.

Принцип демократического централизма, будучи одним из основополагающих для деятельности Советов, непосред-

<sup>2</sup> См.: Златопольский Д. Л. СССР — федеративное государство. М., 1967, с. 46—50, 71—75.



венно отражается на содержании и «уровнях» ее регулирования. Сущность и проявления этого принципа применительно к системе Советов достаточно обстоятельно раскрыты<sup>3</sup> и широко известны, поэтому нет необходимости останавливаться на них подробно. Отметим лишь: применительно к интересующей нас сфере действие принципа демократического централизма видится в том, что предполагаемое им единство в правовом регулировании одних и тех же общественных отношений вносит порядок в деятельность Советов, создает предпосылки для творческого применения ими отраженных в законодательстве возможностей, для обеспечения законности в практике Советов и их органов. Вместе с тем только с позиций демократического централизма можно определить, что такое местный почин, местная инициатива, в конце концов, какое явление вообще можно назвать «местным», как его сопоставить с общегосударственным интересом, найти, где заканчивается саморегулирование и начинается выработка единых государственных решений. Другими словами, на базе этого принципа можно правильно решить, каким должно быть соотношение интересов в регламентации социальных процессов, участниками которых являются представительные органы государственной власти.

Надо также отметить, что регулирование деятельности Советов всегда осуществляется с учетом конкретных условий развития нашего общества и государства. И это прямо отражается на распределении компетенции по изданию нормативных актов, адресованных представительным органам. Развитие общественных отношений и практики государственного строительства, с одной стороны, достижения научной мысли, с другой, могут подсказать новое решение, которое приходит на смену прежнему.

Один из наиболее ярких аспектов проявления данного фактора связан, как правильно отмечает А. И. Лукьянов, с экономическим развитием<sup>4</sup>. Наличие единого хозяйственного комплекса в масштабах всей страны, интересы скоординированного, соответствующего общегосударственным и местным потребностям развития экономики в республиках, краях, областях, городах прямо влияя на концентрацию производства и руководства им, непосредственно отражаясь как на объеме и видах прав представительных органов различного уровня, так и на организации их правового регулирования.

С учетом названных выше факторов, которые следует рассматривать только в их совокупности, определены консти-

<sup>3</sup> См.: Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

<sup>4</sup> См.: Лукьянов А. И. Некоторые вопросы соотношения союзного и республиканского законодательства о Советах. — «Проблемы Советского государства и права», вып. 8. Иркутск, 1975, с. 15.

туционные основы разграничения компетенции по регулированию деятельности Советов. Конституция СССР отнесла к ведению Союза ССР «установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления» (п. 3 ст. 73). Аналогичные возможности в рамках республик отнесены к их ведению соответствующими Основными законами. Эти конституционные положения и являются исходными при решении проблем данной части исследования.

### § 1. Правовое регулирование деятельности Верховного Совета СССР

Правовые основы деятельности Верховного Совета СССР обширны и разветвлены, соответствуют назначению этого государственного органа. Специфика его положения в государстве отражается и на правовой регламентации общественных отношений с участием Верховного Совета: она осуществляется, как правило, самим Верховным Советом. Вместе с тем имеется известное своеобразие в правовом регулировании деятельности Верховного Совета СССР — прежде всего в использовании различных методов формулирования правил, касающихся этого органа. Этот наиболее интересный аспект проблемы заслуживает более подробного рассмотрения.

Первый из них — метод *прямого* регулирования, т. е. установление правовых норм, касающихся Верховного Совета, в непосредственно адресованных ему актах. Он свойствен прежде всего конституционным нормам, характеризующим Верховный Совет СССР как высший орган государственной власти СССР, закрепляющим его право решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Союза ССР, круг исключительной компетенции Верховного Совета, право принимать законы СССР, осуществлять контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов, по отношению к каждому из которых специально указано, что он формируется Верховным Советом СССР (ст. ст. 108, 126, 129, 153, 165 Конституции СССР). В нормах Основного закона закрепляется организационная структура Верховного Совета СССР: две палаты — Совет Союза и Совет Национальностей, порядок их формирования, обеспечивающий равное число депутатов в каждой из них, гарантии равноправия палат; наличие Президиума Верховного Совета как постоянно действующего органа Верховного Совета СССР; постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей; возможность создания комиссий Верховного Совета СССР; наличие лиц, руководящих заседаниями палат и ведающих их внутренним распорядком — Председателей Совета Союза и Совета На-

циональностей и четырех их заместителей (ст. ст. 109, 115, 119, 125).

В Конституции СССР определено количество очередных сессий Верховного Совета СССР — две в год; предусмотрена возможность созыва внеочередных сессий. Установлено, что сессия состоит из отдельных и совместных заседаний палат, а также проводимых в период между ними заседаний постоянных комиссий палат или комиссий Верховного Совета СССР. Сессия открывается и закрывается на отдельных или совместных заседаниях палат (ст. 112).

Конституция СССР содержит и некоторые правила законодательной деятельности Верховного Совета СССР: назван круг субъектов права законодательной инициативы; установлено, что обсуждение законопроекта проводится на заседаниях палат, а при необходимости — и в комиссиях; указано, что закон считается принятым, если в каждой из палат за него проголосовало большинство от общего числа депутатов палаты; предусмотрена возможность широкого всенародного обсуждения проектов законов или проведения по ним референдума. В Основном законе говорится и о других правовых формах деятельности Верховного Совета СССР — установлении и иных актах. Все акты, принимаемые Верховным Советом СССР, публикуются на языках союзных республик за подписями Председателя и секретаря Президиума Верховного Совета СССР (ст. ст. 113—114, 116, 108).

Наконец, в Конституции СССР есть ряд норм, прямо касающихся депутата Верховного Совета СССР, — это все положения главы 14 («Народный депутат»), а также специальное закрепление права запроса депутата Верховного Совета СССР и гарантий его депутатской неприкосновенности (ст. ст. 117—118).

Метод прямого регулирования применяется Верховным Советом СССР в ряде текущих законов. Это Закон о статусе депутатов, Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей в редакции, утвержденной Законом СССР от 19 апреля 1979 г.<sup>5</sup>, Закон СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» в редакции от 19 апреля 1979 г.<sup>6</sup>.

К числу документов, непосредственно направленных на совершенствование деятельности Верховного Совета СССР, относится «Регламент Верховного Совета СССР», утвержденный им 19 апреля 1979 г.<sup>7</sup> В нем содержатся предписания о процедуре обсуждения вопросов в Верховном Совете

СССР, о правах и обязанностях лиц и органов, имеющих отношение к организации работы Верховного Совета.

В законах, регламентирующих отношения в отдельных сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, сравнительно реже встречаются нормы, адресованные непосредственно Верховному Совету СССР. И все же такая практика имеется. Причем такие нормы обычно бывают двух планов.

С одной стороны, они касаются прав различных органов, осуществляемых по отношению к Верховному Совету и в связи с его полномочиями, уже отраженными в законодательстве. Так, Положением о Верховном Суде СССР, утвержденным Законом СССР от 12 февраля 1957 г.<sup>8</sup>, было установлено право законодательной инициативы этого органа (ст. 1). Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 30 октября 1959 г.<sup>9</sup> говорил о праве законодательной инициативы Совета Министров СССР (ст. ст. 16—17).

С другой стороны, нормативные акты «отраслевого» характера закрепляют ряд полномочий Верховного Совета СССР. Это, в частности, область государственного строительства, деятельность юрисдикционных органов. Так, в Основах законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик от 25 декабря 1958 г.<sup>10</sup> содержится положение о том, что Верховный Суд СССР отчетывается в своей деятельности перед Верховным Советом, в период между сессиями — перед Президиумом Верховного Совета СССР. Вопрос о привлечении к уголовной ответственности, отстранении от должности или аресте членов и заседателей Верховного Суда СССР решается с согласия тех же органов (ст. ст. 34, 36). Или, например, в Законе о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик Верховный Совет зафиксировал свое исключительное право на утверждение Государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, установил форму принимаемых в обоих случаях актов — закон и постановление. Он отразил свою роль и в налоговой политике — согласно ст. 12 им устанавливаются налоговые платежи с населения.

Второй метод связан с *формой* нормативного акта, предусмотренного для регулирования определенных отношений. А поскольку формой акта назван закон, — их регламентация, следовательно, есть прерогатива Верховного Совета СССР<sup>11</sup>.

Так, в ст. 2 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. говорится:

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 273.

<sup>6</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 44, ст. 221.

<sup>7</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 1, ст. 12.

<sup>8</sup> См.: Кузнецов И. И. Компетенция высших органов власти и управления СССР, с. 48—49.

<sup>9</sup> См.: Кузнецов И. И. Компетенция высших органов власти и управления СССР, с. 48—49.

<sup>10</sup> См.: Кузнецов И. И. Компетенция высших органов власти и управления СССР, с. 48—49.

<sup>11</sup> См.: Кузнецов И. И. Компетенция высших органов власти и управления СССР, с. 48—49.

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1979, № 17, ст. 273.

<sup>6</sup> Там же, ст. 278.

<sup>7</sup> Там же, ст. 272.

уголовное законодательство Союза ССР и союзных республик состоит из настоящих Основ, определяющих принципы и устанавливающих общие положения уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, общесоюзных законов, предусматривающих ответственность за отдельные преступления, и уголовных кодексов союзных республик. Что же это за общесоюзные уголовные законы? В ч. 2 ст. 2 Основ сказано: они определяют ответственность за государственные и воинские преступления, а в необходимых случаях также и за иные преступления, направленные против интересов СССР. Таким образом, указав в ч. 1 ст. 2 формы актов Союза ССР в области уголовного законодательства (Основы и общесоюзные законы), Верховный Совет тем самым закрепил за собой право участия в регулировании соответствующих отношений. Вторая же часть ст. 2 прямо предусматривает существование общесоюзных законов об ответственности за государственные и воинские преступления. Как известно, эти законы были приняты Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г.

Верховный Совет обычно связывает форму акта и сферу общественных отношений, которых он касается (будет касаться). Но далеко не каждый раз перечисляется круг вопросов, подлежащих регламентации посредством закона.

В ряде случаев указанием на форму акта Верховный Совет определяет не только свое право, но и полномочия других государственных органов Союза ССР. Так, в ст. 106 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде говорится: пределы материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации, в тех случаях, когда фактический размер ущерба превышает его номинальный размер, устанавливаются законами Союза ССР и постановлениями Совета Министров СССР. В Законе о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик закреплено, что платежи государственных предприятий и хозяйственных организаций, колхозов, предприятий и организаций кооперативных систем и предприятий общественных организаций, поступающие в Государственный бюджет СССР, устанавливаются законами СССР и издаваемыми в соответствии с ними постановлениями Совета Министров СССР (ст. 12).

До принятия Конституции СССР 1977 г. существовал метод правового регулирования деятельности Верховного Совета СССР, связанный с конституционным принципом, положенным в основу его компетенции. Как известно, в литературе он получил наименование «негативного». Суть этого принципа выражала ст. 31 Конституции СССР 1936 г.: «Верховный Совет СССР осуществляет все права, присвоенные Союзу Советских Социалистических Республик согласно ст. 14 Конституции, поскольку они не входят в силу Конституции в

компетенцию подотчетных Верховному Совету СССР органов СССР: Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и Министерств СССР».

А это, в свою очередь, означало, что если Верховный Совет СССР, регулируя какие-либо общественные отношения, не отнес решение конкретного вопроса к ведению одного из названных органов СССР, он тем самым оставил его в собственном ведении. И практика подтверждала данный вывод. Так, Основами законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик установлено, что к судам СССР относятся Верховный Суд СССР и военные трибуналы (ст. 17). Устройство, компетенция, а также порядок выборов военных трибуналов, говорится в ст. 28 Основ, определяются Положением о военных трибуналах. В Основах Верховный Совет СССР не отнес принятие Положения к компетенции какого-либо органа Союза ССР, значит, он оставил полномочие в собственном ведении. Это подтверждается и фактом утверждения Верховным Советом СССР Положения о военных трибуналах Законом от 25 декабря 1958 г.<sup>12</sup> Естественно, что можно было говорить и о противоположном проявлении данного метода регулирования: если Верховный Совет СССР прямо относил решение какого-либо вопроса к ведению другого органа СССР, он тем самым исключал его из собственной компетенции<sup>13</sup>. Принимаемые Верховным Советом СССР нормативные акты свидетельствовали не только о фактической принадлежности ему тех или иных прав, но и об активной роли Верховного Совета в определении их содержания. Так, согласно Конституции СССР 1936 г. к ведению Союза ССР относилось установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами (п. «с» ст. 14), установление основных начал в области просвещения и здравоохранения (п. «т» ст. 14). Устанавливая эти основные начала, Верховный Совет СССР, как известно, принял Основы законодательства Союза ССР и союзных республик (земельного, водного, о недрах, о здравоохранении, о народном образовании). Основы дают наглядное представление о том, из чего складываются права Верховного Совета СССР в соответствующих сферах, с помощью какой формы нормативных актов они реализуются.

Следует отметить, что порой Верховный Совет СССР устанавливал либо уточнял компетенцию СССР, союзных республик и свои полномочия фактом принятия нормативного акта. Так, Конституция СССР 1936 г. не называла в числе предметов ведения Союза ССР законодательство о государственном нотариате (ст. 14). Принятие же Верховным Советом

<sup>12</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 1, ст. 14.

<sup>13</sup> В подобных случаях можно говорить о косвенном регулировании деятельности Верховного Совета СССР.

том СССР Закона о государственном нотариате от 19 июля 1973 г.<sup>14</sup> означало, что соответствующее право относится к ведению Союза ССР в лице Верховного Совета СССР<sup>15</sup>. Конечно, в тексте самого Закона Верховный Совет СССР уже официально и четко закрепил права Союза, свои собственные полномочия и права союзных республик.

Конституцией СССР 1977 г., как уже отмечалось, не только определены исключительные права Верховного Совета СССР, но и установлено, что он вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР. Кроме того, в отличие от ст. 14 Конституции СССР 1936 г., называвшей виды общесоюзных основ законодательства, в ст. 73 п. 4 Конституции СССР 1977 г. включено более широкое правило: к ведению Союза ССР относится «обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик».

Естественно, что все это влияет на содержание рассматриваемого метода регулирования, но все же не позволяет от него отказаться. Несмотря на общую возможность Верховного Совета решать вопросы, отнесенные к ведению СССР, порой необходимо более четко сказать и о его правах, и о возможностях других органов в каком-то вопросе. Если в Конституции или ином акте на этот счет нет указаний, Верховный Совет, используя данный метод, проявит инициативу, определяя фактом принятия закона и его нормами свою компетенцию и полномочия других органов в соответствующем направлении.

Для приведенных методов правового регулирования деятельности Верховного Совета СССР характерно, что во всех случаях инициатива принадлежит ему, от него же исходят акты и нормы, закрепляющие полномочия Верховного Совета и порядок их реализации.

Вместе с тем правотворческая практика дает немало примеров того, что вопросов организации работы Верховного Совета СССР, его полномочий, формы актов могут касаться нормативные указы и постановления подотчетного ему органа — Президиума Верховного Совета СССР. Приведем некоторые примеры. Президиум Верховного Совета СССР принял 19 июня 1958 г. Указ «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР»<sup>16</sup>. В нем регламентируются некоторые важнейшие вопросы деятельности непосредственно Верховного

Совета СССР. Прежде всего, именно с этим указом государственоведы связывают официальное закрепление такой формы актов Верховного Совета СССР, как его постановления — довольно распространенной, но не названной в Конституции СССР 1936 г. В указе определены сроки опубликования и вступления в силу законов и постановлений Верховного Совета СССР, что является одной из существенных предпосылок действительности актов и организации их исполнения. Этот указ был внесен на утверждение Верховного Совета СССР, соответствующий Закон принят 25 декабря 1958 г.<sup>17</sup>.

Указом от 19 апреля 1973 г. Президиум Верховного Совета СССР внес изменения в Закон СССР «О возмещении депутатам расходов, связанных с исполнением депутатских обязанностей» от 17 января 1938 г.<sup>18</sup>. Статьи 2 и 3 Закона изложены в новой редакции, соответствующей Закону о статусе депутатов 1972 г. При этом затрагиваются вопросы деятельности непосредственно Верховного Совета СССР. Указ был утвержден Верховным Советом СССР Законом от 19 июля 1973 г.<sup>19</sup>.

19 марта 1966 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об изменении нормы представительства от союзной республики в Совет Национальностей»<sup>20</sup>. В соответствии с этим Указом каждая республика стала посылать в Совет Национальностей Верховного Совета СССР по 32 депутата вместо 25, как было прежде. Указ был утвержден Законом СССР от 3 августа 1966 г., при этом Верховный Совет СССР внес изменения в Конституцию СССР<sup>21</sup>.

Каковы перспективы данного метода регулирования деятельности Верховного Совета СССР? Данный вопрос особенно важен в настоящее время, когда согласно ст. 122 Конституции СССР 1977 г. Президиуму Верховного Совета СССР официально предоставлено право, ранее фактически осуществлявшееся им: в период между сессиями Верховного Совета с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии вносить в случае необходимости изменения в действующее законодательство СССР. Очевидно, можно видеть следующее решение данной проблемы: Президиум Верховного Совета СССР вправе (и призван) регламентировать обязанности других государственных органов, общественных органов, администрации предприятий и учреждений, вытекающие из деятельности Верховного Совета СССР, его комиссий, депутатов, постоянных комиссий палат, если, конечно, это не сделано актами самого Верховного Совета СССР. Од-

<sup>14</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1973, № 30, ст. 393.

<sup>15</sup> См. об этом: Златопольский Д. Л. Некоторые особенности природы Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. — «Советское государство и право», 1977, № 2, с. 38.

<sup>16</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1958, № 14, ст. 275.

<sup>17</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 1, ст. 22.

<sup>18</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1973, № 17, ст. 217.

<sup>19</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1973, № 30, ст. 387.

<sup>20</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 12, ст. 171.

<sup>21</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 32, ст. 693.

нако, думается, подотчетный и ответственный перед Верховным Советом орган не должен устанавливать правила основополагающего характера, касающиеся непосредственно организации Верховного Совета СССР, его компетенции и работы. Основания для подобного вывода дает содержание Основного закона СССР 1977 г. В нем не только более широко закреплена компетенция Верховного Совета СССР, но неоднократно подчеркнута роль именно его актов в регулировании отношений, прямо связанных с организацией и деятельностью высшего представительного органа страны.

## § 2. Проблемы правового регулирования деятельности Верховных Советов союзных и автономных республик

В решении вопросов разграничения компетенции по регулированию деятельности высших органов государственной власти союзных республик и АССР следует учитывать особенности, присущие каждой из этих систем органов, а также и общие для них проблемы.

*Правовое регулирование деятельности Верховного Совета союзной республики.* Верховный Совет союзной республики является высшим представительным органом государственной власти суверенного социалистического национального государства, входящего в состав Союза ССР. Верховный Совет олицетворяет суверенитет союзной республики, воплощает и в наиболее полной мере выражает суверенную волю ее народа, занимает верховенствующее положение в системе государственных органов союзной республики, в своем большинстве производных от него и подотчетных Верховному Совету (исключая Прокурора союзной республики). С учетом политико-правовой природы Верховного Совета союзной республики и организуется нормативное регулирование его деятельности.

Вместе с тем существенное значение имеет тот факт, что Верховный Совет союзной республики есть высший орган власти государства — субъекта федерации. Между Верховным Советом союзной республики и органами Союза ССР исключены отношения «власти и подчинения», что обусловлено суверенной природой союзной республики. Однако наличие федеративного устройства предполагает, как отмечалось, единообразное решение многих вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного развития в масштабе всего Союза ССР, объединение усилий органов Союза ССР и союзной республики (возглавляемых Верховным Советом). Наконец, федеративное устройство Союза ССР и об-

щая политическая суть всех Советов народных депутатов в нашем государстве предполагают постоянное обобщение и распространение лучшего опыта их работы. Названные факторы объясняют возможность и даже необходимость правовой регламентации федерацией деятельности верховных органов государственной власти ее субъектов, осуществляемой, естественно, в определенных рамках, с учетом суверенных прав республики и положения ее Верховного Совета. Данные факторы и определяют содержание настоящей части исследования.

1. Прежде всего следует рассмотреть *федеративные аспекты* правового регулирования деятельности Верховного Совета союзной республики. Анализ нормативных актов, в той или иной мере касающихся деятельности Верховных Советов союзных республик, позволяет увидеть, что в качестве предмета регулирования на уровне СССР выступают основы организации и деятельности высшего органа союзной республики, его компетенция, организация работы. Однако каждый из них лишь в некоторых аспектах охватывается нормативными актами Союза ССР. И это вполне объяснимо. Федерация имеет целью не полностью урегулировать все особенности функционирования Верховного Совета, а лишь наиболее важные его предпосылки. Поэтому и в нормах законодательства Союза ССР не так часто встречаются обращения к Верховным Советам союзных республик.

В Конституции СССР 1977 г. имеется специальная гл. 17 «Высшие органы государственной власти и управления союзной республики». В ее статьях записано, что Верховный Совет является высшим органом государственной власти союзной республики (еще ранее, в гл. 12, установлен срок его полномочий — пять лет). Верховный Совет союзной республики, говорится в ст. 137 Конституции СССР, правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению союзной республики Конституцией СССР и Конституцией союзной республики. Вместе с тем в Конституции СССР определены исключительные права высшего представительного органа союзной республики.

В той же главе Основного закона СССР закреплена производность от Верховного Совета союзной республики таких органов, как Президиум Верховного Совета и Совет Министров (ст. ст. 138—139), а в гл. 20—Верховного Суда (ст. 152). В Конституции СССР установлено, что все названные органы подотчетны в своей деятельности перед Верховным Советом союзной республики.

Соответствующие нормы, как можно видеть, касаются основ организации и деятельности Верховного Совета союзной республики, наиболее важных его полномочий. Они имеют исходный характер и предполагают последующее разви-

тие их положений в республиканском конституционном законодательстве.

До издания Закона СССР о статусе депутатов организация работы Верховного Совета союзной республики в меньшем объеме была объектом воздействия органов Союза ССР и ограничивалась отдельными нормами. С появлением Закона сфера регламентации стала гораздо шире: отражены очень многие аспекты организации работы, связанные с участием в ней депутата Верховного Совета. Более того, в Законе официально закреплено право Союза ССР участвовать в регламентации деятельности депутатов Верховных Советов союзных республик: согласно ст. 3 их полномочия определяются данным законом, а также «законодательством Союза ССР и союзных республик».

Что же все-таки должна представлять собой деятельность Верховного Совета союзной республики как предмет регулирования для органов Союза ССР? Отвечая на данный вопрос, вновь отметим, что основные цели общесоюзного регулирования — отразить сочетание интересов федерации и республик, способствовать укреплению полновластия Верховных Советов. Следовательно, критерий, с помощью которого надо рассматривать законодательство Союза ССР, касающееся Верховных Советов союзных республик, есть активное участие высшего органа власти республики в руководстве ее делами, а также и федерации, не ограничение, а наоборот, поощрение его инициативы.

Представление о предмете и содержании регулирования, осуществляемого Союзом ССР в отношении Верховных Советов союзных республик, дополняют и методы регулирования, используемые федерацией.

Как можно было видеть, в федеративном регулировании имеет место издание предписаний, прямо адресованных Верховным Советам союзных республик, регулирующих основы их организации и деятельности, полномочия, пути их осуществления.

Довольно часто полномочия Верховного Совета союзной республики определяются Верховным Советом СССР в связи с разграничением компетенции Союза ССР и его субъектов, установлением предметов их ведения, т. е. через компетенцию союзной республики. Причем этот метод формулирования прав и обязанностей Верховного Совета союзной республики имеет ряд проявлений.

Верховный Совет СССР, отражая в законе право союзной республики, прямо указывает на ее Верховный Совет как на орган, его осуществляющий. Так, в ст. 5 Закона о бюджетных правах говорится: каждая Советская Социалистическая Республика имеет государственный бюджет союз-

ной республики, устанавливаемый Верховным Советом союзной республики.

В ряде случаев Верховный Совет СССР относит то или иное полномочие союзной республики к ведению Верховного Совета, указывая форму актов, которые должны или могут быть приняты в республике в соответствующей сфере хозяйственной, социально-культурной, государственной жизни, — кодекс, или закон.

Конечно, иногда такая норма есть не столько регулирование, сколько «констатация факта», уже отраженного Конституциями. Но в ряде случаев значение подобных указаний Верховного Совета СССР о форме актов, принимаемых в союзных республиках, высоко. Так, до принятия Закона СССР от 19 июля 1973 г. «О государственном нотариате» в союзных республиках преобладали в данной сфере такие акты, как указы Президиумов Верховных Советов и постановления Советов Министров. Согласно ст. 2 Закона республиканские законы о нотариате — главные виды актов республик в этой области. А следовательно, существенно изменяется роль самих Верховных Советов: они имеют непосредственное отношение к руководству нотариатом и регламентации его деятельности. То есть компетенция Верховного Совета стала качественно иной, пополнившись новыми важными полномочиями.

В связи с регламентацией компетенции Союза и союзных республик в конкретных областях Верховный Совет СССР довольно часто использует и такой прием, как отнесение какого-либо вопроса к ведению республик или в сферу их законодательства. Верховный Совет СССР не называет органа республики, компетентного решать данный вопрос либо регулировать соответствующее отношение. Это оставлено на усмотрение самой республики.

Полномочия союзной республики реализуются ее органами. Если такой орган не определен, то именно Верховный Совет как высший орган государственной власти должен это сделать: оставить полномочие в своем ведении либо назвать орган, которому оно будет принадлежать. То есть, передавая конкретный вопрос республике (или указывая его в составе ее компетенции), Верховный Совет СССР своеобразно регламентирует компетенцию прежде всего ее Верховного Совета, побуждая его к определенным юридическим действиям.

Распространенным способом правового регулирования Верховным Советом СССР компетенции Верховных Советов союзных республик является принятие им решения о централизации либо децентрализации управления многими или некоторыми отраслями народного хозяйства. Централизация или децентрализация влекут за собой создание либо упразднение органов Союза ССР, а соответственно и союзных рес-

публик, что прямо отражается на видах и содержании компетенции союзной республики, полномочий и деятельности Верховных Советов<sup>22</sup>.

Следует отметить и такой способ регулирования, внешне не формализованный, но прямо вытекающий из особенностей федеративного устройства нашей страны. Он связан со ст. 74 Конституции СССР, утверждающей приоритет общесоюзного закона перед законом союзной республики. С принятием нового закона СССР может получиться, что ранее действовавший закон союзной республики не будет соответствовать ему. И тогда в него вносятся изменения в определенном направлении. Это может быть сделано Верховным Советом союзной республики по собственному почину, но при желании Верховный Совет СССР специальной статьей нового закона может поручить Верховным Советам союзных республик привести их законодательство в соответствие с законом Союза ССР.

В правовом регулировании деятельности Верховных Советов союзных республик помимо Верховного Совета СССР принимает определенное участие Президиум Верховного Совета СССР. Правотворческая практика показывает, что Президиум использует в основном те же способы регламентации, что и сам Верховный Совет СССР.

2. Обратимся теперь к вопросам регулирования Верховным Советом союзной республики *своей деятельности*. Прежде чем рассмотреть их по существу, надо сделать одно замечание. Предписания нормативных актов Верховных Советов, касающиеся их деятельности, по своему происхождению дифференцируются. Одни из них изданы по тем вопросам, которые сначала нашли отражение в законодательстве Союза ССР. Другие же являются результатом правотворчества непосредственно Верховного Совета каждой союзной республики.

Было бы неверно считать, что регулирующее начало в правотворчестве Верховных Советов проявляется лишь во втором случае. На самом деле каждый раз, издавая правовые нормы, Верховный Совет осуществляет самостоятельное правовое регулирование общественных отношений, участником которых он является. Нормативные акты федерации являются базовыми для республиканского правотворчества, обеспечивают единство в регламентации общественных отношений. Они являются важной гарантией полновластия Верховных Советов союзных республик в их взаимоотношениях с органами Союза ССР. Принимая нормативные акты, Верховный Совет выражает суверенную волю даже тогда, когда воспроизводит положения союзного законодательства, тем более, что нередко он их развивает, дополняет. Исходя из

этого следует рассматривать в качестве правовых основ деятельности Верховных Советов союзных республик все законодательные акты соответствующей республики, касающиеся Верховного Совета, и все их нормы — независимо от происхождения.

Все элементы предмета правового регулирования применительно к Верховным Советам находят отражение в принимаемых ими актах. Прежде всего они устанавливают основы собственной организации и деятельности. В Конституциях республик определяется их положение как высших органов государственной власти, обладающих правом решать все вопросы, отнесенные Основными законами к ведению республик, непосредственно осуществляющих ряд наиболее важных полномочий, включая принятие законов. Конституции отражают функции Верховных Советов, основные принципы их деятельности (единые для всей системы Советов), ее правовые формы — законы, постановления и иные акты, принимаемые Верховными Советами. Конституции закрепляют и организационную структуру Верховных Советов как однопалатных органов, имеющих в качестве главной организационной формы деятельности сессии, избирающих постоянные комиссии, с постоянно действующим органом — Президиумом Верховного Совета, а для руководства работой сессий и ведения вопросов внутреннего распорядка — Председателя Верховного Совета и его заместителей.

Компетенция Верховных Советов довольно полно отражена в Конституциях: его полномочия по принятию Конституции, формированию других органов республики, утверждению государственного плана экономического и социального развития, государственного бюджета, отчетов об их выполнении и др. С учетом национально-государственного устройства республики Верховные Советы могут иметь и другие исключительные полномочия (образование новых автономных республик и областей, представления своих решений по этому вопросу на утверждение Верховного Совета СССР).

Конституции содержат и некоторые очень важные правила законодательной деятельности Верховных Советов: определяют круг субъектов права законодательной инициативы, предусматривают возможность широкого обсуждения законопроектов постоянными комиссиями и гражданами, устанавливают необходимую численность депутатов, которые должны проголосовать за принятие закона, публикацию актов Верховного Совета за подписями Председателя и секретаря Президиума Верховного Совета.

Включенных в Конституции республик норм о назначении Верховного Совета, его компетенции, основных организационных формах работы, видах актов и порядке их принятия достаточно по крайней мере для того, чтобы этот орган ус-

<sup>22</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 39, ст. 558.

пешно функционировал. Но порой требуется и дальнейшая регламентация, и она касается нередко компетенции Верховных Советов, порядка их деятельности.

Так, в ряде текущих законов союзных республик определяются те или иные полномочия Верховных Советов либо порядок их реализации. В частности, это законы о бюджетных правах, например, Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г.<sup>23</sup>. В нем раскрыто содержание права Верховного Совета утверждать Государственный бюджет РСФСР (общие суммы доходов с выделением доходных источников, общие суммы расходов с выделением направлений финансирования), республиканский бюджет РСФСР, размеры отчислений от государственных налогов и доходов в государственные бюджеты АССР и местные бюджеты, размеры оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету РСФСР. Кроме того, в законе зафиксировано право Верховного Совета РСФСР при утверждении Государственного бюджета республики увеличивать общую сумму доходов и общую сумму расходов, установленных для РСФСР в Государственном бюджете СССР, без изменения размеров отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов, предусмотренных в Государственном бюджете СССР для Государственного бюджета РСФСР. В законе также указано содержание права утверждать отчет об исполнении бюджета, названы формы актов, используемые Верховным Советом при осуществлении обоих полномочий (закон и постановление).

В законе о судостроительстве РСФСР от 27 октября 1960 г. Верховный Совет республики отразил свои права по формированию состава Верховного Суда РСФСР. В дополнение к конституционным положениям о его праве избирать Верховный Суд в законе предусмотрено, что досрочное освобождение от должности председателя, заместителей председателя и членов Верховного Суда РСФСР производится по постановлению Президиума Верховного Совета РСФСР с последующим внесением на утверждение Верховного Совета (ст. 20). В законе также закреплено, что в случае досрочного выбытия председателя, заместителя председателя и членов Верховного Суда РСФСР выборы новых производятся на сессии Верховного Совета РСФСР (ст. 22). Председатель, заместители председателя и члены Верховного Суда РСФСР, а также заседатели Верховного Суда РСФСР не могут быть привлечены к уголовной ответственности, отстранены в связи с этим от должности или подвергнуты аресту без согласия Верховного Совета РСФСР (в период между сессиями — без согласия Президиума Верховного Совета РСФСР).

Вслед за союзными Основами закон о судостроительстве

РСФСР содержит норму о том, что «Положение» о коллегиях адвокатов в республике утверждается Верховным Советом РСФСР (ст. 23). Как известно, такое Положение утверждено Верховным Советом 25 июля 1962 г.<sup>24</sup>.

Довольно четко Верховный Совет РСФСР зафиксировал свои права в области здравоохранения в Законе РСФСР о здравоохранении от 29 июля 1971 г. В ст. 8 перечислены органы, осуществляющие руководство здравоохранением в РСФСР. Среди них названы государственные органы РСФСР, в числе которых и сам Верховный Совет<sup>25</sup>.

И все же в целом можно констатировать, что в республиканских законах мало предписаний, касающихся компетенции Верховных Советов. Видимо, далеко не последнюю роль здесь сыграл использованный в прежних Конституциях «негативный» принцип распределения компетенции республики между ее органами: Верховный Совет рассматривает все вопросы компетенции республики, если они не отнесены к ведению подотчетных ему государственных органов. В связи с этим в законодательстве союзных республик обычно больше уделялось внимания определению компетенции указанных органов и особенно Совета Министров, министерств и ведомств. Такой способ правового регулирования компетенции Верховного Совета в новых Конституциях не используется, они, как отмечено ранее, прямо закрепляют за Верховными Советами ряд важных полномочий. Видимо, теперь это будет учтено и в текущем законодательстве.

Регламентации организации своей работы Верховные Советы союзных республик обычно уделяли много внимания в текущем законодательстве. Так, в 1975 г. Верховные Советы союзных республик (девятого созыва) приняли Регламенты заседаний, аналогичные Регламенту заседаний Верховного Совета СССР 1974 г. по кругу вопросов — время заседаний, порядок назначения докладчиков и содокладчиков, формирования повестки дня и т. п.

Верховные Советы ряда союзных республик, как известно, пошли по пути более подробной регламентации организации своей работы и процесса правотворчества, приняв «Регламенты Верховных Советов» (Литовская ССР, Латвийская ССР, Узбекская ССР, Эстонская ССР). Регламенты регулируют обычно такой круг вопросов: порядок созыва и проведения сессий Верховного Совета; порядок принятия законов, статус и организация работы депутата Верховного Совета; назначение, порядок формирования и круг вопросов ведения Совета Старейшин; права и обязанности Председателя Верховного Совета и его заместителей; назначение и виды по-

<sup>24</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 29, ст. 450.

<sup>25</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1971, № 31, ст. 656.

<sup>23</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 48, ст. 674.



стоянных комиссий; Президиум Верховного Совета, его права и обязанности по отношению к организации работы Верховного Совета; порядок образования Правительства, избрания Верховного Суда (каждый Регламент имеет свои особенности структуры и содержания).

Этот опыт регулирования организации работы и процесса правотворческой деятельности Верховных Советов получил, как известно, положительную оценку: новая Конституция СССР для Верховного Совета СССР, Конституции союзных республик — для Верховных Советов республик предусмотрены обязательное существование Регламентов, с 1979 г. они появляются во всех республиках.

Вопросов организации деятельности Верховных Советов касаются также утвержденные ими Положения об их постоянных комиссиях, законы о порядке возмещения депутатам Верховных Советов расходов, связанных с депутатской деятельностью, а также законы о порядке отзыва депутатов Верховных Советов.

*Правовое регулирование деятельности Верховного Совета АССР.* Для правовой природы Верховного Совета автономной республики и регулирования его деятельности непосредственное значение имеет характер самой АССР<sup>26</sup>. Как известно, АССР есть высшая форма советской автономии — политическая автономия. Она воплощает интересы народа республики. В полном объеме его власть осуществляется Верховным Советом АССР, и он определяет содержание и порядок своей деятельности в Конституции и других законах автономной республики.

Вместе с тем важно учитывать, что пределы самоуправления народа этой автономной единицы определяются союзной республикой хотя и с участием самой АССР. Отсюда следует, что союзной республике в лице прежде всего ее Верховного Совета принадлежит право в ряде аспектов регулировать деятельность Верховного Совета АССР. Это регулирование имеет цели: установить пределы деятельности Верховного Совета автономной республики; обеспечить единство в выборе направлений и форм, в которых она осуществляется. Естественно, при этом союзная республика проявляет должное уважение к АССР и ее Верховному Совету. В пределах, установленных союзной республикой, они самостоятельны в реализации своих прав.

АССР как вид советской автономии существует в ряде союзных республик. Это требует единства в определении правовой природы автономной республики и ее государственных органов в рамках всего Союза ССР. Отсюда — неизбежное

участие СССР в установлении статуса автономной республики, в регулировании деятельности ее органов, включая и Верховный Совет АССР.

1. Рассмотрение особенностей организации правового регулирования деятельности Верховного Совета автономной республики целесообразно начать с *федеративного аспекта*. Конституция СССР 1977 г. посвящает АССР гл. 10 (специальная глава об автономной республике впервые включена в Основной закон СССР); государственным органам АССР — гл. 18. По содержанию она аналогична гл. VII Конституции 1936 г., но отличается по названию (оно расширено — не только «высшие органы государственной власти», но и «управления» АССР).

Верховный Совет АССР определяется в ст. 143 Конституции СССР как высший орган государственной власти автономной республики. Согласно ст. ст. 89—90 Конституции СССР он входит в единую систему органов государственной власти нашей страны, и срок его полномочий составляет пять лет. Для Верховного Совета АССР, как и для других Советов, в равной мере значимы положения Основного закона СССР о том, что он руководит государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, важнейшие вопросы, отнесенные к его ведению, рассматривает на сессиях, избирает постоянные комиссии, формирует другие государственные органы АССР и контролирует их работу. Вместе с тем в Конституции СССР названы некоторые важнейшие исключительные полномочия Верховного Совета АССР: принятие Конституции АССР и внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития, а также государственного бюджета автономной республики; образование подотчетных ему органов; и прежде всего Президиума Верховного Совета и Совета Министров АССР, а согласно ст. 151 — Верховного Суда АССР; принятие законов автономной республики. Для депутата Верховного Совета АССР важное значение имеют предписания гл. 14 Конституции СССР, посвященной народному депутату.

Таким образом, в Основном законе есть положения, обращенные как ко всей системе Советов, так и к Верховному Совету АССР. Вторых, конечно, меньше, и все же их роль значительна — они сами по себе обеспечивают функционирование высшего органа власти АССР. Главное же состоит в том, что уже на уровне союзного конституционного регулирования обеспечивается необходимое единство в статусе, полномочиях и организации работы Верховных Советов автономных республик.

Поскольку эта цель достигается уже с помощью Основного закона СССР, в текущем законодательстве Союза ССР

<sup>26</sup> См.: Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М., 1960, с. 214—227.

широкого регулирования деятельности Верховного Совета АССР не осуществляется. Можно назвать единичные примеры.

В частности, в упоминавшихся ранее Основах законодательства о судеустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик установлена подотчетность Верховных Судов автономных республик соответствующим Верховным Советам (ст. 34).

В Законе СССР о статусе депутатов помимо положений, имеющих значение для депутатов всех Советов, есть и ряд специально обращенных к Верховным Советам АССР и их депутатам: право запроса депутата Верховного Совета АССР не только к органам управления республики, но также и к руководителям расположенных на территории АССР предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения по вопросам, отнесенным к ведению автономной республики; обязанность депутата Верховного Совета АССР отчитываться перед избирателями не менее одного раза в год; содержание права на бесплатный проезд для депутата Верховного Совета АССР; депутатская неприкосновенность депутата Верховного Совета автономной республики; и др.

2. Право *союзной республики* регулировать деятельность Верховного Совета АССР осуществляется в тех же направлениях, которые характерны для Союза ССР, т. е. с помощью конституционного и текущего законодательного регулирования.

В Конституциях союзных республик, имеющих в своем составе АССР, есть раздел «Высшие органы государственной власти и управления автономной республики», состоящий из двух глав: одна посвящается Верховному Совету АССР, другая — Совету Министров. В первой воспроизводятся все те положения о Верховном Совете АССР, которые имеются в Основном законе СССР, — с некоторыми дополнениями: в частности, указано право Верховного Совета решать все вопросы, отнесенные к ведению АССР Конституцией СССР. Конституцией союзной республики и Конституцией данной АССР; говорится не только о производности, но и подотчетности Верховному Совету АССР Президиума Верховного Совета и Совета Министров АССР.

Следует отметить, что в регулировании деятельности Верховного Совета АССР Конституцией союзной республики на современном этапе обеспечены как преемственность, так и возможность определенного расширения самостоятельности высших органов власти автономных республик. В частности, Конституции союзных республик 1978 г. уже не закрепляют обязанность Верховного Совета АССР вносить ее Конституцию на утверждение Верховного Совета союзной республики. Кроме того, в прежних республиканских (союзной республи-

ки) Конституциях определялся конкретный состав Правительств автономных республик. Теперь этот вопрос оставлен на разрешение самих Верховных Советов АССР, и ими определен состав Правительств в Конституциях АССР. В новых Конституциях союзных республик отсутствуют нормы о составе Президиума Верховного Совета АССР, об избрании Председателя Верховного Совета АССР и его заместителей. Эти и многие другие вопросы деятельности Верховных Советов АССР также оставлены на их собственное решение в республиканских (АССР) Конституциях.

В текущем законодательстве союзных республик регулируются преимущественно те или иные вопросы компетенции Верховных Советов АССР и порядка ее осуществления.

В частности, в РСФСР в Законе от 16 декабря 1961 г. о бюджетных правах РСФСР, автономных республик и местных Советов есть специальный раздел — Государственный бюджет АССР. Большинство его статей посвящено Верховному Совету АССР: он определяет бюджетное устройство республики, бюджетные права АССР и местных Советов республики в соответствии с данным законом; утверждает Государственный бюджет АССР (с теми видами доходных источников и расходов, которые указаны в законе от 16 декабря 1961 г.); обладает правом увеличивать общую сумму доходов и общую сумму расходов, установленных для АССР в Государственном бюджете РСФСР — без изменения размеров отчислений от государственных налогов и доходов, предусмотренных в Государственном бюджете РСФСР для Государственного бюджета автономной республики; рассматривает и утверждает отчет об исполнении Государственного бюджета АССР (указано содержание этого отчета — об исполнении республиканского бюджета АССР и местных бюджетов).

Закон о судеустройстве РСФСР от 27 октября 1960 г. закрепил ряд прав Верховного Совета АССР в отношении судебных органов республики: определение количественного состава Верховного Суда АССР при его избрании; утверждение постановлений Президиума Верховного Совета АССР о досрочном освобождении от должности членов Верховного Суда АССР и выборы новых вместо выбывших на очередной сессии; заслушивание отчетов Верховного Суда АССР.

В определении полномочий Верховных Советов АССР участвуют и Президиумы Верховных Советов союзных республик. Так, согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»: «Законодательством автономной республики в пределах ее компетенции в соответствии с законодательством СССР и законодательством РСФСР определяется перечень

правил, за нарушение которых законами автономной республики, Указами Президиума Верховного Совета автономной республики, постановлениями Совета Министров автономной республики могут быть установлены штрафы в качестве меры административного взыскания». Поскольку в числе актов здесь названы законы АССР, тем самым определяется компетенция Верховных Советов автономных республик в данной сфере.

3. Регулирование Верховным Советом автономной республики *своей деятельности* мало чем отличается от такого же регулирования, осуществляемого Верховным Советом СССР и Верховными Советами союзных республик. Те же правила, касающиеся предмета регламентации и организации ее, которые первоначально были положены в основу законодательства Союза ССР и союзных республик, отражены и в законодательстве АССР об их Верховных Советах.

Закрепляя основополагающие правила организации и деятельности Верховных Советов, Конституции автономных республик определяют их руководящее положение в системе органов АССР, их природу как органов государственной власти, срок полномочий, функции, принципы, организационную структуру, правовые формы работы. В Основных законах АССР названы исключительные полномочия Верховных Советов, включен ряд норм об их законодательной деятельности. Все эти положения аналогичны соответствующим предписаниям Конституции СССР и Конституций союзных республик.

Верховный Совет АССР, используя свое право принятия законов и постановлений, посредством этих актов также регулирует свою деятельность, в особенности полномочия и организацию работы. В частности, в автономных республиках приняты законы о бюджетных правах АССР и местных Советов, многие их статьи определяют содержание компетенции Верховного Совета АССР в области бюджета, порядок ее осуществления.

В 1975 г. Верховные Советы АССР IX созыва утвердили постановлениями Регламенты своих заседаний (работы)<sup>27</sup>. Они аналогичны по содержанию таким же Регламентам вышестоящих органов власти. Верховный Совет Башкирской АССР постановлением от 24 июня 1976 г. утвердил Регламент Верховного Совета<sup>28</sup>. Это более масштабный документ,

<sup>27</sup> Регламент заседаний Верховного Совета Татарской АССР, утвержденный постановлением Верховного Совета Татарской АССР от 27 июня 1975 г. («Заседания Верховного Совета Татарской АССР девятого созыва, первая сессия, 27 июня 1975 г.». Стенографический отчет. Казань 1975, с. 93—95).

<sup>28</sup> Сборник законов Башкирской АССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Башкирской АССР. Уфа, 1976, с. 79—101.

касающийся порядка деятельности Верховного Совета и его органов. Как известно, новые Конституции автономных республик предусмотрели обязательное принятие Регламентов Верховных Советов АССР как актов, посвященных порядку их деятельности.

Кроме того, Верховные Советы автономных республик приняли такие акты, касающиеся организации их работы, как Положения о своих постоянных комиссиях, законы о порядке отзыва депутатов Верховных Советов. Содержание этих актов типично и мало чем отличается от аналогичных актов общесоюзного или республиканского масштаба.

*Участие Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик в регулировании деятельности Верховных Советов.* При освещении данного вопроса следует учесть, что положение здесь во многом аналогично тому, которое было рассмотрено выше применительно к практике Президиума Верховного Совета СССР.

Так, Президиумы Верховных Советов принимают Указы о порядке опубликования и вступления в силу нормативных актов Верховных Советов. Это, например, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 сентября 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР, постановлений Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета РСФСР»<sup>29</sup>, аналогичный по названию Указ Президиума Верховного Совета Татарской АССР от 10 января 1959 г.<sup>30</sup>. В них назван второй вид актов Верховных Советов — постановления, установлены единые сроки вступления в юридическую силу актов Верховного Совета.

Президиумы иногда решают специальные вопросы, связанные с актами Верховных Советов. Так, Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановлением от 25 октября 1968 г. «О порядке осуществления контроля за выполнением постановлений Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Украинской ССР»<sup>31</sup> установил, что названные акты, а также заключения и рекомендации постоянных комиссий Верховного Совета, поступившие в министерства, ведомства, исполнительные комитеты областных Советов и другие учреждения, предприятия, организации, должны быть зарегистрированы в отдельном журнале и рассмотрены не позднее чем в трехдневный срок их руководителями, несущими персональную ответственность за организа-

<sup>29</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1958, № 10, ст. 510.

<sup>30</sup> Сборник законов Татарской АССР, указов Президиума Верховного Совета Татарской АССР и постановлений Совета Министров Татарской АССР. Казань, 1970, с. 78—79.

<sup>31</sup> «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР», 1968, № 45, ст. 299.

цию своевременного выполнения задач, поставленных в постановлениях Верховного Совета Украинской ССР и его Президиума, а также за рассмотрение рекомендаций постоянных комиссий Верховного Совета.

Обязанности государственных органов, администрации предприятий и учреждений регламентируются и в других актах Президиумов. Это, например, принятые в союзных и автономных республиках постановления, касающиеся порядка рассмотрения писем депутатов Верховных Советов, а также предложений, заявлений и жалоб граждан, поступающих в адрес сессий Верховных Советов.

Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик используют и такой метод регламентации деятельности Верховных Советов, как внесение своими указами изменений в законы, непосредственно касающиеся деятельности Верховных Советов. Так, Президиум Верховного Совета Литовской ССР указами от 26 сентября 1973 г. и 30 июня 1976 г. внес многочисленные изменения в Регламент Верховного Совета Литовской ССР, утвержденный Законом Литовской ССР от 16 июля 1969 г., касающиеся порядка работы, статуса депутатов Верховного Совета республики<sup>32</sup>. Указы затем были утверждены законами Литовской ССР.

Президиумы Верховных Советов автономных республик также проявляют инициативу и регулируют ряд вопросов, относящихся к сфере деятельности Верховных Советов. Так, Президиум Верховного Совета Татарской АССР принял постановление от 30 сентября 1969 г. «Об улучшении информации о работе Верховного Совета Татарской АССР, его постоянных комиссий и Президиума» (одобренное затем постановлением Верховного Совета республики от 21 декабря 1969 г.)<sup>33</sup>. В нем Президиум указал на то, чтобы депутаты Верховного Совета Татарской АССР информировали избирателей своих округов о работе Верховного Совета после каждой его сессии, а также не реже одного раза в год отчитывались перед ними в своей деятельности (позднее такое правило нашло отражение в Законе о статусе). В постановлении предусмотрена широкая сеть мероприятий по информации населения о работе Верховного Совета, его постоянных комиссий и Президиума с помощью средств массовой коммуникации. По предложению постоянных комиссий Президиум определил, что постановления, справки и письма постоянных комиссий направляются Совету Министров Татарской АССР, соответствующим министерствам и ведомствам, исполкомам и одноименным постоянным комиссиям район-

<sup>32</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР», 1973, № 28, ст. 251; 1976, № 19, ст. 168.

<sup>33</sup> Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся, вып. 2. М., с. 118—120.

ных и городских Советов, редакциям республиканских газет и Комитету по телевидению и радиовещанию Совета Министров республики. Президиум принял решение внести на рассмотрение очередной сессии Верховного Совета свой отчет и в дальнейшем вносить такие отчеты два раза за созыв Верховного Совета.

Довольно распространена практика утверждения Президиумами Верховных Советов автономных республик Правил (Положений) о порядке обобщения, рассмотрения и исполнения наказов избирателей депутатам местных Советов и Верховных Советов АССР<sup>34</sup>. В этих актах предусмотрен порядок внесения наказов депутатам Верховных Советов, обязанность Президиумов Верховных Советов по обобщению наказов в масштабах республик, обязанность Советов Министров разрабатывать мероприятия по реализации наказов.

### *§ 3. Правовое регулирование деятельности местных органов государственной власти*

Применительно к местным Советам при решении проблемы организации правового регулирования четко выделяются три аспекта: участие органов Союза ССР в создании правовых основ их деятельности; осуществление соответствующего регулирования органами союзной и автономной республики; правотворчество самих местных Советов, а также их исполнительных комитетов<sup>35</sup>.

1. Право *Союза ССР* устанавливать общие начала организации и деятельности местных органов власти, как отмечалось ранее, закреплено в ст. 73 Конституции СССР. Существование этого права федерации необходимо по трем основаниям.

а) Местные Советы входят в единую систему органов власти федеративного государства. Демократизм Советской власти, указывал В. И. Ленин, состоит в том, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть...»<sup>36</sup>. Советы принимают активное участие в осуществлении функций государст-

<sup>34</sup> Положение о наказах избирателей депутатам Верховного Совета Марийской АССР и местных Советов депутатов трудящихся, утвержденное постановлением Президиума Верховного Совета Марийской АССР от 18 февраля 1975 г.

<sup>35</sup> Ранее эти проблемы подробно рассматривались автором (см. Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М., 1974). Поэтому обращение к ним здесь весьма краткое — в целях комплексного анализа организации правового регулирования, новейших нормативных и научных источников.

<sup>36</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 481.

ва, задач общесоюзного масштаба. И Союз ССР в лице своих органов призван определить роль и положение местных Советов как составной части единой системы, общие черты их статуса, назначения и организации работы как представительных органов и главные особенности как низшего звена системы.

б) Специфика государственного руководства народным хозяйством в настоящее время связана с тем, что, как известно, значительная часть предприятий находится в общесоюзном ведении. Однако каждое предприятие расположено на территории какого-либо местного Совета. Между ними неизбежно возникают всевозможные отношения. В них необходимо обеспечить правильное сочетание общегосударственных и местных интересов, деловой характер контактов Советов и администрации предприятий вышестоящего подчинения, высокую ответственность местных органов власти за положение дел на подведомственной территории. Очень часто эти задачи могут быть решены лишь с помощью нормативных актов Союза ССР.

Значительная часть отраслей народного хозяйства и социально-культурного строительства находится в союзно-республиканском ведении. В руководстве ими участвуют органы различного уровня: союзные, республиканские, местные. Союзу ССР принадлежит решающая роль в распределении компетенции по руководству отраслью, а следовательно, установлении если не всех деталей, то по крайней мере принципиальных основ участия в нем местных Советов.

в) В федеративном государстве существенное значение имеют единство и унификация правового регулирования аналогичных общественных отношений в различных республиках. Поскольку в деятельности местных Советов различных районов страны есть много общего, надо создать единую правовую базу, что и делается актами прежде всего органов власти Союза ССР. Разумеется, каждый субъект федерации вправе отразить в законах местные особенности, специфические условия. Но это легче делать, когда имеется прочный правовой фундамент, созданный органами СССР. Помимо этой юридической цели действует и организационно-политический фактор. Если какое-то правило признано целесообразным отразить в общесоюзном акте, оно, следовательно, имеет особую значимость, и Союз ССР заинтересован в единообразной практике мест.

Таким образом, участие федерации в регулировании деятельности местных Советов объективно необходимо. Оно сочетается с республиканским регулированием, но все же, как показывает новейшая практика, предшествует ему.

В первую очередь в актах союзного масштаба устанавливаются основы организации и деятельности местных Советов

Как известно, в Конституции СССР имеется гл. 19 — «Местные органы государственной власти и управления», ее статьи посвящены основополагающим моментам статуса местных Советов. Конституцией установлено, что они являются органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, городах, районах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах (ранее, в гл. 12 определен срок их полномочий в 2,5 года). Местные Советы решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения (ст. ст. 145—146).

Общее представление о функциях всех Советов дает ст. 93 Конституции СССР. В гл. 19 ее положения развиты применительно к местным Советам, и, надо сказать, что новая Конституция СССР более полно и четко говорит об их функциях. В Основном законе СССР названа теперь лишь одна правовая форма деятельности местных Советов — решения; установлен круг источников прав Советов — законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик, а принцип обязательности решений местных Советов для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами.

Сравнивая положения гл. 19 Конституции СССР 1977 г. с аналогичной главой Конституции 1936 г., можно прийти к следующим выводам: во-первых, новый Основной закон следует принципу преемственности и также главное внимание уделяет основополагающим началам статуса местных Советов; во-вторых, в Конституции СССР 1977 г. усилена характеристика государственно-властной природы Советов, отражена их ответственность за всестороннее развитие подведомственной территории, значительно расширены их возможности по отношению к предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения, тем самым повышен авторитет местных органов власти. В этом плане Конституция СССР отразила общую тенденцию в правовом регулировании деятельности местных Советов, характерную для новейшего законодательства об этих органах власти.

Сказанное позволяет понять специфику и пределы закрепления в Конституции СССР основ организации и деятельности местных Советов. Так, в гл. 19 организационная структура местных Советов отражена лишь частично: предусмотрено, что исполкомы являются исполнительными и распорядительными органами Советов, что не реже одного

раза в год они отчитываются перед Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан, что они непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу (ст. ст. 149—150). О других компонентах организационной структуры можно получить представление из ст. 91 гл. 12, предусматривающей избрание всеми Советами постоянных комиссий, и из гл. 14, касающейся статуса народного депутата. О том, что главной формой деятельности Советов являются сессии, также говорит ст. 91. Таким образом, объем регулирования здесь меньший, чем по отношению к организационной структуре, например, Верховного Совета СССР. Причина довольно проста: Союз ССР закрепил самое главное для местных Советов и одновременно предоставил возможности для последующего республиканского конституционного регулирования. Теперь оно в большем объеме отражает многие особенности основ организации и деятельности местных Советов как предмета правового регулирования.

В общесоюзном масштабе действуют и специальные нормативные акты по вопросам деятельности местных Советов. Среди них следует выделить Указы Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. и 19 марта 1971 г. в редакции от 28 ноября 1978 г. Об основных правах поселковых и сельских, районных, городских и районных в городах Советов<sup>37</sup>. В них регулируются различные вопросы, прямо связанные с эффективной работой соответствующих Советов. И прежде всего — более полное, чем в прежде действовавших конституционных предписаниях, закрепление основ организации и деятельности Советов. Но наибольшее внимание в указах уделено закреплению прав и обязанностей соответствующих местных Советов. В этой части их предписания более подробны. Из них видно, какие сферы хозяйственного и социально-культурного строительства подведомственны Советам, какими наиболее важными правами они пользуются применительно к каждой. В указах назван и круг вопросов, которые рассматриваются только на сессиях Советов.

Какова же роль этих указов? Чтобы яснее ее представить, надо иметь в виду, что до издания указов подобных основополагающих актов общесоюзного масштаба не имелось (специальное союзное законодательство 30-х годов давно устарело) и такими актами были республиканские Положения о местных Советах. Поэтому с момента принятия указы явились актами непосредственного действия, становясь основой отношений, в которые вступали соответствующие Советы. Республиканские «Положения» о Советах теряли в боль-

шинстве своих норм значение еще до официальной их отмены. В каждом Указе последняя его статья предписывала: «Установить, что впредь до приведения действующего законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик в соответствие с настоящим Указом, акты, регулирующие деятельность... (наименование звена) Советов депутатов трудящихся, применяются, поскольку они не противоречат настоящему Указу».

Но сравнительно скоро в союзных, а затем и автономных республиках была проведена необходимая подготовительная и кодификационная работа, в результате которой появились проекты законов о местных Советах соответствующих ступеней. И здесь стало очевидным второе назначение указов — быть основой для последующего регулирования общественных отношений с участием Советов в республиканском законодательстве.

Законы о местных Советах соответствующих ступеней вобрали в себя все главные положения актов органов Союза ССР, относящиеся к основам организации и деятельности местных органов власти этого звена, их компетенции, порядку работы Совета, депутатов. И с момента их принятия именно данные законы стали актами непосредственного действия, на основе которых строится практически вся деятельность местных Советов.

Конечно, с принятием законов указы Президиума Верховного Совета СССР в значительной мере утратили значение актов непосредственного действия — ведь в республиканских законах о Советах отношения с их участием урегулированы гораздо полнее, с учетом местных условий и возможностей. Но не следует думать, что указы теперь вообще не являются основой для отношений, в которые вступают Советы. В тех случаях, когда подведомственные Советам предприятия и организации входят в систему союзно-республиканских министерств СССР, положения указов представляют собой своеобразную гарантию самостоятельного и полномочного руководства со стороны местных органов власти своим хозяйством, правильного применения принципов демократического централизма и двойного подчинения. Что же касается предприятий и организаций системы общесоюзных министерств, то во взаимоотношениях с ними, а также с самими министерствами СССР нормы указов Президиума Верховного Совета СССР являются, пожалуй, более действенным средством обеспечения (и защиты) интересов мест, чем статьи республиканских законов о местных Советах<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> В литературе существует и несколько иной подход к характеристике назначения союзного регулирования, обусловленный трактовкой соответствующих норм. Так, А. И. Лукьянов выделяет три их группы в актах органов Союза ССР: непосредственного действия, направляющего

<sup>37</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 49, ст. 795—797.

Таким образом, и теория, и практика подтвердили несомненную пользу правового регулирования деятельности местных Советов в актах органов СССР. И поэтому теперь, как отмечалось, установление общих начал организации и деятельности местных органов власти прямо отнесено в Конституции СССР к ведению Союза ССР.

Правда, остается неясным вопрос о том, какой орган СССР должен устанавливать «общие начала». Как известно, правотворчество Союза ССР в отношении местных Советов шло преимущественно по пути принятия Указов Президиума Верховного Совета СССР об их основных правах и обязанностях, утверждаемых затем законами СССР. Видимо, появление данной нормы предполагает большую, чем ранее, меру «причастности» Верховного Совета СССР к совершенствованию правовых основ деятельности местных Советов. Установление «основных начал» могло бы стать прерогативой самого Верховного Совета СССР, так же как это сейчас имеет место в отношении других сфер союзного законодательства<sup>39</sup>.

Еще один вопрос: как оценить действующие нормативные акты, выполняют ли они функции общесоюзных Основ законодательства о местных Советах? В литературе по данному поводу высказана совершенно определенная оценка: «Сложившаяся практика показывает, что высшие органы государственной власти Союза ССР принимают Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о местных Советах депутатов трудящихся. Союзные республики в соответствии с Основами разрабатывают и принимают соответствующие законы о каждом звене системы местных органов государственной власти»<sup>40</sup>. Это утверждение не совсем точно и фактически, и теоретически. Прежде всего, трудно согласиться с характеристикой Указов Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях местных Советов той или иной ступени как Основ законодательства. Основы — акты самого Верховного Совета СССР.

действия, рекомендательные. В связи с этим в республиканском законодательстве о Советах автор видит следующие категории норм: воспроизведения; конкретизации и детализации (развивающие нормы); реализации рекомендаций; первичного характера (см.: Лукьянов А. И. Некоторые вопросы соотношения союзного и республиканского законодательства о Советах. — «Проблемы Советского государства и права», вып. 8. Иркутск, 1975, с. 17—18, 19—20). Этот подход, думается, весьма конструктивен и интересен.

<sup>39</sup> См.: Азовкин И. А. Областное звено. — «Советы депутатов трудящихся», 1976, № 8, с. 22.

<sup>40</sup> Щекочихин П. Г. Пути совершенствования компетенции местных Советов депутатов трудящихся. — В кн.: Проблемы научной организации управления и управленческого труда в системе местных Советов депутатов трудящихся. Материалы научно-практической конференции. Свердловск, 1972, с. 101.

Но дело не только в формальном критерии; по содержанию и существу названные акты Президиума не содержат признаков, присущих Основам.

Наконец, вопрос о предмете регулирования для нормативных актов Союза ССР, специально посвященных местным Советам. Является ли круг вопросов деятельности местных Советов, отраженный в указах, наиболее рациональным либо он нуждается в расширении? Очевидно, в правотворческой практике найдено удачное решение проблемы пределов специального правового регулирования Союза ССР в отношении местных органов власти. Оно обеспечивает единство их организации, полномочия каждого Совета в рамках объединяемой территории, эффективную его работу. А это и есть главная цель союзного регулирования.

Разумеется, нельзя исключать осуществление Союзом ССР своей функции помощи союзным республикам в совершенствовании законодательства о Советах в гораздо больших размерах. Для этого Союз ССР имеет широкие возможности, обобщая опыт Советов в масштабе всей страны, обладая квалифицированными кадрами для подготовки проектов тех или иных нормативных решений. Практика пошла по пути разработки Союзом ССР комплексных актов, довольно полно отражающих правила работы Советов. Уважая суверенные права республик, Союз ССР данные акты принимает лишь в качестве примерных в виде образца для союзных республик, которые на его основе и с всесторонним учетом местных условий разрабатывают и принимают свои законы о Советах. Как известно, одновременно с принятием Указов об основных правах и обязанностях соответствующих местных Советов Президиум Верховного Совета СССР своими постановлениями от 8 апреля 1968 г. и 19 марта 1971 г. утвердил «Примерные положения» о сельском, поселковом, районном, городском, районном в городе Советах<sup>41</sup>. Судя по содержанию этих актов, для федерации деятельность местных Советов есть предмет регулирования во всех ее аспектах. Но положения являются примерными, не носят той же силы, что и указы. А это значит, что в качестве обязательного в предмете регулирования здесь выступает лишь то, что стало содержанием указов об основных правах и обязанностях.

Впрочем, вопрос о предмете регулирования не может быть решен лишь на базе специальных актов Союза ССР, адресованных местным Советам. Чтобы получить о нем полное представление, надо иметь в виду, что компетентные органы Союза ССР регулируют деятельность местных Советов.

<sup>41</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. 132; 1971, № 12, ст. 134.

тов и в ряде других актов. Они могут быть адресованы всей системе Советов (например, Закон о статусе), регулировать отношения в какой-либо одной хозяйственной сфере (в том числе и положение местных Советов как их участников). И, конечно, надо брать в расчет весь этот нормативно-правовой материал.

Таким образом, деятельность местных Советов практически в полном объеме находится в сфере союзного регулирования. Его рамки подвижны, зависят от задач, стоящих перед местными органами власти, и возможностей Союза ССР в создании предпосылок для наиболее эффективного их осуществления. Осуществляют регулирование преимущественно Верховный Совет либо Президиум Верховного Совета ССР.

В правовом регулировании деятельности местных Советов принимает участие и Совет Министров СССР. В основном можно выделить три группы вопросов, регулируемых Правительством СССР в связи с деятельностью местных Советов.

Совет Министров СССР принимает — хотя и сравнительно редко — постановления, прямо регулирующие деятельность местных органов государственной власти. В частности, широко известны и сыграли положительную роль в практике советского строительства постановления Правительства СССР от 14 марта 1968 г. и 5 марта 1971 г. о мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых, районных и городских Советов<sup>42</sup>.

Следует отметить, что основные положения этих постановлений (и аналогичных им по содержанию и наименованию постановлений Правительства республик) нашли отражение в Указах Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях соответствующих Советов, республиканских законах о них. Несмотря на важность актов, приходится констатировать, что ни Конституция 1936 г., ни новая Конституция СССР не предоставляют Совету Министров СССР права регулировать в нормативном порядке деятельность непосредственно местных органов государственной власти. Правильен вывод В. И. Васильева о том, что средства воздействия Правительства СССР на местные Советы главным образом связаны с его возможностями по отношению к исполнительным комитетам, которые включаются в единую систему исполнительных органов государства и которыми оно в соответствии с принципом двойного подчинения руководит по вертикали<sup>43</sup>.

Совет Министров СССР также регулирует деятельность исполкомов местных Советов. Это прежде всего нормативное

<sup>42</sup> СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30; 1971 г. № 5, ст. 37.

<sup>43</sup> См.: Васильев В. И. Акты правительства и деятельность местных Советов. — «Советское государство и право», 1974, № 4, с. 60—62.

определение объема компетенции исполнительных комитетов. Правительство СССР использует два метода регулирования: прямое закрепление тех или иных прав и обязанностей за исполкомами; возложение (рекомендация) на Правительства союзных республик решения вопроса о передаче тех или иных полномочий исполкомам с учетом условий республик. Правда, сейчас, когда существует более или менее совершенная система законодательства о Советах, оба этих метода используются реже, чтобы не создавать коллизий норм.

Наконец, Совет Министров СССР порой регулирует правовое положение органов министерств на местах (как части соответствующей ведомственной системы). И может возникнуть необходимость определения принципов их взаимоотношений с местными Советами.

Практика последних лет свидетельствует о том, что исполнительные комитеты и даже сами местные Советы должны в своей работе руководствоваться также актами министерств и государственных комитетов СССР — прежде всего Госплана, Министерства финансов, Госстроя и др.<sup>44</sup>. В регулирующем воздействии актов этих органов на местные Советы и их исполнительные органы можно выделить ряд направлений.

Во-первых, министерства и государственные комитеты имеют право решать вопросы технической политики в отраслях своего ведения, технологических процессов, порядка и сроков выполнения заданий. Установленные ими нормативы и правила являются обязательными и учитываются местными советскими органами в их работе.

Во-вторых, в задачи ряда органов управления СССР входит установление единых для всей страны правил осуществления той или иной государственной деятельности независимо от того, какие органы в ней участвуют. В частности, на Госплан СССР возложено руководство всем процессом народнохозяйственного планирования. Местные Советы, активно занимаясь планированием экономического и социального развития на своей территории, руководствуются и соответствующими инструкциями и методиками, составленными центральными плановыми органами, включая и Госплан СССР<sup>45</sup>.

В-третьих, вертикальное подчинение для ряда отраслевых и функциональных отделов и управлений исполкомов местных Советов замыкается на союзно-республиканском министерстве СССР. В связи с этим соответствующий министр обладает возможностью регулировать ряд вопросов

<sup>44</sup> Данный вопрос слабо освещен в литературе. Отметим интересную статью И. Ш. Муксинова «Местные Советы и центральные органы государственного управления» («Советское государство и право», 1972, № 5, с. 90—94).

<sup>45</sup> Там же, с. 91.



организации осуществления компетенции соответствующими местными органами управления (в частности, в приказах Министерства просвещения СССР в качестве исполнителей в большинстве случаев называются отделы народного образования исполкомов Советов). Для соответствующих органов это есть прямое регулирование, для исполкомов и самих Советов данные акты составляют основу (вместе с другими), с одной стороны, для руководства, с другой — для контроля за положением дел в данной сфере.

И. Ш. Муксинов отмечает, что министерства СССР могут не только давать задания, но и передавать на места решение вопросов, входящих в компетенцию самого министерства<sup>46</sup>. Видимо, здесь следовало бы обязательно оговорить: если это не вызывает противоречий в компетенции отделов, управлений и исполкомов самих Советов. Иначе может получиться косвенное расширение компетенции, например, исполкома отраслевым органом управления.

В-четвертых, важную роль играют и могут еще сыграть нормативные акты министерств, обеспечивающие «синхронную» работу, полное взаимодействие подчиненных им предприятий с местными Советами в вопросах объединения средств, координации усилий в коммунальном хозяйстве и благоустройстве, строительстве и т. п. Кроме того, ряд органов СССР в связи с таким сотрудничеством принимает и специальные акты-инструкции (например, Госбанк, Министерство финансов и Госплан СССР — по определению порядка передачи предприятиями средств на счета исполкомов местных Советов и режим этих счетов), которыми обеспечивается его действенный правовой механизм.

Относительно линии взаимоотношений «местные Советы — Министерство (ведомства) СССР», очевидно, вывод может быть достаточно определенным: регулируя деятельность исполнительных органов, центральные органы государственного управления проявляют необходимое внимание к положению самих местных представительных органов власти. непосредственно им адресованных актов они издавать по собственной инициативе не вправе.

2. Местные Советы являются местными органами государственной власти союзных и автономных республик. Поэтому правовое регулирование их деятельности является одним из прав *союзной республики, АССР*. Издание соответствующих актов необходимо для организации успешного выполнения предписаний союзных органов, касающихся местных органов власти, вместе с тем также и для учета условий и особенностей работы местных Советов в отдельных республиках, формирование прочного правового фундамента эф-

фективного функционирования местных Советов в масштабах каждой из них.

В правотворчестве по вопросам деятельности местных Советов и их органов принимают участие несколько органов союзных и автономных республик: Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, Совет Министров, республиканские министерства и государственные комитеты. Степень участия каждого из них различна, есть особенности в аспектах воздействия и его содержания, поэтому представляется необходимым кратко рассмотреть отдельные группы названных органов.

Одно из направлений законодательной деятельности Верховного Совета республики связано с местными Советами. Прежде всего, ему принадлежит право установления конституционных основ организации и деятельности местных Советов. Новейшее республиканское конституционное регулирование свидетельствует об активном и творческом выполнении Верховными Советами этой задачи. В республиканских Конституциях не только воспроизведены, но и существенно развиты соответствующие положения Конституции СССР. Достаточно убедителен факт: в Конституции СССР есть одна глава о местных органах власти и управления (гл. 19), а в Конституциях союзных и автономных республик две — «Местные Советы народных депутатов» и «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов». В Основных законах союзных и автономных республик закрепляется система местных Советов, отражающая особенности соответствующих республик. Так же широко, как и в Конституции СССР, закрепляются функции местных органов власти. Устанавливая основы взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих местных Советов, Конституции республик говорят не только о руководстве, но и возможности отмены первыми решений вторых в случае их несоответствия законам. Более подробно предписания и об организационной структуре местных Советов: определено количество очередных сессий местных Советов, возможность создания постоянных комиссий указана не только в главе о системе и принципах деятельности всех Советов, но и специально — в главе о местных органах власти, с указанием основных задач постоянных комиссий. Более подробно и предписания об исполнительных и распорядительных органах местных Советов: добавлены, в частности, положения об основных задачах и направлениях работы исполкомов; есть норма (общего характера) об отделах и управлениях исполкомов. В Основных законах республик указана правовая форма деятельности местных Советов — их решения; установлен принцип обязательности решений для всех расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций.

<sup>46</sup> Муксинов И. Ш. Указ. соч., с. 90.

Для Верховных Советов союзных и автономных республик характерно не только конституционное осуществление такого полномочия республик, как «установление порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления». Как известно, они принимают законы о местных Советах, которыми создают прочные и широкие законодательные основы деятельности соответствующих органов. В законах отражаются практически все элементы предмета правового регулирования применительно к местным Советам. При подготовке этих законов важную роль играют соответствующие общесоюзные акты об основных правах и обязанностях местных Советов, «Примерные положения» о них. Но Верховные Советы республик обычно существенно развивают их положения с учетом особенностей республик.

Верховные Советы регулируют деятельность местных Советов и в законах «по отраслям» государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства (например, о народном образовании, здравоохранении, нотариате, охране природы и др.). Обычно речь в них идет о компетенции Советов и порядке ее осуществления. При достижении синхронности этих актов и законов о местных Советах эффективность республиканского регулирования существенно возрастает.

Важную роль в руководстве местными Советами в республиках играют Президиумы Верховных Советов. Накопленный практикой государственного строительства опыт такого руководства теперь отражен в Конституциях, закрепивших эту обязанность Президиумов Верховных Советов по отношению к местным Советам.

Компетенция Президиумов по регулированию деятельности местных Советов прошла определенную эволюцию. Прежде они регламентировали практически все аспекты организации и работы местных Советов, принимая «Положения» о них. Теперь же существо дела несколько изменилось. Во-первых, возросла роль конституционного регулирования деятельности Советов, осуществляемого Верховными Советами. Во-вторых, они принимают и законы о местных Советах — акты, пришедшие на смену «Положениям» и широко регламентирующие многие стороны деятельности местных органов власти.

Становится очевидным, что основы организации и деятельности местных Советов полностью стали областью прерогативы Верховных Советов. В законах подробно определяется и компетенция Советов, многие аспекты порядка ее осуществления. Акты Президиумов сравнительно редко касаются компетенции местных Советов — обычно это вопросы административной ответственности, а также виды отделов и

управлений, которые должны образовывать Советы тех или иных звеньев. Перспективу правотворчества Президиумов, связанного с компетенцией местных Советов, видеть трудно: все чаще она закрепляется именно в законах, и этот путь регулирования компетенции как показателя властных возможностей органов власти наиболее приемлем.

В законах о Советах широко регламентируется и организация их работы. Наряду с этим важную роль играют и многие акты Президиумов. В частности, это «Положения» о постоянных комиссиях, о депутатских группах, о работе с наказами избирателей и др. Вопросы организационной деятельности занимают доминирующее место в руководстве Президиумов Верховных Советов местными Советами. В Постановлении ЦК КПСС от 5 марта 1971 г. говорится о том, что одна из важнейших обязанностей Президиумов Верховных Советов — «заботиться об улучшении организационно-массовой работы местных Советов»<sup>47</sup>. Объем нормотворчества Президиумов по вопросам организационно-массовой деятельности не уменьшается и после принятия законов о местных Советах. Верховный Совет республики регулирует, как правило, только основное, стабильное в организационных отношениях, а более детальное их регулирование осуществляет Президиум. Учитывая современную правотворческую практику, необходимо отметить, что Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик принимают следующие виды актов по вопросам организации работы Советов.

а) Регламенты местных Советов. Опыт создания Регламентов местных Советов и утверждения их именно Президиумами Верховных Советов уже имеется. Так, Президиум Верховного Совета Башкирской АССР постановлением от 20 февраля 1975 г. утвердил Примерные регламенты районного и городского Советов, но, видимо, надо принимать не примерные, а непосредственно действующие акты.

б) «Положения» о постоянных комиссиях. После принятия законов о местных Советах в ряде республик были либо обновлены ранее принятые «Положения» о постоянных комиссиях, либо приняты новые (общие или по звеньям системы местных Советов). Сделали это Президиумы Верховных Советов<sup>48</sup>. Данная практика заслуживает поддержки.

<sup>47</sup> Справочник партийного работника. Вып. 11. М., 1971, с. 345—353.

<sup>48</sup> В частности, новые «Положения», утвержденные указами или постановлениями Президиумов, действуют в Армянской ССР (от 28 апреля 1977 г.), Казахской ССР (от 23 апреля 1976 г.), Эстонской ССР (от 29 марта 1974 г.); Грузинской ССР (от 26 июля 1973 г.); Таджикской ССР (от 28 сентября 1972 г.); Белорусской ССР (от 22 мая 1967 г., обновленное 5 ноября 1971 г.). В Литовской ССР Президиум утвердил Положения о постоянных комиссиях апилинкового Совета (от 27 августа 1969 г.), районного Совета, городского, районного в городе Совета, поселкового Совета (все от 30 августа 1972 г.).

Для Верховных Советов союзных и автономных республик характерно не только конституционное осуществление такого полномочия республик, как «установление порядка организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления». Как известно, они принимают законы о местных Советах, которыми создают прочные и широкие законодательные основы деятельности соответствующих органов. В законах отражаются практически все элементы предмета правового регулирования применительно к местным Советам. При подготовке этих законов важную роль играют соответствующие общесоюзные акты об основных правах и обязанностях местных Советов, «Примерные положения» о них. Но Верховные Советы республик обычно существенно развивают их положения с учетом особенностей республик.

Верховные Советы регулируют деятельность местных Советов и в законах «по отраслям» государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства (например, о народном образовании, здравоохранении, нотариате, охране природы и др.). Обычно речь в них идет о компетенции Советов и порядке ее осуществления. При достижении синхронности этих актов и законов о местных Советах эффективность республиканского регулирования существенно возрастает.

Важную роль в руководстве местными Советами в республиках играют Президиумы Верховных Советов. Накопленный практикой государственного строительства опыт такого руководства теперь отражен в Конституциях, закрепивших эту обязанность Президиумов Верховных Советов по отношению к местным Советам.

Компетенция Президиумов по регулированию деятельности местных Советов прошла определенную эволюцию. Прежде они регламентировали практически все аспекты организации и работы местных Советов, принимая «Положения» о них. Теперь же существо дела несколько изменилось. Во-первых, возросла роль конституционного регулирования деятельности Советов, осуществляемого Верховными Советами. Во-вторых, они принимают и законы о местных Советах — акты, пришедшие на смену «Положениям» и широко регламентирующие многие стороны деятельности местных органов власти.

Становится очевидным, что основы организации и деятельности местных Советов полностью стали областью прерогативы Верховных Советов. В законах подробно определяется и компетенция Советов, многие аспекты порядка ее осуществления. Акты Президиумов сравнительно редко касаются компетенции местных Советов — обычно это вопросы административной ответственности, а также виды отделов и

управлений, которые должны образовывать Советы тех или иных звеньев. Перспективу правотворчества Президиумов, связанного с компетенцией местных Советов, видеть трудно: все чаще она закрепляется именно в законах, и этот путь регулирования компетенции как показателя властных возможностей органов власти наиболее приемлем.

В законах о Советах широко регламентируется и организация их работы. Наряду с этим важную роль играют и многие акты Президиумов. В частности, это «Положения» о постоянных комиссиях, о депутатских группах, о работе с наказами избирателей и др. Вопросы организационной деятельности занимают доминирующее место в руководстве Президиумов Верховных Советов местными Советами. В Постановлении ЦК КПСС от 5 марта 1971 г. говорится о том, что одна из важнейших обязанностей Президиумов Верховных Советов — «заботиться об улучшении организационно-массовой работы местных Советов»<sup>47</sup>. Объем нормотворчества Президиумов по вопросам организационно-массовой деятельности не уменьшается и после принятия законов о местных Советах. Верховный Совет республики регулирует, как правило, только основное, стабильное в организационных отношениях, а более детальное их регулирование осуществляет Президиум. Учитывая современную правотворческую практику, необходимо отметить, что Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик принимают следующие виды актов по вопросам организации работы Советов.

а) Регламенты местных Советов. Опыт создания Регламентов местных Советов и утверждения их именно Президиумами Верховных Советов уже имеется. Так, Президиум Верховного Совета Башкирской АССР постановлением от 20 февраля 1975 г. утвердил Примерные регламенты районного и городского Советов, но, видимо, надо принимать не примерные, а непосредственно действующие акты.

б) «Положения» о постоянных комиссиях. После принятия законов о местных Советах в ряде республик были либо обновлены ранее принятые «Положения» о постоянных комиссиях, либо приняты новые (общие или по звеньям системы местных Советов). Сделали это Президиумы Верховных Советов<sup>48</sup>. Данная практика заслуживает поддержки.

<sup>47</sup> Справочник партийного работника. Вып. 11. М., 1971, с. 345—353.

<sup>48</sup> В частности, новые «Положения», утвержденные указами или постановлениями Президиумов, действуют в Армянской ССР (от 28 апреля 1977 г.), Казахской ССР (от 23 апреля 1976 г.), Эстонской ССР (от 29 марта 1974 г.); Грузинской ССР (от 26 июля 1973 г.); Таджикской ССР (от 28 сентября 1972 г.); Белорусской ССР (от 22 мая 1967 г., обновленное 5 ноября 1971 г.). В Литовской ССР Президиум утвердил Положения о постоянных комиссиях аплинкового Совета (от 27 августа 1969 г.), районного Совета, городского, районного в городе Совета, поселкового Совета (все от 30 августа 1972 г.).

в) «Положения» о депутатских группах. В автономных республиках эти акты принимаются только Президиумами Верховных Советов. В союзных республиках такого пока нет, за некоторыми исключениями (Узбекская ССР), в основном акты принимаются на местах.

г) «Положения» («Правила») о работе с наказами избирателей. Работа по наказам в рамках республик организуется, как правило, Президиумами. Они обобщают передовой опыт и в состоянии создать для него правовые основы. Практика ряда республик идет по этому пути<sup>49</sup>.

д) «Положения» об органах общественной самодеятельности населения. Усилия большинства из них связаны с организационной деятельностью самих Советов, поэтому регулирование их деятельности все более сосредоточивается в Президиумах Верховных Советов<sup>50</sup>.

Президиумы Верховных Советов республик нормативно регулируют деятельность не только Советов, но и исполнительных комитетов. Обычно они это делают в следующем объеме. Прежде всего, Президиумы закрепляют права и обязанности исполкомов и их отделов, вытекающие из участия в организации работы местных Советов (если они не нашли отражения в актах Верховных Советов), т. е., например, в части обобщения наказов, оказания помощи депутатским группам и др. Президиумы также определяют полномочия исполкомов в области государственного строительства (административно-территориальное деление, судоустройство, организация контроля на местах за исполнением законов и указов, порядок взаимоотношений местных советских органов с республиканскими органами управления и др.). Президиумы устанавливают обязанности исполкомов и в отдельных сферах общественной жизни, чаще всего по обеспечению социалистической законности (например, в области административной ответственности). Таким образом, Президиумы регулируют

<sup>49</sup> Положение о наказах избирателей районным, городским, районным в городах, сельским и поселковым Советам и их депутатам, утвержденное Постановлением Президиума Верховного Совета Латвийской ССР от 27 марта 1975 г. («Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР», 1975, № 18, с. 1035—1038); Примерные правила работы с наказами депутатам местных Советов Бурятской АССР, утвержденные Постановлением Президиума Верховного Совета республики от 25 сентября 1974 г.; и др.

<sup>50</sup> Положение об общественных поселковых, сельских, уличных, квартальных, участковых, домовых комитетах в Украинской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета республики от 17 октября 1975 г. («Ведомости Верховного Совета Украинской ССР», 1975, № 44, ст. 479); Положение об общественных уличных и квартальных комитетах в городах, селах и поселках Молдавской ССР, утвержденное Постановлением Президиума Верховного Совета МССР от 1 апреля 1976 г. («Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР», 1976, № 4, ст. 12).

преимущественно те аспекты деятельности исполкомов, их отделов и управлений, которые, как правило, менее всего связаны с распоряжением материально-финансовыми средствами.

Важная роль в создании правовых основ деятельности местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов принадлежит Советам Министров республик.

Правительства прежде всего регулируют деятельность исполкомов, подчиненных им по вертикали. Регулирование производится с учетом того, что многие важные стороны деятельности исполкомов, как говорилось ранее, находят отражение в актах, издаваемых Верховными Советами и Президиумами Верховных Советов. В этих условиях в задачи Совета Министров входит установление конкретных распорядительных полномочий исполкомов, организация их работы. В одних случаях это развитие норм, первоначально установленных законами о местных Советах, в других — создание правил первичного характера.

Правительства регулируют также деятельность отделов и управлений исполкомов. Поскольку в этом отношении их полномочия в определенной мере сочетаются с полномочиями республиканских министерств, практикой намечены следующие пути их разграничения. Прежде всего, законами о местных Советах к компетенции именно Правительств союзных республик и АССР отнесено утверждение «Положений» об отделах и управлениях. И это делается ими весьма активно. Другие линии разграничения состоят в том, что Правительства обычно решают следующие вопросы: о перераспределении компетенции между исполкомами и их отделами, управлениями; о единой регламентации отношений, если их сторонами являются и исполком, и отделы, управления; о наделении отдела, управления контрольными полномочиями по отношению к другим отделам и управлениям; о регулировании деятельности отделов, управлений, имеющей прямое отношение к обслуживанию населения; о соответствии структуры отдела, управления содержанию компетенции самого местного Совета. Таким образом, Совет Министров нормативно очерчивает правовой статус отделов и управлений, их положение в системе Совета определенной ступени, основы взаимоотношений отдела, управления с другими подчиненными Совету органами, наиболее важные аспекты деятельности отделов и управлений.

В компетенцию Совета Министров входит и регламентация организации работы аппарата управления местных Советов. В ряде республик приняты постановления о порядке планирования работы, инструкции по делопроизводству в исполнительных комитетах районных, городских, сельских и поселковых Советов. Придавая особое значение какому-либо

аспекту организации работы местных органов управления, Правительство иногда утверждает Положение о структурном подразделении аппарата исполкома, отдела или управления<sup>51</sup>.

Актуальное значение имеет проблема взаимоотношений Совета Министров союзной республики и местных Советов. Как отмечалось выше, Правительство осуществляет руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в республике, а местные Советы являются активными участниками таких процессов. Совет Министров имеет широкие возможности воздействия на деятельность местных органов власти; проявляя законодательную инициативу, Совет Министров может разработать и внести на рассмотрение Верховного Совета республики законопроект по вопросам деятельности местных Советов; в соответствии с конституциями постановления и распоряжения Советов Министров обязательны к исполнению на всей территории республики, а это означает, что акты Правительства входят составной частью в ту правовую базу, на которой основывается деятельность местных Советов; Совет Министров, руководя работой исполнительных комитетов местных Советов, может дать им указание внести на сессию те или иные вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства, и тем самым Правительство оказывает влияние на содержание работы самих местных представительных органов.

Таким образом, методы воздействия Правительства на деятельность местных Советов весьма разносторонни. Образую Правительство, Верховный Совет республики возлагает на него ответственность за повседневное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством. Успешное осуществление Советом Министров этой задачи возможно лишь при условии, что он направляет работу местных Советов<sup>52</sup>.

Но значит ли это, что Совет Министров нормативно регулирует деятельность местных Советов? И. Ш. Муксинов доказывает наличие такого права у Правительства союзной республики следующими аргументами. Первый связан с конституционной формулой — постановления и распоряжения Правительства обязательны на всей территории республики. Следовательно, акты Правительства являются важной составной частью законодательства республики, создают правовой режим деятельности всех других государственных органов, включая и местные Советы. Норма об обязательности отра-

жает то положение, которое занимает Совет Министров в государстве. Следовательно, делает вывод автор, «регулирование компетенции местных органов власти правительственными актами составляет часть права Совета Министров союзной республики определять правовую базу деятельности государственных органов вообще»<sup>53</sup>.

Здесь И. Ш. Муксинов слишком широко трактует принцип обязательности. Он означает для Советов всего лишь то, что они не могут принимать решений, противоречащих актам Совета Министров, должны опираться на всю совокупность правовых норм, в том числе и созданных Правительством, при решении вопросов хозяйственной и культурной жизни. Из такого понимания обязательности (а иное трудно представить) никак не вытекают права Совета Министров адресовать местным Советам свои постановления. Как известно, правотворческий орган, регулируя общественные отношения, строго учитывает свои взаимосвязи с их участниками. Например, Правительство регулирует многие имущественные, жилищные, земельные и другие отношения, которые могут стать предметом судебного разбирательства. Но непосредственно деятельность суда по рассмотрению соответствующих дел, как известно, Правительство не регулирует. То же самое в принципе происходит с местными Советами. Когда следует определить именно их положение как участников общественных отношений, чаще всего принимаются акты Верховного Совета (или Президиума Верховного Совета).

Второй аргумент И. Ш. Муксинова состоит в следующем: отраженные в законах права местных Советов прежде были переданы актами Правительств их исполкомам. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что Правительству принадлежит право определять компетенцию Советов через компетенцию его органов. Автор видит перспективу подобного метода регулирования, так как законы закрепили не все полномочия Советов, к тому же сделали это в самой общей форме. Для того же, чтобы Советы знали, чем им заниматься в соответствующей сфере, акты Правительства окажутся весьма полезными. Без соответствующих актов, утверждает автор, невозможно понять до конца содержания статей законов о Советах<sup>54</sup>.

С этим тоже нельзя согласиться по ряду оснований. Прежде всего, во многих статьях законов о Советах, как отмечалось выше, закреплены полномочия по общему руководству как Советов, так и исполкомов. И если для последних правительственные акты могут быть полезны в связи с рас-

<sup>51</sup> Положение о юридическом отделе (бюро), главном (старшем) юрисконсульте, юрисконсульте исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 12 сентября 1972 г. (СП РСФСР 1972 г. № 21, ст. 139).

<sup>52</sup> Подробнее см.: Муксинов И. Ш. О взаимоотношениях Правительства союзной республики с местными органами государственной власти. — «Советское государство и право», 1975, № 11, с. 73—76.

<sup>53</sup> Муксинов И. Ш. О взаимоотношениях Правительства союзной республики с местными органами государственной власти, с. 77.

<sup>54</sup> См.: Муксинов И. Ш. Указ. соч., с. 79.

порядительной деятельностью в какой-то сфере, то для общего руководства, осуществляемого Советами, норм законов вполне достаточно (хотя бы в отношении тех же дружин, на которые ссылается И. Ш. Муксинов).

Далее. Тот факт, что закрепленные прежде в правительственных актах правила о компетенции Советов нашли затем отражение в законах о Советах, говорит именно не в пользу утверждения автора. Закрепление за исполкомами того, что фактически в первую очередь принадлежит Советам, было отнюдь не идеальным способом правового регулирования. И не случайно этому косвенному методу определения компетенции местных органов власти пришел на смену метод прямого регулирования, осуществляемого Верховным Советом.

И еще одно: автор исходит из концепции единой компетенции, и в этом случае, конечно, все адресованное исполкомам можно назвать регулированием деятельности Советов. Но ведь возможен и другой подход, и тогда выводы будут прямо противоположными. И такой подход более правилен. Он связан именно с тем, что в правовом регулировании деятельности местных Советов практика последних лет свидетельствует о резком сокращении количества правительственных актов, передающих на места (исполкомам) решение вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, и возрастании роли законов о Советах.

Третий довод И. Ш. Муксинова связан с фактическим положением Правительства как органа, осуществляющего общее управление делами в республике, дающего отправные начала и возглавляющего многие процессы хозяйственного и социально-культурного строительства (планирование народного хозяйства, финансирование, капитальные вложения и пр.)<sup>55</sup>.

Однако отсюда следует вывод о направляющей роли Правительства в отношении местных Советов, но никак не о праве издавать нормативные акты. Ведь в основе направляющего воздействия Правительства не только его фактическое, но и конституционное положение, определенное высшими органами власти республики. Кроме того, конституционное положение местных органов власти тоже определено Верховными Советами. Таким образом, правовые основы взаимоотношений этих органов должны устанавливаться не сами они, а органы, стоящие над обеими этими разновидностями государственных органов, т. е. Верховные Советы, при необходимости — Президиумы Верховных Советов.

Очевидно, воздействие Правительств на местные Советы должно быть оперативным, т. е. касаться непосредственно их хозяйственно-организаторской деятельности. Что касается

правового регулирования, то в нем для Правительства нет прямой необходимости.

Министерства (государственные комитеты) республик возглавляют в них соответствующие отраслевые (функциональные) системы органов государственного управления, звеньями которых являются почти все отделы и управления исполкомов местных Советов. Руководя отделами и управлениями, министерства (комитеты) осуществляют разные функции. Юридической формой их реализации являются издаваемые министрами и председателями государственных комитетов в адрес отделов и управлений акты, многие из которых являются по содержанию нормативными. Их можно разделить на несколько групп:

адресованные непосредственно отделам и управлениям исполкомов и устанавливающие порядок осуществления ими их полномочий;

адресованные не отделам и управлениям, а подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям и регулирующие их работу (однако они составляют основу деятельности и самих отделов и управлений, поскольку те руководят предприятиями, учреждениями и организациями с учетом предписаний министерств и ведомств по соответствующей отрасли); одновременно регулирующие деятельность и отделов, управлений исполкомов местных Советов, и подчиненных им предприятий, учреждений и организаций;

регулирующие те или иные отношения в соответствующей сфере государственного управления, не адресованные непосредственно отделам и управлениям (а также подведомственным им предприятиям, учреждениям и организациям), но составляющие часть правовой основы деятельности отделов и управлений, поскольку именно на них возложены организация применения этих актов и контроль за их соблюдением.

Министерства (ведомства) утверждают также Положения о структурных подразделениях отделов и управлений исполкомов местных Советов, устанавливая их задачи, права и обязанности. Они нормативно определяют и круг полномочий различных должностных лиц как самих отделов и управлений, так и подчиненных им предприятий и учреждений. При необходимости министерства (ведомства) регулируют вопросы организации труда и делопроизводства в отделах, управлениях исполкомов по своей сфере.

Законодательство союзных, автономных республик не говорит о праве министерств (ведомств) нормативно регулировать деятельность исполкомов местных Советов. Но министерства (ведомства) могут регулировать деятельность исполкомов (по своей сфере), если имеют на то специальное поручение Совета Министров республики. Конечно, для исполкомов обязательны все нормативные акты министерств

<sup>55</sup> См.: Муксинов И. Ш. Указ. соч., с. 80.

(ведомств), которые адресованы отделам и управлениям и регулируют определенные отношения в соответствующей сфере государственного управления. Решение исполкома должно соответствовать не только законам, указам и правительственным постановлениям, но и актам министерств и ведомств. Целесообразно закрепить за министрами и руководителями ведомств союзных, автономных республик право приостанавливать противоречащие их приказам и инструкциям решения и распоряжения исполкомов местных Советов «высшей ступени» с внесением в Правительства предложений об их отмене. Но одновременно следует добиваться повышения эффективности правового регулирования министерствами и ведомствами деятельности отделов и управлений. Одной из действенных мер в этом отношении могло бы быть предоставление Советам высшей ступени и их исполкомам права опротестовывать в Совет Министров республики те приказы и инструкции, которые, по их мнению, не способствуют улучшению работы их отделов и управлений, неправильно регулируют те или иные отношения. Возможно, они должны иметь право даже приостановления соответствующих актов, что и предлагается в литературе<sup>56</sup>.

3. *Правотворчество* местных Советов и их исполкомов часто играет значительную роль в создании правовых основ их деятельности. Осуществляется оно преимущественно Советами и исполкомами областного, краевого и городского (городов республиканского подчинения и городов — областных центров) уровней. Нижестоящие Советы и их исполкомы этим занимаются сравнительно редко.

Круг вопросов правотворчества местных Советов и их исполкомов («местного правотворчества») довольно широк, охватывает почти все элементы предмета правового регулирования — за исключением, пожалуй, лишь основ организации и деятельности Советов. Акты появляются как по собственной инициативе Советов и исполкомов, так и по указанию (рекомендации) республиканских государственных органов. Поэтому проблемы правотворчества местных Советов и их исполкомов, его содержания, пределов постоянно привлекают внимание<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> См.: Азовкин И. Областное звено, с. 26; О совершенствовании законодательства о краевых, областных Советах депутатов трудящихся. — «Советское государство и право», 1976, № 10, с. 65.

<sup>57</sup> Отметим лишь некоторые работы: Воронов Н. П. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся. Канд. дис. Харьков, 1970; Акуев Н. И. Правовые акты областных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов. Канд. дис. Алма-Ата, 1974; Он же. О путях повышения эффективности правовых актов местных Советов и их исполнительных комитетов. — В кн.: Актуальные вопросы советского строительства. Алма-Ата, 1974; Радугин Н. В. Нормо-

Важнейшим является вопрос о том, необходимо ли вообще правотворчество местных Советов и их исполкомов. В его пользу приводится ряд аргументов, каждый из которых имеет самостоятельное значение (порой они связываются воедино).

Первый обуславливают политико-правовой природой местных Советов. Это органы государственной власти, занимающие соответствующее место в системе государственных органов и политической организации общества. Они есть полновластные органы, и одним из выражений их полновластия является право на принятие юридических (т. е. обладающих обязательным характером) актов. Воздействуя на различные процессы, местные органы власти (и их исполкомы) при необходимости могут принимать и нормативные решения, которые содействуют развитию общественных отношений в нужном направлении.

Другой аргумент обусловлен толкованием характера распределения компетенции в государстве. В актах высших и центральных государственных органов устанавливаются государственно целесообразные (т. е. обусловленные общегосударственными интересами) рамки деятельности местных Советов и их органов. Даже внутри их местные советские органы не лишены своей инициативы. Что же касается деятельности вне этих рамок, то они тем более свободны в проявлении своей самостоятельности и самодеятельности. Если при этом возникает необходимость урегулирования каких-либо отношений, почему бы им этого не сделать собственными актами. Итак, здесь действует презумпция: все, что прямо не запрещено, то, следовательно, разрешено местным Советам и их исполкомам, включая не только реальные шаги практического плана, но и нормативно-правовое регулирование<sup>58</sup>.

Еще один аргумент в пользу местного правотворчества связан с таким известным фактором, как местные условия. Централизованное регулирование, как бы оно ни стремилось к идеальному варианту, в состоянии охватить лишь самое общее, единое для общественных отношений. Но там, где в них участвуют Советы, их органы и депутаты, неизбежно возникает какое-то своеобразие, и зависит оно от обстоятельств, с которыми сталкиваются конкретные местные представительные органы. Учесть его централизованно нельзя, да и нецеле-

творческая деятельность областных Советов депутатов трудящихся. Канд. дис. М., 1975; Он же. Вопросы совершенствования нормотворческой деятельности местных Советов. — В кн.: Совершенствование работы Советов в современных условиях. М., 1976; Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов (Очерки о юридической природе). М., 1975; и др.

<sup>58</sup> О совершенствовании законодательства о краевых, областных Советах депутатов трудящихся. — «Советское государство и право», 1976, № 10, с. 71.

сообразно, а местные Советы в состоянии это сделать, в связи с чем и появляются их нормативные акты<sup>59</sup>.

Следующий аргумент связан с предыдущим, но имеет свой оттенок. Речь идет о том, что в развитии на местах одних и тех же (по сути и субъектам) отношений проявляется неординарность. Она обусловлена тем, что масштабы деятельности могут быть различными, и эту специфику в состоянии отразить именно местный Совет в своем акте (например, везде ведут подземные работы, но в крупном городе, где есть метро, — особенный субъектный состав отношений при согласовании содержания работ, их выполнении, приемке).

Наконец, еще один аргумент связывают с живой, творческой по своему существу деятельностью Советов. В ней постоянно зарождается что-то новое. Возможно, со временем оно станет общераспространенным. Но пока это новое делает первые шаги, местное правотворчество может служить средством его закрепления, кристаллизации. Затем на смену местному нормативному акту придет республиканский (а возможно, и общесоюзный).

Как относиться к этим аргументам и, следовательно, к целесообразности самой практики местного правотворчества? Прежде всего следует возразить против того, что принятие местными Советами нормативных актов является якобы проявлением и выражением их полновластной природы. Само по себе издание юридических актов, имеющих обязательную силу для исполнителей, характеризует взаимоотношения с ними Советов как властных органов. Такое положение местных Советов обусловлено их природой как части системы представительных органов, выражающих интересы советского народа.

Однако при этом они являются местными органами, следовательно, в государственном распределении полномочий по руководству хозяйственным и социально-культурным строительством им отведена роль организующих исполнение общегосударственной воли, воплощаемой высшими органами власти. А потому для местных Советов главным является неукоснительное следование предписаниям центра, а также инициатива и самостоятельность при обеспечении их действия. Естественно, что сами эти предписания учитывают полную властную природу местных Советов, дают им возможность активно работать в интересах народа.

Исходя из этого, оправдание или признание естественным принятия местными Советами именно нормативных актов может привести, вольно или невольно, к рассмотрению их как автономных органов местного самоуправления, хотя

и руководствующихся предписаниями центра, но вместе с тем создающих собственные основы деятельности якобы в интересах населения той или иной административно-территориальной единицы.

Недооценка данного обстоятельства приводит к тому, что некоторые авторы признают вполне закономерной практику нормативных решений местных Советов, которыми передаются те или иные вопросы их компетенции нижестоящим органам или своим органам<sup>60</sup>. Они считают, что это есть выражение демократического централизма. При этом выдвигаются лишь определенные условия реализации данной возможности: решение о передаче полномочий принимает сам Совет, а не его исполком; Совет не может принять решения о передаче полномочий, относящихся к его исключительному ведению; Совет может наделить органы только полномочиями, которые входят в его компетенцию, установленную нормами права<sup>61</sup>.

Действительно, периодически возникает необходимость перераспределения компетенции между высшестоящими и нижестоящими Советами, между органами, входящими в систему Совета того или иного звена. Но из принципа демократического централизма никак не следует, что каждый местный Совет вправе это сделать собственными решениями. Наоборот, демократический централизм предполагает, что каждый местный Совет имеет определенный законом объем полномочий и следует ему при осуществлении своих функций. Объем полномочий — это и пределы его ответственности за развитие хозяйственного и социально-культурного строительства. И он не вправе решать самостоятельно вопрос об изменении ее меры. Кроме того, есть орган, который установил соответствующий круг прав и обязанностей местного Совета. Спрашивается, на каком основании он изменяет решение этого органа (т. е. закон), исходя только из собственного понимания пределов своих возможностей и возможностей других органов?

Нельзя согласиться и с тем, что право на издание нормативных актов для местных Советов может быть обусловлено тем, что по какому-то вопросу нет запрета центра либо он вообще не нашел отражения в акте центрального органа. Дело в том, что общесоюзное или республиканское регулирование деятельности местных Советов пока что не во всех отношениях является идеальным. Порой существуют пробелы, некоторые насущные проблемы не находят нормативного от-

<sup>60</sup> См.: Андреева А. В. Компетенция городского (районного в городе) Совета депутатов трудящихся по законодательству РСФСР. Иркутск, 1974, с. 35—37; Москалев А. В. Сессионная деятельность местных Советов, с. 74.

<sup>61</sup> См.: Андреева А. В. Указ. соч., с. 35—37.



ражения. Это, конечно, может в определенной мере объяснить, даже оправдать имеющуюся практику местного правотворчества (действительно, если потребность в акте есть, центр его не принимает, а местный Совет подготовил и утвердил, то за что же предъявлять к нему претензии — ведь для развития практики и укрепления законности наличие нормативного акта лучше, чем его отсутствие). Но ясно и то, что в подобной ситуации может возникнуть разноречивость в регулировании одних и тех же отношений по краям, областям и городам, вряд ли оправданный. Поэтому общий принцип видится не в том, что местному Совету обеспечивается простор регулирования, если «молчит» центр. Надо стремиться к созданию единых условий деятельности Советов в направлениях, являющихся общими для всех.

Другие из названных аргументов в пользу правотворчества местных Советов и их исполнительных комитетов действительно могут объяснить его необходимость по тем или иным вопросам. В частности, ряд вопросов не может быть урегулирован централизованно из-за наличия местных условий — природных, географических и т. п. Они обуславливают специфику деятельности местных Советов, их органов и депутатов, что и отражается в актах местного масштаба. Например, фауна северных, восточных и южных районов РСФСР неодинакова; отсюда — неоднозначное решение вопроса о сроках охоты, видах запретов на охоту и т. д. (в актах местных Советов соответственно по краям и областям). Неординарность, о которой говорилось ранее и которая проявляется в вопросах, практически единых по своему содержанию, вызывает местное правотворчество. По существу это тоже есть проявление местных условий. Местное правотворчество может быть оправданным и тогда, когда какая-то практика делает первые шаги и нормативный акт способствует ее укреплению<sup>62</sup>.

Таким образом, если говорить в целом, местное правотворчество объяснимо в тех случаях, когда оно вызвано местными специфическими условиями, которые не могут быть отражены в республиканском масштабе, и когда оно помогает развитию новых отношений в советском строительстве.

На практике правотворчество осуществляется местными Советами и их исполкомами по собственной инициативе либо по указанию (заданию, разрешению) центральных органов.

<sup>62</sup> См.: Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов, с. 85, 100—101; Основин В. С. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов. — В сб.: Закон о статусе депутата на практике (Материалы научно-практической конференции). Ярославль, 1976, с. 17; Клейнер Б. И. Некоторые правовые проблемы организации работы депутатов среди населения в избирательном округе. — В сб.: Закон о статусе депутата на практике, с. 70.

Но принципиальное решение видится в следующем: издание нормативных актов местными Советами и их исполкомами по собственной инициативе должно быть сокращено до минимума и распространяться преимущественно на вопросы, составляющие исключительно особенности отдельных областей, городов.

Когда для отражения практики, имеющей широкое распространение, но своеобразной в каждой области, каждом городе, тоже требуются нормативные акты местных Советов и их органов, — целесообразно централизованное указание как о самом праве принять акт, так и о круге вопросов, которых он должен касаться. Этот принцип сейчас весьма четко проведен в ряде норм законов о городских, районных в городах Советах; им дано право принимать нормативные акты по определенному кругу вопросов. Могут быть и разовые указания центральных органов (естественно, при обоснованности самого появления таких ориентировок для местных органов).

Сказанное дает основу для решения и столь важной проблемы, как возможность дополнения актами местных Советов предписаний центральных органов. Если последние не урегулировали какие-то отношения и поручили выполнить соответствующую работу местным органам власти или их исполкомам, — налицо совместная регламентация «центром» и «местами» определенных вопросов, официально допускаемая и потому целесообразная. Если же такого поручения не было, то для безоговорочной положительной оценки нормотворческой практики мест нет оснований. Не убедителен при этом довод, что, осуществляя правотворчество, местные Советы должны руководствоваться законодательством, обеспечивать его строгое исполнение. Если они и могут включать в свои акты правовые нормы, то только расширяющие и дополняющие положения закона, не противоречащие ему, направленные на использование творческой инициативы трудящихся, наиболее целесообразных, эффективных путей приемов, способов, средств выполнения закона, учет местных особенностей<sup>63</sup>. Конечно, акты порой бывают полезными; однако ясно и то, что иногда они могут расширить своей нормой смысл предписания центрального органа в нежелательном направлении (наглядный тому пример — многочисленные «местные» составы административных правонарушений, за которые решениями местных Советов устанавливается ответственность). Поэтому принцип должен быть однозначным, а возможность сочетания централизованного регулирования и дополняющих его норм местных Советов должна

<sup>63</sup> См.: Прохоров В. Т. Советы в системе обеспечения законности в условиях развитого социализма. Свердловск, 1975, с. 185.

## ВИДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ И АДРЕСОВАННЫХ ИМ НОРМ ПРАВА

рассматриваться не как инициатива мест, в значительной мере стихийная, а как заранее запрограммированное двух-этапное урегулирование определенных общественных отношений.

Немаловажное значение имеет вопрос и «технологии» этого сочетания правотворчества центра и мест. В литературе предлагается, чтобы центр издавал примерные акты, имеющие рекомендательный характер. «А на их основе каждый Совет мог бы принять соответствующие акты с учетом структуры своих органов и других местных условий»<sup>64</sup>. Проведенные нами исследования степени соотношения примерных республиканских актов и принятых на их основе местных «Положений», «Правил» и т. д. позволили нам убедиться в том, что чаще всего местные Советы и их исполкомы переутверждают тот же самый текст без всяких изменений. Порой все же изменения вносятся, но они весьма незначительны и не принципиальны. И если акт подготовлен центральным органом квалифицированно, то обычно необходимости дополнять его на местах не возникает, а местные условия и особенности учитываются в процессе правоприменения. Поэтому с предлагаемым соотношением и сочетанием правотворческой деятельности центра и мест трудно согласиться, оно ведет лишь к «наслаиванию» нормативных актов, их дублированию, а кроме того, к вовлечению в правотворчество тех Советов, которые не имеют объективных условий для осуществления этой функции, — сельских и поселковых, большинства районных и городских органов власти.

При осуществлении правотворчества на местах надо стремиться к тому, чтобы эта важная функция была сосредоточена в Совете. Сейчас же более распространена практика принятия нормативных актов исполкомами, причем даже тогда, когда речь идет об отношениях с участием Советов (в ряде мест исполкомы принимают Положения о работе с наказами, о депутатских группах и т. д.). Это способствовало бы повышению роли местных представительных органов, более действенному участию постоянных комиссий и депутатов в реализации данной функции Советов<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Комплексные социально-правовые исследования: опыт и проблемы. М., 1977, с. 54.

<sup>65</sup> См.: Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов, с. 100.

Имея представление о характере предмета и организации правового регулирования деятельности Советов, можно обратиться к решению еще одного важного вопроса темы — о выборе наиболее рациональных его видов, классификации норм права, посредством которых оно осуществляется. Это позволит оценить преимущества тех или иных форм правовых актов и нормативных предписаний, используемых в правовом регулировании, их значение для обеспечения эффективной деятельности представительных органов.

### *§ 1. О видах регулирования. Роль конституционного регулирования деятельности Советов*

Выбор видов регулирования, а также форм актов, в которые включаются адресованные Советам нормативные предписания, обусловлен рядом факторов. Во-первых, предметом регулирования. Его элементы имеют различную значимость. Если вид регулирования, используемая форма акта способствуют отражению роли соответствующего элемента, это во многом предопределяет их выбор.

Во-вторых, выбор зависит от органа, осуществляющего регламентацию. Известно, что правовые формы деятельности для каждого государственного органа предопределены и выражают его назначение. Зная, на кого возложено регулирование отношений с участием Советов, можно предвидеть его виды, формы актов.

Наконец, выбор зависит и от собственной роли вида регулирования, формы акта. Известно, в частности, что приоритет в правовой системе социалистического государства при-

надлежит Конституции, затем идут законы. Соотношение конституционного и текущего законодательного регулирования, форм актов (Основной закон и обычный закон) таково, что первой разновидности обычно отдается предпочтение, если надо закрепить что-то наиболее важное для Советов.

С учетом этих замечаний остановимся на наиболее важных для Советов аспектах проблемы. Прежде всего важно выяснить значение для Советов тех совокупностей норм, которые имеют целевой характер и образуют виды регулирования: а) конституционное регулирование; б) специальное («специализированное») регулирование деятельности Советов (то, что в литературе получило наименование «законодательства о Советах»); в) «отраслевое» регулирование (т. е. в актах, касающихся общественных отношений по отраслям государственной и общественной жизни, в том числе и положения Советов, если они вступают в соответствующие отношения). Следует оценить также роль тех или иных конкретных видов нормативных актов, адресованных Советам, их преимущества и недостатки, взаимное соотношение, оправданность существования. Речь идет, следовательно, о путях создания такой системы актов, их «набора», когда сохранилось бы наиболее важное для Советов, действительно полезное для их работы.

1. Конституционное регулирование занимает наиболее ответственное место в системе правового регулирования деятельности Советов. Многочисленные конституционные нормы, посвященные представительным органам, неоднократно приводились ранее, и можно было видеть, что они касаются всех наиболее важных аспектов функционирования Советов. Здесь же отметим прежде всего, что роль конституционного регулирования для Советов на современном этапе существенно повысилась. До принятия Конституции СССР 1977 г., Конституций союзных и автономных республик правовое регулирование деятельности Советов осуществлялось посредством обычных законов, а нередко и подзаконных актов. Естественно, что в текущем законодательстве находили отражение и такие черты правового положения Советов, их органов и депутатов, которые требовали высшей степени выражения их значимости — в нормах Конституций. Теперь же Основной закон СССР, Основные законы союзных и автономных республик создали совершенную и отвечающую запросам сегодняшнего дня, перспективам развития Советов конституционную основу их деятельности.

Новейшее конституционное регулирование дает импульс для дальнейших теоретических обобщений о назначении этого вида регулирования — его предмете, мере соотношения общего и особенного, «уровнях» и др.

Прежде всего, нельзя не видеть своеобразие содержания

конституционного регулирования. Оно касается, так или иначе, всех элементов предмета правового регулирования. Но степень конституционной детализации по отношению к каждому из них неодинакова.

В первую очередь и наиболее полно в Конституциях закрепляются основы организации и деятельности Советов. В главе II они были рассмотрены применительно к каждому уровню системы Советов. Здесь же отметим, что нормы Конституции СССР 1977 г., новых Конституций союзных и автономных республик позволяют судить о дальнейшем совершенствовании конституционного регулирования основ организации и деятельности. Так, в Основных законах подчеркнуто единство системы Советов, более полно закреплены их функции, причем при необходимости подчеркнута важность тех или иных для соответствующих Советов. Важнейшие и специальные принципы деятельности Советов также закреплены в Конституциях. Более полно сказано об организационной структуре Советов, о правовых формах их деятельности. Таким образом, поскольку нормы об основах организации и деятельности Советов — наиболее фундаментальные и исходные для всех представительных органов, им придана сила конституционных предписаний, отражающих как общее для Советов, так и особенности для отдельных звеньев.

По отношению к компетенции высших и местных представительных органов конституционное регулирование неодинаково. Для Верховных Советов оно существенно расширилось, и характер его изменился. Упомянутый ранее метод так называемого «негативного» закрепления компетенции высших органов власти признан малоэффективным; теперь Конституции прямо говорят, во-первых, о праве Верховных Советов решать все вопросы, отнесенные к ведению государства; во-вторых, о полномочиях, которые осуществляются исключительно ими. Все это в большей мере способствует укреплению полновластия Верховных Советов.

Компетенция местных Советов в малой степени была объектом воздействия для прежних Конституций; такое же положение сохранилось и ныне. Новейшее конституционное регулирование ограничилось укреплением для местных органов власти права утверждать планы экономического и социального развития, местный бюджет, избирать постоянные комиссии, исполнительно-распорядительные органы, а также суды (для соответствующих Советов). Очевидно, большее количество конституционных предписаний о компетенции не требуется. Во-первых, у каждого звена есть свои особенности компетенции, и их трудно учесть в Конституции. Во-вторых, нормативное оформление компетенции для местных Советов, в отличие от Верховных, приводит к формулированию большого числа статей о правах и обязанностях, и их трудно

было бы поместить в Конституции. В-третьих, в специальном акте — законе о Совете — широко отражается его компетенция, необходимая для осуществления функций, закрепленных в Конституции.

Организация работы Советов — такой элемент предмета правового регулирования, к которому менее всего обращено конституционное регулирование, — и прежнее, и действующее. Как указывалось ранее, конституционных положений об организационной структуре Советов (а в связи с этим — о сессии, постоянных комиссиях и депутате) достаточно для организации работы Советов.

Большим по объему стало конституционное регулирование правотворческой деятельности органов власти, особенно Верховных Советов: указан круг субъектов права законодательной инициативы, отражена роль комиссий в законодательном процессе, уточнено, что акты принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Верховных Советов, предусмотрена возможность всенародных обсуждений и референдума.

Вопрос о пределах конституционного регулирования деятельности исполнительных и распорядительных органов местных Советов сейчас решен в разном объеме на уровне СССР и республик. В Конституции СССР это сделано в связи с закреплением организационной структуры местных Советов, частью которой определены исполнительные и распорядительные органы. В республиканских Конституциях предписания подробнее, они говорят о задачах исполкомов, основных направлениях их деятельности, актах.

Отвечая на вопрос о предмете конституционного регулирования деятельности Советов на базе новых Конституций, можно сделать следующие общие выводы: в него включаются в полном объеме основы организации и деятельности всех Советов; Конституции достаточно подробно закрепляют компетенцию Верховных Советов, правила их законодательной деятельности, вопросы организации работы они преимущественно оставляют для текущего законодательства, в особенности для Регламентов Верховных Советов; для местных Советов их компетенция, организация работы, деятельность исполнительных органов не включаются в предмет конституционного регулирования, они составляют содержание текущего законодательства о Советах.

Для конституционного регулирования важное значение имеет проблема, которой частично мы касались ранее, — о мере обобщения в нормах Основного закона практики представительных органов и о степени конкретизации его предписаний по отношению к Советам того или иного уровня.

Примечательной особенностью новейшего конституционного регулирования является гораздо большее, чем ранее.

отражение в Основном законе идеи единства системы Советов. В Конституции СССР 1936 г. общее было выражено, пожалуй, в самом духе конституционных предписаний, касающихся Советов; но все же текстуально лишь одно из них относилось ко всем Советам — о том, что они составляют политическую основу СССР. И теперь это положение есть в Конституции СССР 1977 г. (ст. 2). Но вместе с тем в ней имеется специальный раздел IV — «Советы народных депутатов и порядок их избрания» (гл. 12 — «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов», гл. 13 — «Избирательная система», гл. 14 — «Народный депутат»). Здесь определена вся система Советов, сроки полномочий отдельных звеньев; установлено, что важнейшие вопросы Советов рассматривают на сессиях; закреплены производность от Советов исполнительных и распорядительных и иных органов, а также постоянных комиссий, наиболее важные функции и принципы деятельности Советов. Особенности статуса депутата также стали предметом норм Основного закона.

Следовательно, задачу конституционного регулирования в настоящее время можно видеть прежде всего в том, чтобы укрепить основы организации и деятельности всей системы представительных органов власти и вместе с тем способствовать более полному осуществлению в жизни полномочия Советов как важнейшего звена в политической системе советского общества.

Но конечно же задачи конституционного регулирования состоят и в том, чтобы создать конституционные основы организации и деятельности каждого звена системы Советов. Они решаются в плане соотношения общего и особенного с учетом сложной структуры государства и назначения того или иного Основного закона.

Конституция СССР — Основной закон Союза ССР. И поэтому вполне естественно для нее наряду с общими положениями, применимыми для всех Советов, более подробное регулирование деятельности Верховного Совета СССР. Основной закон СССР устанавливает наиболее важные правила, касающиеся высших органов власти союзных и автономных республик, местных Советов; они создают почву для функционирования соответствующих Советов и развиваются в республиканских Конституциях.

Таким образом, союзное конституционное регулирование имеет такие задачи: закрепление положений, равнозначных для всех Советов; непосредственное регулирование деятельности Верховного Совета СССР; определение основ построения и деятельности Верховных Советов союзных и автономных республик, местных органов власти.

Отсюда более понятно и назначение республиканского уровня конституционного регулирования: в нем наряду с

общими положениями, имеющими значение для всей системы Советов республики, выделяются предписания о Верховном Совете. Местные органы власти в каждой республике имеют свои особенности по числу звеньев (наличие областных Советов либо отсутствие их). Главы республиканских Конституций о местных Советах поэтому более подробны, чем в Основном законе СССР. У республиканского конституционного регулирования той союзной республики, в которую входит АССР, есть и еще одно назначение: заложить основы построения и деятельности Советов в АССР.

2. *Специальные* нормативные акты по вопросам деятельности Советов — это такие документы, как Регламенты Верховных Советов, Положения о постоянных комиссиях Верховных Советов, законы о порядке возмещения депутатам Верховных Советов расходов, связанных с выполнением депутатских обязанностей, Указы Президиумов Верховных Советов о порядке опубликования и вступления в силу законов и постановлений, принятых Верховными Советами, и ряд других актов. Это также Указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях местных Советов, законы союзных и автономных республик о местных органах власти, Регламенты местных Советов, Положения о постоянных комиссиях, о депутатских группах, Правила работы с наказами избирателей и другие нормативные акты по вопросам организационной деятельности Советов. В совокупности весь этот нормативный материал нередко именуют «законодательством о Советах» при известной условности данного понятия, охватывающего не только законы, но и подзаконные акты, включая и местное правотворчество<sup>1</sup>.

Анализ роли специальных актов не может быть однозначным по отношению к Верховным и местным Советам, поскольку есть различия в их содержании и форме.

Применительно к Верховным Советам в настоящее время наибольший интерес представляют такие специальные акты, как «Регламенты». Они прошли довольно длительную эволюцию. Сначала Верховные Советы утверждали Регламенты своих заседаний как сугубо внутренние документы, так сказать, «служебного» назначения, не имевшие нормативного характера. Наряду с этим в ряде союзных республик действовали Регламенты Верховных Советов — нормативные акты широкого содержания (1959 г. — Латвийская ССР, 1969 г. — Литовская ССР, 1970 г. — Узбекская ССР). В 1974 г. Верховный Совет СССР утвердил Регламент своих заседаний, после чего в 1975 г. они появились и в Верховных Советах союзных и автономных республик. Вместе с тем в назван-

ных республиках продолжали действовать Регламенты Верховных Советов с поправками и дополнениями (в Литовской ССР они вносились в 1973 и 1976 гг.), либо в новой редакции (Латвийская ССР, Узбекская ССР — 1975 г.). В 1976 г. Регламенты Верховных Советов утвердили также Верховный Совет Эстонской ССР и Верховный Совет Башкирской АССР. С принятием Конституции СССР 1977 г., Конституций союзных и автономных республик вопрос был решен в пользу Регламентов Верховных Советов как специальных актов по вопросам деятельности этих органов.

Интерес представляют в связи с Регламентами следующие вопросы: юридическая форма этого акта; его юридическая сила; содержание и круг регулируемых отношений; соотношение с Конституцией и другими актами, касающимися деятельности Верховных Советов.

Юридическая форма этого акта связана с его наименованием. Термин «Регламент» используется для наименования такого источника государственного права, которым устанавливаются правила деятельности чаще всего представительного органа. Юридическую силу Регламента ранее определял акт, которым он утверждался. Так, Регламент Верховного Совета Башкирской АССР 1976 г. был утвержден его постановлением, следовательно, он имеет его юридическую силу. В настоящее время Верховные Советы не утверждают регламенты законами или постановлениями, а принимают их как специальный вид нормативных источников.

Вопрос о содержании Регламентов и о круге регулируемых ими отношений сложен. Использование термина «Регламент» для обозначения рассматриваемого вида источников государственного права объясняется, видимо, его широким распространением в организованных коллективах. Приходя в Совет, депутат привычно связывал его с порядком сессионных заседаний, количеством времени, отводимого для доклада, выступлений и т. д. Видимо, это же учитывали и многие Советы, называя свои акты «Регламентами заседаний».

Научное решение вопроса ушло несколько дальше от этого, скажем, «утилитарного» восприятия Регламента. Если он посвящен порядку деятельности, то, очевидно, следует взять в совокупности все, что к нему относится. И если говорить о порядке деятельности Совета, то это, как известно, не только заседания, но также и работа комиссий и депутатов, работа Президиума Верховного Совета, создающая предпосылки функционирования самого Верховного Совета. Значит, для этого акта следует предполагать более широкое содержание.

Надо сказать, что акты типа «Регламент заседаний Верховного Совета», несмотря на такое наименование, содержали нормы отнюдь не только о процедуре сессии; они касались

<sup>1</sup> См., например: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978.

и подготовки к ней, и прав других органов в связи с работой Верховного Совета, и его полномочий (например, тех, которые осуществляются на первой сессии нового созыва).

Своеобразно и содержание Регламентов Верховных Советов, принимавшихся до 1977 г. В них есть нормы о порядке созыва и проведения сессий; о порядке принятия законов постановлений и иных актов; о порядке рассмотрения и утверждения государственного плана и бюджета; о депутате Верховного Совета; о Председателе Верховного Совета и его заместителях; о комиссиях; о Президиуме; о порядке образования Правительства и избрания Верховного Суда (узбекский Регламент от 12 декабря 1975 г.). Большинство норм — об организации работы. Однако обращает на себя внимание и то, что в Регламентах наряду с процессуальными затронут и ряд материальных вопросов: в частности, названы некоторые полномочия Верховных Советов, субъекты права законодательной инициативы и др.

Все это заставляло говорить об одном из сложных вопросов государственного права — о предмете Регламента, а следовательно, о соотношении Конституции и Регламента в регулировании деятельности высшего представительного органа власти. По этому вопросу в литературе высказаны различные суждения<sup>2</sup>. Наибольшее внимания, по нашему мнению, заслуживает позиция Д. А. Ковачева. Автор отмечает следующее. Существуют такие предписания, которые определяют содержание деятельности высшего представительного учреждения, т. е., говоря обобщенно, субъектный состав и содержание всей системы правоотношений, возникающих в связи с его деятельностью<sup>3</sup>. Анализируя эти отношения, а также отношения, возникающие в связи с порядком осуществления деятельности высшего представительного органа, автор приходит к выводу: «... регламент не должен содержать предписаний, которые устанавливают полномочия, определяющие содержание деятельности высшего представительного

<sup>2</sup> См., в частности: Ковачев Д. А. О соотношении Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 6. М., 1966; Ой же. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977; Тадевосян А. М. Регламент Верховного Совета союзной республики (на материалах Армянской ССР). Канд. дис. Ереван, 1972; Зинovieв А. В. К вопросу о Регламенте Верховного Совета РСФСР. — «Вестн. Ленингр. ун-та. Сер. экономики, философии и права», 1961, вып. 13; Михалева Н. А. Регулирование процедуры деятельности высших представительных учреждений социалистических стран. — «Советское государство и право», 1973, № 7.

<sup>3</sup> См.: Ковачев Д. А. О соотношении Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве, с. 22—23.

учреждения, круг участвующих в его деятельности субъектов и их полномочия, определяющие содержание деятельности, осуществляемой этими субъектами в связи с их участием в работе этого учреждения. Иначе говоря, все правовые предписания, имеющие подобный характер, должны содержаться в конституции»<sup>4</sup>. И далее он продолжает: «Следовательно, Регламент должен являться нормативным актом, который содержит правовую регламентацию только в вопросах порядка (выделено Д. А. Ковачевым. — С. А.) деятельности высшего представительного учреждения».

По мнению Д. А. Ковачева, известную часть порядка деятельности высшего представительного органа устанавливает и должна устанавливать Конституция. Речь идет о порядке деятельности по всем вопросам, требующим решения, которое является постоянным в течение периода действия данной Конституции. В частности, автор выделяет такие вопросы порядка деятельности, место которым в Конституции: порядок изменения Конституции; порядок созыва и роспуска высшего представительного органа; порядок продления срока полномочий; порядок назначения новых выборов; процедура совместной деятельности палат (если высший орган имеет сложную структуру); требуемое большинство, при наличии которого решение считается принятым; кворум, при котором можно заседать и принимать решения<sup>5</sup>. Предложения автора по предмету конституции (конституционного регулирования) заслуживают внимания: это, во-первых, полномочия, определяющие содержание деятельности высшего представительного органа, во-вторых, круг субъектов, участвующих в работе этого органа, в-третьих, наиболее стабильное и не меняющееся в порядке деятельности.

По нашему мнению, тот же принцип положен в основу новейшего конституционного регулирования деятельности высших представительных органов власти. Так, в Конституции СССР определены именно полномочия, составляющие содержание деятельности Верховного Совета СССР; назван круг органов, оказывающих влияние на его деятельность (в частности, круг субъектов права законодательной инициативы); наконец, основополагающие начала порядка деятельности нашли отражение в Основном законе СССР (включая изменение Конституции, порядок принятия актов, организационные формы деятельности и т. п.). Кроме того, в ст. 127 Конституции четко сказано, что именно «порядок деятельности» Верховного Совета СССР и его органов определяется прежде всего таким документом, как «Регламент Верховного Совета СССР».

Таким образом, в Регламенте место лишь тем нормам, которые обращены к процедуре деятельности Верховных Со-

<sup>4</sup> Ковачев Д. А. Указ. соч., с. 39.

<sup>5</sup> См. там же, с. 30.

тов. Все, что касается основ их организации и деятельности, компетенции, субъектов, оказывающих влияние на работу Верховного Совета, — содержание конституционного регулирования.

В Регламентах Верховных Советов Литовской ССР, Латвийской ССР, Узбекской ССР, Эстонской ССР, Башкирской АССР можно обнаружить принципиальные правила, которые касаются видов актов Верховных Советов, их полномочий, круга субъектов права законодательной инициативы и т. п. Очевидно, включение соответствующих норм в Регламенты в свое время объяснялось потребностью в них и отсутствием должного конституционного регулирования. Теперь же данные нормы отражены в Конституциях. И это еще раз подтверждает мысль о том, что нормам материального права место в Конституции, а Регламент ориентируется на порядок работы Верховного Совета.

Ранее указывалось, что к числу специальных актов по вопросам работы Верховных Советов относятся Положения об их постоянных комиссиях, ряд законов, касающихся деятельности депутатов, Указы Президиумов, установившие порядок опубликования законов и постановлений, принимаемых Верховными Советами. О содержании актов говорит само их наименование; мы коснемся их формы и соотношения с Регламентами.

Практика свидетельствует о том, что почти все акты по вопросам деятельности Верховных Советов имеют форму закона либо носят его силу («Положения» о постоянных комиссиях обычно утверждаются законами). Указы Президиума, имеющие существенное значение для работы Верховного Совета, также утверждаются законами. Таким образом, закон и является, и должен остаться главной, если не единственной формой акта для тех источников государственного права, которые обращены к Верховным Советам.

Что касается соотношения с Регламентами, то можно констатировать следующее: они тоже касаются работы постоянных комиссий, депутатов, процесса принятия нормативных актов. Но определенная дифференциация регулирования имеется. Так, союзный и республиканские Регламенты говорят о постоянных комиссиях мало, в основном как о части организационной структуры Верховного Совета, и специально делают отсылку к «Положениям» о постоянных комиссиях как главным актам по вопросам их образования, полномочий и организации работы. Для работы депутатов и компенсации расходов, связанных с выполнением депутатского долга, также важны специальные законы. То же самое можно сказать и в отношении процесса правотворческой деятельности Верховных Советов: Регламенты говорят о порядке опубликования законов и иных актов Верховных Советов, хотя имеют-

ся и другие нормативные акты по этим вопросам. Таким образом, наличие Регламентов не исключает существования других нормативных актов по вопросам организации работы Верховных Советов, между обеими разновидностями документов обеспечивается согласованность, и это наиболее приемлемое решение данной проблемы.

Среди специальных актов по вопросам деятельности местных Советов первое место из перечисленных выше их видов занимают республиканские законы о местных органах власти. Использование формы закона для регламентации общественных отношений обычно связывается с важностью последних. Если же они неоднородны, считается, что закон обращен к главнейшим их чертам и особенностям, остальное регламентируют подзаконные акты. Это относится и к законам о местных Советах. Конечно, важных отношений с участием Советов не так уж мало, поэтому и законы — акты весьма объемные. Каждый из них имеет три главы: «основные принципы образования и деятельности» соответствующего Совета, его «права и обязанности», «организация работы» органа власти. Вторая глава обычно состоит из 16—19 (а то и более) статей, в свою очередь разбитых на множество подпунктов. Третья глава делится на части: сессия Совета; исполнительный комитет; постоянные комиссии; депутат Совета; участие в его работе.

Значение регулирования деятельности местных Советов в специальных законах велико. Их действие благотворно сказалось на практике Советов. С точки зрения теории правового регулирования небезынтересны вопросы соотношения законов с иными актами, регулирующими деятельность Советов.

Возвращаясь с этих позиций к конституционному регулированию, вновь подчеркнем, что по отношению к местным Советам его предмет — основы их организации и деятельности; закрепить в Конституции компетенцию местных органов власти не представляется возможным, вполне достаточно фиксации в Основных законах их функций. Тем более нельзя в Конституциях урегулировать организацию работы Советов, процесс их правотворчества, деятельность исполнительных органов. По всем этим вопросам специальное законодательное регулирование имеет первостепенное значение, развивая конституционные идеи и нормы.

Говоря о соотношении законов о Советах и иных специальных актов по вопросам их деятельности, прежде всего надо отметить, что они обычно не касаются компетенции местных органов власти. Специальные акты посвящаются чаще всего организации работы местных представительных органов: Регламенты Советов, Положения о постоянных комиссиях, о депутатских группах, о работе с наказами и т. д.

Вопрос о том, нужны ли эти специальные акты, неодно-

кратно возникал в связи с разработкой законов о местных Советах и был решен в конце концов в их пользу: Положения о постоянных комиссиях и другие документы не только сохранились, в ряде республик они обновлены или вновь приняты, составляют существенную часть правового фундамента организационной деятельности Советов. И конечно же в первую очередь важен предмет этих актов в плане соотношения с предметом законов. Очевидно, положительную оценку могут заслужить лишь те специальные акты, которые развивают положения законов о Советах. Таким образом, первоначальное «слово» о каком-то направлении организационной деятельности призван сказать закон о Совете, а конкретизирующие предписания объединяет специальный акт. И естественно, что они не могут изменять содержания основных правил, включенных в закон о Совете. При соблюдении этих условий существование специальных Регламентов, Положений и т. д. оправдано.

Надо сказать, что наличие «Положений» о постоянных комиссиях местных Советов предусмотрено законами о местных органах власти ряда республик (Литовская ССР, Эстонская ССР), в связи с чем даже уменьшено число предписаний самих законов, посвященных постоянным комиссиям. Предусмотрено принятие «Положений» Президиумами Верховных Советов. В других республиках таких прямых указаний нет, и акты по вопросам организации работы Советов появляются по инициативе обычно Президиумов Верховных Советов или местных Советов (соответствующая практика рассматривалась в главе II), и их очень много.

В связи с этим общий вывод может быть следующим: закон о Совете устанавливает основные, исходные правила, которых в принципе должно «хватать» как для существования, так и для достаточно эффективного использования той или иной организационной формы или вида организационной деятельности Советов. Специальный акт определяет необходимые подробности процесса организации работы Советов, способствуя повышению ее действенности. Желательно, чтобы в законе о Совете были отсылочные нормы, прямо предусматривающие тот или иной специальный акт, его форму и орган, который должен его принять.

И наконец, вопрос о том, сколько должно быть этих специальных актов и как они должны взаимно соотноситься. В принципе следует поддержать высказанное в литературе<sup>6</sup> мнение о том, что нужны все существующие разновидности специальных нормативных актов — Регламенты местных Советов, Положения об их постоянных комиссиях, о депутатских группах, о работе с наказами избирателей и т. д. Но трудно согласиться с тем, что эти акты, в частности Регла-

менты местных Советов, должны быть актами консолидации норм, содержащихся не только в законах о Советах, но даже в Конституциях<sup>7</sup>. Эти акты должны касаться лишь порядка деятельности Советов, и нет необходимости воспроизводить в них материальные нормы, первоначально включенные в Конституции, законы о местных органах власти. Акты по возможности должны меньше затрагивать смежные вопросы: например, в Регламенте Совета можно и нужно говорить о постоянных комиссиях в связи с подготовкой сессий и их проведением, остальные вопросы целесообразно оставить для Положения о комиссиях.

Какие акты из числа регулирующих деятельность исполнительных и распорядительных органов местных Советов следует отнести к специальным? Очевидно, это Регламенты работы исполнительных комитетов, Положения о порядке внесения вопросов на их рассмотрение, Инструкции по делопроизводству в исполкомах Советов, Положения об отделах и управлениях и ряд других актов. В их создании заслуга чаще всего самих местных советских органов. Но уже видна тенденция к централизации регулирования — например, Положения об отделах и управлениях исполкомов районных и городских Советов принимаются Правительствами союзных и автономных республик.

Итак, регулирование деятельности Советов, их органов и депутатов осуществляется многими органами и в разной степени. Поэтому важно выяснить не только значение тех или иных разновидностей регулирования, конкретных актов, но и ответить на более общий вопрос: о развитии формы права в правовой регламентации деятельности Советов. Тенденции мы видим в следующем.

Во-первых, движение от актов явно меньшей юридической силы к актам большей юридической силы. Так, совершенствование правового статуса местных Советов в 1957—1959 гг. осуществлялось преимущественно актами Президиумов Верховных Советов, а на последующем этапе (1968—1971 гг.) это делалось уже только Верховными Советами принятием законов союзных и автономных республик. Или, например, в правовом регулировании деятельности отделов, управлений исполкомов явно виден отказ от актов (форм права) самих местных Советов, их исполкомов, министерств и ведомств в пользу постановлений Правительств, обладающих, конечно, большим «весом».

Во-вторых, избрание органом из двух (или нескольких) возможных форм его актов такой, которая дает больший общественный резонанс, т. е. с точки зрения общественной психологии более авторитетной. Так, Верховные Советы ввели в дей-

<sup>6</sup> Комплексные социально-правовые исследования: опыт и проблемы, с. 52.

<sup>7</sup> Там же, с. 51.



ствие большие совокупности норм, касающихся статуса местных Советов, своими законами, а не постановлениями. Причем, не только по юридической силе, по форме утверждающего (вводящего в действие) совокупности норм акта, но и по своему наименованию он теперь является законом. Раньше, как известно, преобладало наименование (форма) «Положение» о местном Совете, теперь — только закон о Совете.

В-третьих, можно говорить и о существенном расширении круга общественных отношений, к которым обращены более весомые формы права. Так, законодательный процесс в Верховных Советах осуществляется теперь на основе прежде всего норм Конституций, определяющих круг субъектов права законодательной инициативы, порядок принятия законов. Для широкого круга отношений с участием местных Советов стал наиболее приемлемым актом закон, который придал им должную стабильность.

В-четвертых, компетентные правотворческие органы все же не проявляют чрезмерного увлечения отдельными формами права в ущерб им самим. Так, регулирование посредством закона нестабильных или весьма подвижных отношений вряд ли способствовало бы укреплению авторитета этого акта.

Конечно, форма права зависит и от уровня представительных органов. Так, для Верховных Советов целесообразно лишь их регулирование собственной деятельности, поэтому формой права здесь выступают законы, иногда постановления Верховных Советов. По этому пути и идет практика.

Для местных Советов возможно преимущественное участие в правовом регулировании двух видов органов — Верховных Советов и Президиумов Верховных Советов, а периодически — Правительств. Поэтому здесь налицо по крайней мере пять форм права — закон, постановление Верховного Совета, указ, постановление Президиума Верховного Совета, постановление Совета Министров (его распоряжение вряд ли может использоваться в правовом регулировании отношений с участием Советов). Для исполнительных органов местных Советов возможно наличие и еще двух форм права — приказов и инструкций министерств. Если учесть и местное правотворчество, то добавляются такие формы права, как решение Совета или решение исполкома.

Поскольку для местных Советов характерна тенденция концентрации правового регулирования, то, естественно, надо отдать предпочтение трем формам права, связанным с первыми тремя из названных органов (закон, указ, постановление). Но вместе с тем надо отметить, что эти органы порой не придают значения форме принимаемого ими акта (либо приходится признать, что данный вопрос решается с субъективных позиций). Поэтому аналогичные отношения в одной республике урегулированы с использованием формы, например,

указа Президиума Верховного Совета, в другой — его постановления. Требуются единые критерии при решении вопроса о выборе формы акта. В частности, целесообразно, чтобы нормативными актами Верховных Советов по вопросам деятельности представительных органов были только законы, а Президиумов Верховных Советов — указы.

3. Правовую основу деятельности представительных органов власти составляют не только положения Конституций и специального законодательства о Советах, но также и предписания нормативных актов, регулирующих общественные отношения по отраслям народного хозяйства, социально-культурного строительства и определяющих положение Советов, если они являются их участниками. Это, следовательно, после конституционного и специального, третий вид регулирования деятельности Советов.

У него есть свои особенности. Прежде всего, он имеет место независимо от того, есть ли специальное законодательство о Советах, совершенно оно или нет. Обусловлено данное обстоятельство тем, что общественные отношения по различным сферам хозяйственного и социально-культурного строительства настоятельно требуют правовой регламентации, а она осуществляется применительно ко всем участникам отношений независимо от того, что для каждого из них могут быть свои по отрасли специальные предписания.

Другая особенность связана с содержанием регулирования: если в специальном законодательстве Совет — главный адресат воздействия, и регулирование осуществляется по принципу «от Совета — к отношению, в котором он участвует», то здесь Советы, конечно, не выглядят на положении каких-то особых субъектов. Их деятельность регулируется наряду с положением других субъектов отношений, т. е. принцип здесь обратный — «от отношения — к субъекту».

Еще одна особенность заключается в том, что «отраслевое» регулирование обычно комплексное, т. е. в нем охватываются возможности всех участников, причем никому не отдается предпочтения. В специальном законодательстве о Советах подавляющее большинство норм обращено к ним, а корреспондирующие им правила поведения других субъектов довольно часто не излагаются, а подразумеваются.

Кроме того, в отраслевом законодательстве значительно больше внимания, чем в специальном, уделяется процессу деятельности различных органов, включая и Советы, в соответствующей сфере. Речь идет о последовательном осуществлении тех или иных действий, видах принимаемых при этом документов и т. п. В законах о Советах обычно норм подобного рода нет и, чтобы более эффективно их реализовать, приходится обращаться к специальному законодательству (речь идет о таких, например, сферах, как планирование, финансы, креди-

тование, землепользование, коммунальное хозяйство и др.).

Последнее обстоятельство позволяет оценить значение отраслевого законодательства для представительных органов. Деятельность Советов строится эффективно лишь в том случае, если они учитывают всю совокупность нормативных предписаний и руководствуются ею. Причем, как отмечалось выше, если одна из них (из специальных актов) дает представление о материальных правах Советов и организационно-правовых формах их осуществления (на сессии, путем принятия закона, решения), то другая характеризует порядок осуществления, т.е. последовательность действий Советов и их органов для достижения соответствующей цели<sup>8</sup>.

Важно также рассматривать все законодательство, содержащее адресованные представительным органам нормы, как систему, тем самым обеспечивая взаимную связь и взаимообусловленность предписаний различных актов. При их издании необходимо вносить соответствующие коррективы в другие действующие акты, не допуская коллизий различных действующих норм и возникновения трудностей в правоприменительной деятельности Советов.

## § 2. Правовые нормы, адресованные Советам: содержание и классификация

В общей теории права вопрос о содержании и видах правовых норм разработан достаточно подробно<sup>9</sup>. В государственном праве ему тоже уделяется определенное внимание, но главным образом в учебной литературе, рассчитанной на студентов<sup>10</sup>. Специальные работы, в которых исследуются особенности государственно-правовых норм, появились сравнительно давно<sup>11</sup>. Что же касается норм, регулирующих деятельность представительных органов государственной власти, то до последнего

<sup>8</sup> См.: Мартемьянов В. С. Хозяйственная система областного (краевого) Совета депутатов трудящихся, ее особенности и проблемы правового регулирования. — «Советское государство и право», 1976, № 7, с. 48—51.

<sup>9</sup> См., в частности: Шебанов А. Ф. Нормы советского социалистического права. М., 1956; Он же. Форма советского права. М., 1968; Недбайло П. Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., 1961; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964; Он же. Проблемы теории права. Том 1. Свердловск, 1972; Он же. Структура советского права. М., 1975; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973; Теория государства и права. Под ред. Денисова А. И. М., 1972; и др.

<sup>10</sup> Советское государственное право. Под ред. Кравчука С. С. М., 1975.

<sup>11</sup> См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969.

времени предпринимались только отдельные попытки их изучения и классификации. Они посвящены лишь некоторым чертам соответствующих норм<sup>12</sup>.

К сожалению, в общей теории права нет единства в отборе классификационных критериев при анализе норм права. Естественно, это затрудняет использование соответствующих научных источников. Кроме того, автор, занимающийся отраслевыми проблемами, может заслужить упрек в том, что его выводы не соответствуют определенной общетеоретической концепции, либо же, наоборот, развивают какие-то суждения, не находящие у конкретного специалиста в области общей теории права поддержки.

Но помимо этого, чисто субъективного обстоятельства, существует и другое, более важное: далеко не все то, что в общей теории стало почти стандартным (из области классификации правовых норм), настолько же бесспорно и непроблематично в государственном праве, например, положения о делении правовых норм на материальные и процессуальные, о трехчленном строении нормы права и др. Это также обуславливает важность теоретического исследования данной проблемы с государственно-правовых позиций.

Прежде всего надо отметить, что некоторые виды делений правовых норм бесспорны и очевидны, применимы ко всем отраслям права. Они подходят и для классификации норм, адресованных Советам. Нет необходимости подробно разбирать каждую классификационную группу, достаточно лишь назвать их. В частности, это деление по субъектам правотворчества, по формам (способам) вступления в силу, по времени действия, по территории действия, по форме, используемой для выражения (установления) предписаний, и по их юридической силе<sup>13</sup>.

Теперь следует подробно рассмотреть с использованием определенной классификации те виды правовых норм, адресованных Советам, в связи с которыми возникают определенные проблемы либо которые являются специфическими именно для данной сферы правового регулирования.

1. По предмету правового регулирования. По данному классификационному основанию все нормы, адресованные Советам, можно разделить (конечно, с определенной долей науч-

<sup>12</sup> См.: Павловский Р. С. Законодательство о местных Советах депутатов трудящихся. Харьков, 1975; Лукьянов А. И. Некоторые вопросы соотношения союзного и республиканского законодательства о Советах. — «Проблемы Советского государства и права», вып. 8. Иркутск, 1975; Он же. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978, с. 319 и сл.

<sup>13</sup> См., например: Деготь Б. А. О классификации норм советского социалистического права. — «Вопросы теории государства и права», вып. 4. Саратов, 1976, с. 100—114.

ной условности) на пять групп в зависимости от структуры предмета регулирования, в который включено пять элементов.

Это нормы, закрепляющие: основы организации и деятельности представительных органов; компетенцию Советов; организацию их работы; процесс правотворческой деятельности представительных органов государственной власти; деятельность исполнительных и распорядительных органов местных Советов.

В литературе есть и другой подход. Применительно к местным Советам предлагается делить нормы в зависимости от особенностей регулируемых ими отношений на следующие группы: определяющие систему местных Советов; закрепляющие их задачи, принципы образования и деятельности; устанавливающие порядок образования местных Советов; регулирующие их компетенцию; закрепляющие формы работы Советов; определяющие формы и методы работы их исполнительных органов; регулирующие систему актов местных органов власти и условия их правомерности<sup>14</sup>.

Наличие разных подходов к данному основанию классификации норм, регулирующих деятельность Советов, очевидно, не влияет на конструктивность самой попытки подобного деления. Оно помогает понять значимость каждой группы норм, а самое главное — их место в системе правового регулирования (это, в свою очередь, позволяет найти и восполнить пробелы в нем).

2. *По объекту регулирования.* Объектом регулирующего воздействия для норм права является вся система представительных органов государственной власти. Но, как известно, нормы, содержащиеся в правовых актах, имеют обычно различное целевое назначение, что обусловлено нередко и объектом регулирования, который может дифференцироваться, иметь структурные элементы.

В связи с этим целесообразно выделить следующие группы норм:

а) нормы, адресованные всей системе представительных органов государственной власти (таковы, например, очень многие нормы Закона о статусе депутатов от 20 сентября 1972 г.);

б) нормы, адресованные одному звену системы Советов — таковы, например, нормы законов о районных Советах, Регламенты Верховных Советов союзных республик, Регламенты областных Советов и др.;

в) нормы, адресованные Советам двух звеньев, обладающих в своей деятельности, с точки зрения нормоустанавливающего органа, равными правовыми возможностями (нормы законов о поселковых и сельских Советах); порой акт, содер-

жащий нормы данного вида, дифференцирует их на общие для двух-трех видов Советов и особенные для каждого (нормы законов о городских, районных в городах Советах);

г) нормы, адресованные всей системе местных органов власти, — таковы, например, нормы принятых в ряде республик Положений о постоянных комиссиях местных Советов, — единых общих документов для всех этих органов власти;

д) нормы, адресованные всей системе высших органов государственной власти (например, право законодательной инициативы в Законе о статусе закреплено применительно к Верховному Совету СССР, Верховным Советам союзных и автономных республик);

е) нормы, адресованные в первую очередь Советам, их органам и депутатам, но также и различным государственным органам, предприятиям и учреждениям, если они являются участниками отношений с участием Советов (наиболее типичными в этом плане являются «Положения» о наказах избирателей — почти каждое из них предусматривает обязанности предприятий и организаций вышестоящего подчинения по участию в выполнении наказов депутатам представительных органов).

3. *По отраслевой принадлежности.* Можно ли правовые нормы, регулирующие деятельность Советов, назвать государственно-правовыми нормами? Казалось бы, все предшествующее содержание работы подводит к такому выводу. Но он был бы неправильным по крайней мере по двум основаниям.

Первое связано с предметом регулирования. Как известно, на уровне местных Советов в него включается наряду с работой Советов, постоянных комиссий, депутатов также деятельность исполнительных и распорядительных органов. Отношения, например, между исполкомом и отделом, исполкомом и комиссией при нем и т. п., порожденные деятельностью Советов и являющиеся ее продолжением, — управленческие отношения. А нормы, ставшие их основой, являются соответственно не государственно-правовыми, а административно-правовыми.

Второе основание обусловлено тем, что исходя из буквального смысла норм права следует предположить возможность участия Советов, во всяком случае местных, не только в государственно-правовых, но и иных отношениях. В особенности это связано с такими обстоятельствами, как наделение Советов характеристикой юридического лица и возникновение определенных субординационных отношений между Советом и избранными или назначенными им на определенные должности руководителями.

Так, некоторые авторы считают, что в сфере гражданского оборота, в частности, местные Советы выступают не в качестве органов власти, а в качестве имущественно обособленных

<sup>14</sup> См.: Павловский Р. С. Указ. соч., с. 62.

организаций, строящих свои отношения с такими же субъектами на основе юридического равенства<sup>15</sup>. Соответственно отношения, в которые они вступают, являются не государственно-правовыми, а гражданско-правовыми. Выступая в данном случае в качестве юридического лица, местный Совет совершает действия в виде сделок, в то время как в государственно-правовых отношениях его действия выражаются в юридических актах.

Этот вопрос требует более внимательного изучения. Основанием для вывода о том, что Совет выступает стороной гражданско-правового отношения, послужило следующее: во-первых, по закону именно Совет наделен правами юридического лица; во-вторых, Совет обладает определенной материально-финансовой базой, по отношению к которой он, с одной стороны, выступает как властвующий орган (т. е. обеспечивает ее пополнение и определяет, как и на что расходовать), с другой — как хозяйственная организация (т. е. вступая с другим субъектом в имущественные отношения, передает ему часть средств из своих фондов, оплачивает какие-то работы, полученные ценности и т. п.)<sup>16</sup>.

По этому поводу можно сказать следующее: на основании того, что Советы имеют права юридического лица и обладают своей материально-финансовой базой, было бы весьма условным стремление выделить в них два самостоятельных начала — «властное» и «имущественное». По отношению к своей материально-финансовой базе Совет выступает как орган власти, следовательно, он в полной мере использует свои полномочия по принятию юридических актов, касающихся своего бюджета и подведомственных хозяйственных объектов.

Средства, являющиеся частью бюджета Совета, подчиненные ему объекты действительно являются участниками гражданского оборота. Однако Совет не выступает в данном случае стороной гражданско-правовых отношений. Приняв властное решение, например об утверждении бюджета, Совет создает основы деятельности своих исполнительных органов, а также подчиненных предприятий, учреждений и организаций. Разумеется, в ее процессе какие-то средства поступают в бюджет Советов, другие снимаются с соответствующих счетов, но необходимые действия совершает уже не сам Совет, а подчиненные ему органы, руководствующиеся названным изначальным решением Совета.

<sup>15</sup> См.: Мартемьянов В. С. Местные Советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., 1975, с. 18—19 и сл.; Он же. Хозяйственная система областного (краевого) Совета депутатов трудящихся, ее особенности и проблемы правового регулирования. — Советское государство и право, 1976, № 7.

<sup>16</sup> См. об этом: Гумениук О. П. Местные Советы депутатов трудящихся как субъекты советского социалистического права. Автореф. канд. дис. М., 1977, с. 7 и сл.

Периодически возникает необходимость в том, чтобы Совет обратился к вопросам исполнения бюджета, расходования средств. Но выступает он при этом опять же как властная инстанция, контролирующая действия исполнительных органов и вносящая коррективы в свои государственно-правовые решения, определяющие основные направления имущественной деятельности подчиненных органов и организаций.

Совет не может быть стороной гражданско-правового отношения равного партнерства еще и по основанию, связанному с имущественной ответственностью. Если она вполне естественна для хозяйственных организаций и допустима для исполнительных органов (например, отделов, управлений, даже исполнительных комитетов), то в отношении Советов возможность ее почти автоматически предполагает отрицание их авторитета как властных органов Советского государства.

Следовательно, традиционная трактовка юридического лица, распространенная в гражданском праве, здесь может применяться только с определенными коррективами — в частности, исключение искового порядка ответственности, возможности гражданско-правового пути разрешения споров между Советом непосредственно, с одной стороны, и, например, предприятием, ему не подчиненным, с другой. Порождая своими решениями как юридическими актами основы работы своего исполнительного аппарата, Совет тем самым устанавливает именно для них и оснований ответственности в связи с отступлением от данных решений, в том числе и возможность предъявления к ним, а не к нему имущественных претензий.

Своеобразие Совета как юридического лица означает для него, следовательно, возможность добровольно принимать на себя обязательства, имущество, передавать их подчиненным ему объектам, контролировать использование ими средств и ценностей на основе своих основополагающих решений по вопросам имущественного характера.

Но если гражданско-правовые отношения с участием Совета невозможны по поводу средств и объектов, состоящих на его бюджете, то, может быть, они допустимы в контактах с предприятиями центрального подчинения в связи с координационной работой местного органа власти? В. С. Мартемьянов, исходя из того, что в этих взаимоотношениях Советам часто приходится прибегать к согласованию, приходит к выводу, что методы власти и подчинения в указанных случаях применять невозможно, а отношения между Советом и такими предприятиями строятся на основании гражданско-правового договора о совместной деятельности<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> См.: Мартемьянов В. С. Указ. соч., с. 21, 28. По мнению С. В. Соловьевой, в этих случаях возникают административно-правовые отношения. См.: Соловьева С. В. К вопросу о правовом регулирова-

Метод подчинения для таких взаимоотношений действительно неприменим, здесь его официально даже не существует. Что же касается методов власти, то автор явно не прав. Совет действительно делает все по согласованию, т. е. не применяет прямого принуждения. Но разве не властными являются его действия по объединению средств, определению заказчика, установлению способов наиболее рационального использования средств и т. п. ? Думаается, местный Совет не только фактически выступает в таких взаимоотношениях как орган власти. Он и не может быть в ином качестве, поскольку, объединяя средства, т. е. предоставляя для этого свой счет или счет своего органа, Совет к тому же властно решает большое количество вопросов, вытекающих из объединения, — место строительства, градостроительные нормы, трудовые ресурсы и т. д. А самое главное заключается в том, что будучи единственным органом, в полной мере отвечающим за комплексное освоение подведомственной территории (ст. 147 Конституции СССР), Совет не вправе забыть об этом своем качестве, в какие бы взаимоотношения он ни вступал.

Что же касается существа дела, то взаимоотношения предприятий и организаций, находящихся на территории Совета и объединяющих совместно под его руководством и с участием его органов средства для возведения общих объектов, должны строиться на основе норм не только государственного, но и гражданского права. Это в большей мере дисциплинировало бы стороны отношения, чем практикуемые сейчас протоколы или устные договоренности о совместном использовании средств. Они мало что значат для самих предприятий и организаций, а для министерств и других вышестоящих органов, которым данные предприятия и организации подчинены, вообще ничего не значат.

Но это должны быть своеобразные отношения, в которых наряду с равным партнерством в части выделения средств Совет имел бы особые права, связанные с организацией их использования, предъявляя необходимые претензии в процессе освоения всем другим участникам договора. Разумеется, вступая добровольно в такой договор, Совет возлагает на самого себя ответственность за его соблюдение и исполнение, и его контрагенты вправе обращаться в вышестоящий Совет, который руководит нижестоящим Советом и направляет его работу.

Таким образом, нормы гражданского права, так же как и финансового права, являются основой деятельности Советов и их органов. Они должны соблюдаться ими тогда, когда этого требует характер отношения. Для ряда отношений,

в которые вступают Советы непосредственно, наряду с государственно-правовыми нормами значимы и гражданско-правовые. В таких случаях можно говорить о *совмещенных правоотношениях*, т. е. одни и те же субъекты посредством одних и тех же действий вступают сразу в несколько видов отношений.

Этот вывод поможет понять и роль норм других отраслей права для деятельности Советов. Так, при освобождении Советом от должности заведующего отделом исполкома в связи с неудовлетворительной деятельностью налицо, с одной стороны, государственно-правовая ответственность этого лица перед органом власти, с другой — трудовое правоотношение (увольнение заведующего на основании решения Совета, перевод на другое место). Категория совмещенных отношений позволяет лучше разобраться в подобных ситуациях.

Исходя из этого можно сказать, что основой деятельности представительных органов являются помимо государственного права нормы многих других отраслей права — административного, финансового, гражданского, земельного и т. д. В соотношении государственно-правовых норм с отраслевыми должна просматриваться закономерность — ведущими в регулировании деятельности Советов являются государственно-правовые нормы.

4. *По юридическому назначению.* Правовые нормы помимо социального назначения имеют также юридическое. Оно связано с тем, какую служебную роль играют соответствующие нормы и на какие стороны деятельности субъектов права они воздействуют. В связи с этим правовые нормы, регулирующие деятельность Советов, можно дифференцировать на четыре группы: материальные, процессуальные (процедурные), методические и технико-юридические.

В науке государственно-правового права предположения о делении государственно-правовых норм на материальные и процессуальные высказываются давно. Постепенно к ним присоединяется все большее число сторонников<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> См.: Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Томск, 1961, с. 22; Основин В. С. Государственно-правовые отношения. М., 1965, с. 108—109; Ким А. И., Основин В. С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности. — «Правоведение», 1967, № 4; Ким А. И., Горшенев В. М. Своеобразие природы советского строительства как отрасли государственного права. — «Труды Томского ун-та», 1970, т. 208, с. 16—17; Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. Автореф. канд. дис. Воронеж, 1971; Он же. Государственно-правовые процессуальные нормы. — «Советское государство и право», 1974, № 1; Он же. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976; Уманский Я. Н., Слява А. Я. Советское строительство, вып. 1. М., 1973, с. 23—24; Павлов

Большинство авторов, высказывающихся за деление государственно-правовых норм на материальные и процессуальные, предлагает различать их внутри государственного права как единой отрасли права. Вместе с тем отдельные авторы (например, А. И. Ким и В. М. Горшенев) настроены более категорично и считают, что любой отрасли материального права соответствует отрасль процессуального права, а потому наряду с материальным государственным правом должно существовать процессуальное государственное право. Его функции в значительной мере выполняет советское строительство. Оно рассматривается авторами как обособленная совокупность определенных организационно-процессуальных норм, связанных с отраслью материального государственного права через организационную деятельность Советов<sup>19</sup>.

Предложение о выделении государственно-правовых процессуальных норм наряду со сторонниками имеет и противников<sup>20</sup>. Основные их доводы сводятся к тому, что живую ткань государственного права трудно препарировать по волокнам, которые не только тесно переплелись, но и обуславливают жизнь друг друга. Для субъектов государственно-правовых отношений, в частности Советов, порядок работы не составляет чего-то автономного, в нем и именно в нем они обладают возможностью проявить свою властную природу и добиться целей, во имя которых функционируют. К тому же в делении государственно-правовых норм на материальные и процессуальные нет и практической необходимости — деятельность представительных органов не вызывает к жизни каких-либо иных, кроме государственно-правовых, отношений. А если так, то предлагаемая дифференциация норм носит условный характер.

И все же такие аргументы не стали препятствием на пути сторонников процессуальных норм в государственном праве. К тому же зачастую сами эти нормы становятся объектом внимательного исследования без всякого обращения к полемике о процессуальных нормах, но при этом авторы широко пользуются термином «процедурные» нормы.

Следует поддержать тех, кто различает в государственном праве материальные и процессуальные нормы. Необходи-

мо привести в связи с этим некоторые пояснения и аргументы.

Прежде всего, деление государственно-правовых норм на материальные и процессуальные ни в коем случае не должно иметь целью отрыва вторых от первых. Процессуальные и материальные нормы существуют как две неразрывные части государственного права — отрасли советского права<sup>21</sup>. Они вызывают к жизни не две самостоятельные группы правоотношений. Наоборот, возникает лишь один их вид — государственно-правовые отношения, но на основе обеих групп государственно-правовых норм. В связи с этим нерационально предложение о выделении такой отрасли процессуального права, как государственное процессуальное право, так как оно не имеет для себя собственного предмета регулирования — особой сферы общественных отношений<sup>22</sup>.

Поводом и основанием для деления государственно-правовых норм на материальные и процессуальные является их цель. Одна группа норм направлена на то, чтобы закрепить правовой статус участников государственно-правового отношения — Советов, их права и обязанности. Другая же касается порядка реализации первой группы норм, включая в себя приемы и способы достижения представительными органами задач, возложенных на них Конституцией и текущим законодательством. Именно такое соотношение материальных и процессуальных норм государственного права, регулирующих деятельность Советов, оправдывает само понятие «процессуальных (процедурных) норм» в данной отрасли права. Они обращены к порядку подготовки, созыва и проведения сессий Советов, работы комиссий и депутатских групп, обобщения наказов избирателей, проведения отчетов депутатов перед избирателями и др.

В выделении материальных и процессуальных государственно-правовых норм есть практическая польза. Прежде всего, это помогает определить материальные нормы, касающиеся порядка работы, и закрепить их в связи с основами организации и деятельности Советов (например, о количестве сессий Советов, об избрании Председателя Верховного Совета или председателя и секретаря сессии местного Совета) либо процессом правотворческой деятельности (например, круг субъектов права законодательной инициативы). Далее, это позволяет установить порядок осуществления материальных прав (например, не только указание

ский Р. С. Указ. соч., с. 62; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М., 1976, с. 54—83.

<sup>19</sup> См.: Ким А. И., Горшенев В. М. Указ. соч., с. 17; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972, с. 231, 239—240.

<sup>20</sup> См.: Лепешкин А. И. Слово о книгах по советскому строительству и государственному праву. — «Советское государство и право». 1965, № 12, с. 133; Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. М., 1974, с. 66—67.

<sup>21</sup> Это положение убедительно доказано В. О. Лучиным (Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве, с. 103—105).

<sup>22</sup> В литературе правильно отмечается, что те и другие нормы существуют в рамках единых правовых институтов (см.: Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. М., 1976, с. 140—141).

на право законодательной инициативы и круг имеющих его субъектов, но и на процедуру реализации права), одновременно решать оба вопроса. Наконец, имея представление о материальных и процессуальных нормах, легче определить, какие виды актов лучше использовать для их закрепления (т. е. Конституция и Регламент, Закон о Совете и Регламент и т. д.).

Методические нормы содержат рекомендации относительно тех или иных вариантов фактического поведения субъектов государственно-правовых отношений. Чаще всего методические нормы примыкают к процедурным, определяя порядок отчетов их предписаний. Так, в «Рекомендациях» по проведению отчетов депутатов перед избирателями в г. Москве (1973 г.) исполком Моссовета изложил некоторые правила относительно того, что желательно включить депутату в свое отчетное выступление. Их нельзя назвать процедурными, поскольку они содержат предписание не о порядке отчета, а об одном конкретном его этапе и направлены на то, чтобы сделать отчет насыщенным. Методические нормы могут примыкать и к материальным, содержать рекомендации о наиболее целесообразных способах осуществления Советами их полномочий. Так, возможны методические правила относительно содержания решения Совета об утверждении плана экономического и социального развития. Наконец, методические нормы порой примыкают одновременно к материальным и процессуальным, — например, в вопросах организационного планирования (известные акты типа «Методика организационного планирования»). Таким образом, методическими следует считать нормы, содержащие предписания (директивного или рекомендательного характера) относительно лучших способов правоприменительной деятельности представительных органов. Методические нормы появляются, главным образом, как результат обобщения практики Советов и направлены на ее совершенствование<sup>23</sup>.

Технико-юридические нормы порой касаются Советов, депутатов (например, описание нагрудных знаков и удостоверений депутатов). Но чаще они посвящены работе исполнительных органов местных Советов, но не всей, а той ее части, которая связана с обработкой информации, поступающей к ним (например, предписания по вопросам документооборота в аппарате управления Советов). Нередко от качества таких норм, их наличия или отсутствия зависит эффективность работы аппарата, ее общественный резонанс, авторитет депутатов и Советов (например, система контроля за разрешением жалоб граждан).

<sup>23</sup> О назначении методических норм см.: Васильев В. Закон и практика. — «Советы депутатов трудящихся», 1976, № 3, с. 60.

5. По характеру регулятивного воздействия<sup>24</sup>. В общей теории права известно деление правовых норм по характеру регулятивного воздействия (по способам предписания определенного поведения) на три группы: обязывающие, запрещающие, управомочивающие (уполномочивающие). Эта классификация имеет и сторонников, и противников<sup>25</sup>. При характеристике правовых норм, регулирующих деятельность Советов, она представляет известный интерес.

При общей принципиальной оценке норм, регулирующих деятельность Советов, есть основания основную их массу отнести к управомочивающим. Для них характерным обычно считают то, что ими устанавливаются права органа или лица на совершение определенных положительных действий и что момент пользования правом зависит от самого субъекта.

Преобладание управомочивающих норм обусловлено природой Советов, их положением в общественных отношениях, в которые они вступают. Как органы государственной власти Советы в состоянии достичь целей, которым посвящена их деятельность, хорошо продуманными и комплексными организационными мероприятиями. В этих условиях часто бывает вполне достаточно указания в нормативном акте на их возможность совершать определенные действия.

Кроме того, преобладание управомочивающих норм объясняется и широтой деятельности представительных органов. У Советов большие возможности выбора вопросов, которыми следует заняться, и проблем, требующих их внимания. Управомочивающая норма более лаконична, она полностью учитывает ту широкую степень усмотрения, которая свойственна представительным органам при определении направлений своей работы.

Наиболее яркое представление об управомочивающих нормах в системе правового регулирования деятельности Совета дают статьи Конституций, законов о Советах, посвященные их полномочиям.

Обязывающая норма предписывает органу или лицу совершать определенные (положительные) действия, как правило, конкретным способом (нередко в более или менее твердые сроки). Примером обязывающей нормы является, например, правило ст. 42 Закона о районном Совете РСФСР, согласно которой исполком районного Совета не

<sup>24</sup> Это классификационное основание в литературе по теории права получило разные наименования (в частности, «по способам предписания определенного поведения», «по характеру содержащихся в нормах предписаний определенного поведения» и др.). Мы используем наименование С. С. Алексеева из его книги «Структура советского права» (с. 140).

<sup>25</sup> См. подробнее: Алексеев С. С. Указ. соч., с. 104—105.

реже одного раза в год отчитывается в своей работе перед избравшим его Советом.

Указание на способ и сроки выполнения обязанности нередко может и отсутствовать. В этом случае норма ограничивается закреплением как бы «общей» обязанности. Таким является, например, правило п. 3 «Положения о наказах избирателей, данных депутатам местных Советов Коми АССР», утвержденного Указом Президиума Верховного Совета республики от 15 мая 1973 г.: «Выполнение наказов избирателей является обязанностью Советов, их исполнительных комитетов и депутатов, а также руководителей предприятий и организаций».

Следует отметить, что деление норм, регулирующих деятельность Советов, на управомочивающие и обязывающие очень редко может быть проведено в «чистом» виде. Как правило, эти нормы сочетают в себе оба качества. То есть они к чему-то обязывают Совет, но в то же время и управомочивают его на совершение соответствующего действия. Или наоборот, они дают Совету право что-то сделать, но в то же время и обязывают его к определенному действию.

Возьмем, например, ст. 38 Закона о районном Совете РСФСР. Согласно ей решения Совета принимаются открытым голосованием простым большинством голосов общего числа депутатов Совета и подписываются председателем и секретарем исполнительного комитета. Решения Совета об избрании или изменении состава исполкома, а также протокол сессии Совета подписывают председатель и секретарь сессии. Возникает вопрос: какой же считать эту норму — управомочивающей или обязывающей? Конституция дает право местному органу власти принимать решения. Но осуществлять его он обязан в определенном порядке, о котором и говорит приведенная норма. Налицо оба свойства.

Еще сложнее оценить нормы законов, касающихся компетенции, так как каждое право Совета есть вместе с тем и его обязанность, а сами главы законов, устанавливающие компетенцию местных органов власти, в названии сочетают оба начала — «права и обязанности».

К сожалению, деление норм на управомочивающие и обязывающие нередко проводится не по объективному основанию, а в зависимости от терминологии, использованной нормотворческим органом. Если, например, в статье закона сказано «обязать орган» — норма обязывающая; если сказано «предоставить органу право» — управомочивающая. Видимо, такой подход мало полезен и теории, и практике.

Нормы-запреты устанавливают обязанность органов и лиц воздержаться от определенного поведения<sup>26</sup>. Нормы

<sup>26</sup> См.: Иванова З. Д. Запрещающие нормы в механизме правового регулирования. — «Советское государство и право», 1975, № 11.

запрещающего свойства сравнительно редко используются в правовой регламентации деятельности Советов. Наиболее характерные примеры дают законы о местных Советах. Так, ими установлена заинтересованность Советов в изыскании дополнительных бюджетных средств путем экономии по расходам, перевыполнения доходов. Законы закрепляют правило о том, что изъятие этих средств из соответствующих бюджетов не допускается (п. 6 ст. 12 Закона о поселковом, сельском Совете РСФСР, п. 6 ст. 14 Закона о районном Совете РСФСР и соответствующие статьи законов о Советах всех союзных и автономных республик). Именно термин «не допускается» делает в данном случае норму запрещающей.

Следует отметить, что в трактовке норм как запрещающих тоже имеется сложность. Если нормой установлено определенное правило, то неисполнение его есть нарушение нормы. Следовательно, можно сказать, что, устанавливая определенный вариант поведения (управомочивая или обязывая к нему), правовая норма запрещает все иные.

Обратимся, например, к ст. 37 Закона о районном Совете РСФСР. Она говорит о том, что на сессии районного Совета может быть рассмотрен и решен любой вопрос, отнесенный к ведению районного Совета, при этом только на сессии могут быть решены следующие вопросы (дан их перечень). Эта норма управомочивает только Совет на рассмотрение данных вопросов, но она же запрещает органам районного Совета рассматривать их. И если орган нарушает этот запрет, то его акт считается незаконным и подлежит отмене.

Таким образом, в нормах, регулирующих деятельность Советов, обнаруживается много, условно говоря, «негативных» или, как пишет С. С. Алексеев<sup>27</sup>, косвенных запретов, т. е. таких, которые могут быть выведены из нормы путем ее трактовки. Когда есть необходимость в прямых запретах, они формулируются в статьях закона. Наиболее приемлемым способом формулирования нормы является вариант, когда в ней имеет место, с одной стороны, управомочие или обязывание и запрет — с другой.

Надо также иметь в виду, что о запретительном свойстве нормы можно судить не только по наличию слов «запретить», «не допускается» и т. п. Запрет может быть ярко выражен в норме, но она будет звучать как положительное правило. Так, в ст. 21 Регламента Горьковского областного Совета говорится: «За столом председательствующего находятся только председатель и секретарь сессии». Здесь содержится недвусмысленный запрет обычая размещать за

<sup>27</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч., с. 106.



столом председательствующего целый президиум сессии Совета.

6. По степени обязательности предписания определенно-го поведения<sup>28</sup>. В теории права нормы по этому основанию делятся на три большие группы: категорические, диспозитивные, рекомендательные. Это деление применимо и к государственно-правовым нормам, регулирующим деятельность Советов<sup>29</sup>, с некоторыми коррективами, которые будут сделаны по ходу изложения.

Категорическими называются такие нормы, которые предусматривают для участника правоотношения только один вариант поведения (в государственно-правовой литературе такие нормы чаще именуется императивными)<sup>30</sup>. Таким образом, для категорических норм характерна однозначность, исключение многовариантности действий, строгое следование субъекта отношения только предписываемому.

Нормотворческая практика показывает, что категорические нормы особенно активно используются в тех случаях, когда желательно ярко показать полновластие Советов, их активное и действенное участие в решении определенных хозяйственных и организационных вопросов. Так, почти все нормы Конституции, законов СССР и союзных республик, посвященные полномочиям высших и местных органов государственной власти, являются категорическими по характеру предписаний. Особенно выразительны нормы, посвященные исключительным полномочиям органов власти.

Диспозитивными в общей теории права называют обычные нормы, которые дают сторонам отношения возможность урегулировать свои взаимоотношения; если же они этого не сделали, то действует правило, установленное диспозитивной нормой<sup>31</sup>. Это определение не получило распространения в государственно-правовой науке. Под диспозитивными государствоведы понимают нормы, которые допускают возможность альтернативы, т. е. «различных вариантов поведения в зависимости от конкретных условий»<sup>32</sup>. С учетом специфики государственного права, в том числе и той его части, которая обращена к деятельности Советов, это понимание диспозитивных норм более приемлемо, что объясняется рядом факторов. Во-первых, выбор варианта пове-

<sup>28</sup> Этому классификационному основанию дают также и другие наименования (в частности, «по характеру обязательности», «по форме предписания», «по форме выражения» и др.).

<sup>29</sup> См.: Павловский Р. С. Указ. соч., с. 63.

<sup>30</sup> Курс советского государственного права. Под ред. Б. В. Щетинина и А. Н. Горшенева. М., 1971, с. 17.

<sup>31</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право, с. 257; Алексеев С. С. Проблемы теории права, т. 1. Свердловск, 1972, с. 247.

<sup>32</sup> Курс советского государственного права, с. 18.

дения в государственном праве часто зависит от одного органа, желание других его сторон не играет решающей роли. Например, право Президиума Верховного Совета союзной республики созвать внеочередную сессию высшего представительного органа государственной власти осуществляется (или не осуществляется) целиком по его усмотрению, ни с кем он не обязан согласовывать свое поведение. Во-вторых, в деятельности Советов нередко вариант поведения не играет решающей роли для достижения определенной цели. И субъекту просто нет необходимости согласовывать свое поведение с другими. В-третьих, очень часто государственно-правовые нормы дают лишь саму возможность многовариантного поведения без всякого указания на то, что если стороны не выберут один, то будет действовать другой вариант поведения.

Диспозитивные нормы в регулировании деятельности Советов распространены, причем в нормотворческой практике наблюдаются разные варианты их использования.

Один из них состоит в том, что диспозитивная норма сначала предусматривает основной вариант поведения, а затем — в дополнение к нему — вспомогательный. Так, в норме о созыве сессий сельского, поселкового Совета «не реже шести раз в год, то есть одного раза в два месяца» основное правило связано с количеством сессий, диспозитивной же норму делает содержащееся в ней указание — «не реже». Оно дает возможность Совету созвать и большее количество сессий в течение года в зависимости от усмотрения.

Диспозитивность нормы в государственном праве может выражаться и в том, что она предусматривает два равноценных варианта поведения. Так, предусмотренная законом возможность созыва внеочередных сессий Советов по требованию не менее одной трети депутатов соответствующего органа власти предполагает два варианта поведения (требовать либо не требовать созыва сессии), причем ни одному из них закон не отдает предпочтения.

Диспозитивная норма, адресованная Советам, может предусматривать и много вариантов поведения, каждый из которых и допустим, и целесообразен. Так, в ст. 19 Закона о статусе говорится, что депутат вправе осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных органах, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории Совета. Эта норма предполагает различные средства контроля, применяемые депутатом и вытекающие из его правового статуса.

При обращении к нормам государственного права, регулирующим деятельность Совета, нередко сложно отделить

категорические нормы от диспозитивных. Они переплетаются и сочетаются, обеспечивая должный эффект в воздействии на Советы. Так, первая сессия вновь избранного Совета созывается не позднее чем в двухнедельный срок после выборов и открывается одним из старейших по возрасту депутатов (ст. 33 Закона о районном Совете РСФСР, ст. 29 Закона о поселковом, сельском Совете РСФСР и т. д.). Категоричность правила очевидна, но в нем есть и элемент диспозитивности — «не позднее» означает, что можно созвать сессию и раньше, чем через две недели.

В практике советского строительства значительную роль играют и рекомендательные нормы. Они обычно появляются тогда, когда характер общественного отношения не позволяет говорить о нем «твердым» правовым «языком». Сам же этот характер может проявляться по-разному. В одних случаях это будет связано с сутью отношения — например, при установлении задач Советов по внедрению новых обрядов (в такой сфере, как формирование новых нравственных устоев, нужны гибкие средства воздействия на участников соответствующих отношений). В других случаях специфика выражается в том, что отношение лишь зарождается, поэтому с помощью рекомендательной нормы оно поощряется, принимаются меры к его сохранению. Рекомендательные нормы полезны и тогда, когда желательно, чтобы отношение развивалось последовательно<sup>33</sup>. Она не исключает других способов действия на базе главной нормы. Но вместе с тем она предлагает (а не навязывает) один из оправдавших себя способов (например, «Рекомендации» по организации отчетов депутатов перед избирателями, в которых депутатам рекомендуются определенные периоды года для отчетов, правила их организации, проведения, оформления протоколов, структура отчетного доклада).

В сфере деятельности Советов, как и других областях государственного строительства, появление рекомендательных норм может быть обусловлено и федеративной структурой Союза ССР. Как известно, в связи с распределением компетенции между СССР и союзными республиками Союз по ряду вопросов (причем обычно довольно ясных) принимает рекомендательные нормы. В этих нормах, как отмечает А. И. Лукьянов, союзный законодатель показывает, как можно было бы решить в республиканском законодательстве тот или иной вопрос деятельности Советов, дает наи-

<sup>33</sup> См.: Основин В. С. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов. — В сб.: Закон о статусе депутата на практике (Материалы научно-практической конференции). Ярославль, 1976, с. 19; Клейнер Б. И. Некоторые правовые проблемы организации работы депутатов среди населения в избирательном округе. — В сб.: Закон о статусе депутата на практике, с. 69.

более целесообразную с его точки зрения правовую форму решения такого вопроса, базируясь при этом на имеющемся опыте правового регулирования, выводах науки и практики, на многогранном опыте всех союзных республик<sup>34</sup>. Зачастую не только отдельные нормы, но и целые акты органов Союза ССР носят рекомендательный характер (например, «Примерные положения» о сельском, поселковом, о районном, о городском, районном в городе Советах).

С точки зрения юридической, рекомендательная норма имеет различное назначение. Она может стать рекомендацией по применению достаточно ясной и четкой категорической или диспозитивной нормы (отчеты депутатов — не менее двух раз в год, а для этого рекомендуются такие-то сроки или периоды года). Рекомендательная норма может стать расшифровкой содержания обязательной нормы (что делает депутат для изучения общественного мнения). Наконец, она может содержать новые нормы, хотя и связанные с обязательной, но достаточно автономные, — особенно это касается рекомендательно-инструктивных норм (например, рекомендации по работе с наказами избирателей).

Представляется необходимым ответить и на такой вопрос: что делает норму рекомендательной, по какому признаку ей дается такая характеристика? Думается, здесь можно исходить из общепринятых в русском языке терминов, означающих желательность, а не категоричность какого-то явления. Следовательно, о рекомендательном характере нормы можно судить по таким включаемым в нее терминам, как «рекомендовать», «целесообразно», «желательно», «примерные» и т. п. Причем наличие данных терминов отнюдь не означает, что норма не имеет свойств правового предписания. Обязательность нормы проявляется в том, что необходимое поведение заранее предполагается, но с некоторыми возможными отклонениями, не нарушающими сути нормы.

7. По степени конкретизации регулирования<sup>35</sup>. В связи с характеристикой роли тех или иных норм в обеспечении эффективности регулирования надо отметить и аспект проблемы, связанный с существованием основных и дополнительных норм.

Обращаясь к нормативным актам по вопросам деятельности Советов, можно часто наблюдать такое положение,

<sup>34</sup> См.: Лукьянов А. И. Некоторые вопросы соотношения союзного и республиканского законодательства о Советах. — «Проблемы Советского государства и права», вып. 8. Иркутск, 1975, с. 18.

<sup>35</sup> Этот классификационный критерий сформулирован С. С. Алексеевым. Руководствуясь им, автор выделяет: основные нормы (генеральные предписания — Г-предписания); детализирующие предписания (Д-предписания), варианты предписания (В-предписания). См.: Алексеев С. С. Структура советского права, с. 114—115.

когда в одном акте содержится несколько ключевых норм, посвященных Советам, в другом же эти нормы развиваются, конкретизируются, становясь более подробными. Нормы первого вида можно назвать основными, второго — дополнительными. Как они соотносятся в правовом регулировании деятельности Советов? Зачастую бывает так, что основная норма действует только сообща с дополняющими ее нормами, без них она сама по себе не дает должного результата.

Нормотворческая практика дает много примеров подобного соотношения основных и дополнительных норм. Так, ст. 142 Конституции СССР 1936 г., ст. 107 Конституции СССР 1977 г. говорят о том, что депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время по решению большинства избирателей отозван в установленном законом порядке. Эта норма развита в Законах о порядке отзыва депутатов Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов. Нормы этих законов можно считать дополнительными по отношению к основной норме, установленной Конституцией. Применяются они вместе, и достаточно ясно, что без норм законов о порядке отзыва не будет эффективной и норма Основного закона.

Соотношение основных и дополнительных норм может выглядеть и таким образом: применяется основной акт, который действует сам по себе, во всяком случае характер его предписаний создает для этого необходимые возможности. Но вслед за этим принимается другой нормативный акт, в котором одна часть предписаний первого акта детализируется. В этой ситуации нельзя назвать второй акт средством организации исполнения предписаний первого. Назначение дополняющего акта несколько иное — он должен способствовать лучшей практической деятельности Советов, подробно регламентируя одну из ее сторон. Так, в Башкирской АССР на основе Законов о районном Совете, о городском, районном в городе Совете эти органы власти готовят и проводят свои сессии, т. е. соответствующие нормы действуют и применяются. Но это не помешало Президиуму Верховного Совета Башкирской АССР постановлениями от 20 февраля 1975 г. утвердить Примерные регламенты районного и городского Советов Башкирской АССР<sup>36</sup>. В них подробно «расписаны» порядок подготовки, созыва и проведения сессий соответствующих Советов, процедура решения ими тех или иных вопросов своей компетенции, оформления необходимых документов.

<sup>36</sup> Сборник законов Башкирской АССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Башкирской АССР. Уфа, 1976, с. 312—352.

Главным вопросом, который возникает при изучении различных видов соотношения основных и дополнительных норм, является вопрос о том, чему должны быть посвящены первые и вторые, как трансформируется правило основной нормы в предписания дополнительных норм. Можно отметить несколько общих положений.

Во-первых, надо строго придерживаться правила: если норма имеет исключительно важное значение для Советов, если она может быть отнесена к числу основополагающих, то такая норма должна найти свое отражение в акте, имеющем особое значение для всей системы Советов или соответствующего ее звена. Таким образом, этой норме не место в акте, имеющем характер дополнения к основной норме (так, в связи с законодательным процессом в Верховных Советах важнейшей является норма, устанавливающая круг субъектов права законодательной инициативы; включение этой нормы не в Конституции, а в Регламенты Верховных Советов было вряд ли верным решением; не случайно она теперь включена в Конституции).

Важно при этом иметь в виду, что в дополнительной норме не может иметь места решение принципиального вопроса по существу, если по его поводу сказано «первое слово» основной нормой. Так, законы о местных Советах Бурятской АССР, как и в других автономных республиках, отнесли к исключительной компетенции местных органов власти «утверждение планов мероприятий по выполнению наказов избирателей». А в п. 5 Примерных правил работы с наказами избирателей депутатам местных Советов Бурятской АССР от 25 сентября 1974 г. сказано: окончательное утверждение мероприятий по выполнению наказов, отклонение отдельных наказов или направление их на рассмотрение и решение другим компетентным органом, учет наказов при разработке планов хозяйственного и социально-культурного строительства и при составлении бюджета производятся в соответствии с Законом СССР о статусе депутатов и Законами РСФСР и Бурятской АССР о местных Советах только на сессиях Советов. Здесь предусмотрен более широкий, чем в законах, набор решений, принимаемых исключительно Советом (в частности, отклонение наказа, направление наказа в другой орган). И хотя понятно, что Совет вправе принять каждое из них, все же правильнее было бы сказать об этом первоначально в основной норме более общего свойства (т. е. это предмет законодательной регламентации).

Во-вторых, дополнительная норма должна быть направлена на регламентацию порядка применения основной нормы. Таков, с нашей точки зрения, ее предмет, юридическое назначение. Устанавливая ключевое правило, основная нор-

ма не может отвлекаться на второстепенные вопросы (иногда этого не позволяет и характер акта, в котором она содержится). Но то, что является второстепенным для основной нормы, от этого не перестает быть важным. Здесь и должны сыграть свою роль дополнительные нормы, охватывая все аспекты отношения, связанные с наличием основной нормы.

В-третьих, дополнительная норма должна развивать, но не изменять содержания основной нормы. Причем это правило имеет два аспекта: сужение и расширение содержания основной нормы. Первое представляется безусловно невозможным для дополнительной нормы: если в нем есть необходимость, изменения надо внести в основную норму. Относительно расширения содержания основной нормы подходы могут быть неадекватными. Если у Советов прибавляется забот и проблем, в таком расширении основной нормы они будут не заинтересованы. Если от расширения они выигрывают, — тогда Советы могут признать это необходимым и положительным шагом.

Конечно, если дополнительная норма расширяет основную, можно поставить вопрос и в иной плоскости — о соотношении уровней регулирования. Ведь зачастую основная норма помещается в законе, дополнительные — в подзаконном акте. И если дополнительная делает то, что в принципе призвана была сделать основная, — это тоже не желательно. Так, в законах о местных Советах РСФСР только предусмотрено, что депутатские группы создаются для совместной работы среди избирателей. А в «Положениях» о депутатских группах, принятых на местах, можно найти более выразительные нормы. Так, согласно ст. 1 «Положения», действующего в Горьковской области, депутатские группы создаются «для координации деятельности депутатов среди избирателей и совместной работы над осуществлением наиболее важных общих задач депутатов в избирательных округах». Этому правилу место прежде всего в законе.

В-четвертых, дополнительные нормы должны носить характер инструкции к основной норме. Причем это желательно и тогда, когда дополнительные нормы есть «приложение» к основной, и тогда, когда они есть «разбавление» основных норм в части, касающейся порядка деятельности Советов.

В-пятых, необходимость принятия дополнительных норм желательно оговорить в основной норме, как это и сделано во многих случаях (порядок отзыва депутатов, порядок бесплатного проезда депутатов и др.).

8. По структуре правовых норм. По внутренней структуре правовые нормы в общей теории права обычно делятся на трехчленные (гипотеза, диспозиция, санкция) или двух-

членные (гипотеза и диспозиция). Спор о преимуществах того и другого деления идет давно и пока нет единства в решении данного вопроса.

В государственном праве вопрос о структуре норм обычно рассматривается в учебниках; большинство авторов указывает, что государственно-правовые нормы, как правило, не имеют трехчленной структуры. Одни состоят только из диспозиции, другие — из диспозиции и гипотезы, не имея санкций<sup>37</sup>.

В. С. Основин, специально исследовавший особенности государственно-правовых норм, пришел к выводу о том, что трехчленная структура свойственна отнюдь не каждой государственно-правовой норме. Некоторые из них содержат только диспозиции либо гипотезы и диспозиции, но при этом вовсе не утрачивают характера норм права. Вместе с тем В. С. Основин указывает на отсутствие в государственном праве оснований для полного отказа от трехэлементной структуры<sup>38</sup>. Автор не согласился с утверждением о том, что государственному праву свойствен лишь метод общего нормирования без применения санкций, т. е. метод, который не применяется ни в одной другой отрасли советского права<sup>39</sup>. Государственно-правовой метод не исчерпывается общим нормированием, при необходимости нормами государственного права могут устанавливаться и санкции<sup>40</sup>.

При классификации государственно-правовых норм, регулирующих деятельность Советов, все эти соображения следует принять в расчет.

Одни нормы, адресованные представительным органам власти, состоят только из диспозиций, т. е. из самого правила, применяемого в жизни, без каких-либо специально оговоренных условий. Таких норм большинство в регулировании деятельности Советов.

Немало норм государственного права, адресованных Советам, имеющих наряду с диспозицией и гипотезу — указание на условия действия предписания, содержащегося в диспозиции. Обычно гипотезы в нормах, регулирующих деятельность Советов, бывают трех видов.

Первый вид: гипотезы-условия, при наличии которых (либо их отсутствии) только и может применяться основное правило. Так, согласно ст. 35 Закона о районном Совете

<sup>37</sup> Курс советского государственного права. Под ред. Б. В. Щегина и А. Н. Горшенева, с. 11—12; Советское государственное право. Под ред. А. И. Лепешкина. М., 1971, с. 20.

<sup>38</sup> См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963, с. 38—41.

<sup>39</sup> См.: Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права. — «Советское государство и право», 1957, № 6, с. 107—108.

<sup>40</sup> См.: Основин В. С. Указ. соч., с. 41—42.

РСФСР его сессия правомочна при наличии не менее двух третей общего числа депутатов районного Совета. 2/3 — это и есть гипотеза.

Второй вид: гипотезы-условия, с учетом которых применяется основное правило. В этом случае правило все равно действует и само по себе оценивается с точки зрения эффективности и законности его использования. Вместе с тем фактическая деятельность на основании этого правила дополнительно оценивается также с учетом специальных условий, о которых говорится в гипотезе нормы. Так, согласно ст. 1 Закона о районном Совете РСФСР он как орган государственной власти в районе решает все вопросы районного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводит в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководит деятельностью нижестоящих Советов, участвует в обсуждении вопросов окружного, областного, краевого, республиканского и общесоюзного значения, вносит по ним свои предложения. Требование этой статьи («исходя...») является именно тем реальным (дополнительным) критерием, с учетом которого оценивается деятельность Советов.

Третий вид: гипотезы-условия, исходящие в принципе из альтернативного поведения субъектов государственно-правовых отношений, но предусматривающие возможность другого варианта поведения и требующие учета данного обстоятельства. Так, в п. 12 Регламента Верховного Совета СССР говорится: «Совет Союза и Совет Национальностей, если ими не будет принято иное решение, проводят в течение дня одно заседание: утреннее — с 10 до 14 часов или вечернее — с 15 до 19 часов».

Особый интерес представляет вопрос о санкциях норм, регулирующих деятельность Советов, — как общая часть проблемы санкций в советском государственном праве. При ее решении исходными должны стать положения о путях и средствах обеспечения выполнения предписаний, содержащихся в нормах государственного права, об ответственности субъектов государственно-правовых отношений (и о характере данных отношений).

Независимо от подходов к проблеме санкций непреложно одно: субъекты государственно-правовых отношений несут (и должны нести) ответственность за свои действия, поступки, поведение. Ответственность субъекта государственно-правового отношения — это политическая ответственность, поскольку он выступает в сфере реализации политических интересов, осуществления политической власти и ее функций. Вместе с тем это ответственность правовая, поскольку она формализуется в статьях нормативных

актов. Оба названных свойства переплетаются, поэтому можно говорить о политико-правовой ответственности субъектов государственного права. По существу государственно-правовая ответственность представляет собой формализацию критериев политической оценки поведения субъектов государственно-правовых отношений как должного или недолжного<sup>41</sup>.

В литературе обоснованно предложено выделить два аспекта понятия «ответственность»<sup>42</sup>. Первый: ответственность в смысле ответственного поведения, подотчетности, юридической компетентности (ответственность в «позитивном» плане)<sup>43</sup>. Именно так термин «ответственность» довольно часто используется в нормативных актах, определяющих полномочия государственных органов, депутатов, иных субъектов государственно-правовых отношений, их взаимные контакты.

Вместе с тем есть и второй аспект ответственности. Он связан с применением специальных мер воздействия, вытекающих из недолжного поведения субъектов государственно-правовых отношений (ответственность в «негативном» плане). Возникают вопросы: как понимать должное поведение; чему оно должно соответствовать? Ответ на них прямо связан со спецификой государственно-правовых отношений, являющихся отношениями по поводу осуществления государственной (политической) власти, и поэтому поведение любого их субъекта должно соответствовать интересам самой власти. Кто же олицетворяет данную власть? Прежде всего — сам советский народ, он обладает всей полнотой государственной власти и участвует в ее реализации; далее — Советское государство как специальная форма организации власти народа; наконец, Верховный Совет.

Отсюда следует несколько важных выводов: а) названные субъекты государственно-правовых отношений реали-

<sup>41</sup> В государственно-правовой литературе появился в последние годы ряд интересных работ, где не только обосновывается необходимость такой категории, как «государственно-правовая ответственность», но и рассматриваются ее содержание и разновидности. См.: Еременко Ю. П., Рудинский Ф. М. Проблемы ответственности в советском государственном праве. — «Труды высшей следственной школы МВД СССР», вып. 9. Волгоград, 1974; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. — «Правоведение», 1975, № 3; Она же. Ответственность по советскому государственному праву. Автореф. канд. дис. Воронеж, 1975.

<sup>42</sup> См.: Самошенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971, с. 42; Еременко Ю. П., Рудинский Ф. М. Указ. соч., с. 29—34.

<sup>43</sup> См. об этом: Витрук Н. В. Структура правового статуса депутата (вопросы теории). — В сб.: Закон о статусе депутата на практике (Материалы научно-практической конференции). Ярославль, 1976, с. 23; Лейст О. Э. Позитивная ответственность по советскому праву. — «Вестн. Моск. ун-та. Сер. право», 1977, № 1.

зуют наиболее важные функции государственной власти; б) их интересы и воля, приобретая государственно-обязательный характер, определяют содержание и пределы деятельности всех других субъектов государственно-правовых отношений; в) несоответствие действий всех иных субъектов государственно-правовых отношений воле и актам названных субъектов является основанием для применения мер государственно-правовой ответственности; г) эти субъекты могут определять и определяют тех, кто будет применять меры ответственности; д) наконец, сами они не могут быть объектами воздействия подобных мер, так как нет субъектов государственно-правовых отношений, стоящих выше их; собственное должное поведение обеспечивается их ответственностью первого вида и умением следовать самими же установленным правилам, исправлять ошибки, если они были ими допущены.

Все иные участники государственно-правовых отношений в принципе могут быть объектом применения мер государственно-правовой ответственности: государственные органы, депутаты, граждане, негосударственные органы (этим понятием объединяются и общественные организации, и органы, образуемые государственными органами, например, постоянные комиссии, депутатские группы, избирательные комиссии). А критерием оценки их поведения как должного или недолжного является соответствие их поступков интересам общества и государства. Мерами государственно-правовой ответственности порой могут быть и санкции.

Все сказанное выше помогает решить и проблему санкций применительно к интересующей нас самой большой по объему группе государственно-правовых отношений — сфере деятельности советских представительных органов. Должное поведение субъектов данных отношений обеспечивается огромной организаторской работой, вместе с тем к участникам указанных отношений могут быть применены с целью обеспечения их должного поведения меры воздействия, предусмотренные только в нормах самого государственного права.

Представительным органам подконтрольны и подотчетны все иные органы государства. В интересах обеспечения должного их поведения Конституции и текущее законодательство предусматривают ряд специфических мер воздействия на них со стороны Советов: возможность полного или частичного изменения состава (переформирования) органов; право отмены актов образованных Советами исполнительных органов. Нижестоящие Советы могут испытать на себе некоторые меры воздействия вышестоящих органов: например, Президиум Верховного Совета союзной, автономной

республики вправе отменять несоответствующие закону решения местных Советов высшей ступени; вышестоящие Советы отменяют при необходимости (по тому же основанию) решения нижестоящих Советов.

Государственное право предусматривает и некоторые меры воздействия на депутатов Советов: отзыв их избирателями; досрочное прекращение полномочий депутатов по решению Совета в связи с вступившим в силу обвинительным судебным приговором в отношении лица, являвшегося депутатом.

Все эти меры воздействия на участников государственно-правовых отношений можно охарактеризовать как санкции исходя из устоявшегося в теории права представления о них<sup>44</sup>. Подобная же оценка некоторым из них уже давалась в государственно-правовой литературе<sup>45</sup>.

Государственно-правовые санкции вместе с другими средствами обеспечения выполнения предписаний государственно-правовых норм появились как юридическое оформление политической ответственности различных государственных органов, должностных лиц, депутатов Советов. Они конкретизируют те общеполитические требования, которые к ним предъявляются, критерии политической оценки их деятельности, формулируемые партией в ее программных документах и директивах. Содержание как самих норм, так и их санкций определяют основные институты социалистической демократии, нормы политической жизни в социалистическом обществе, требования, предъявляемые к стилю деятельности органов государства, советского руководителя, общественного деятеля.

Для санкций в советском государственном праве присущи определенные особенности, наиболее ярко проявляющиеся именно в той части государственно-правовых норм, которыми регулируется деятельность Советов.

Во-первых, они применяются только в связи с необходимостью обеспечения надлежащего исполнения норм государственного права. Это следует подчеркнуть потому, что некоторые нарушения государственно-правовых норм не сразу видны, они заслоняются имеющим место одновременно нарушением норм другой отрасли права. Но наряду с этим нарушением обязательно имеется нарушение государствен-

<sup>44</sup> См., например: Лейст О. Э. Санкции в советском праве. М., 1962; Самошенко И. С., Фарукшин М. Х. Указ. соч.

<sup>45</sup> См., например: Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971, с. 201; Степанов И. М. Советская государственная власть. М., 1970, с. 103—104; Барабашев Г. В. Отношения руководства в системе местных Советов. — «Советское государство и право», 1973, № 4, с. 91; Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР (Государственно-правовое исследование). Томск, 1975, с. 173.

но-правовых норм. Например, лицо, являющееся депутатом, совершило уголовное преступление. Но при этом оно нарушило не только норму УК, но одновременно и требующую от него определенного поведения норму государственно-правового законодательства (Конституции, Закона о статусе депутатов, Закона о Совете). И именно за это последнее нарушение применяется такая санкция, как прекращение депутатского мандата.

Во-вторых, государственно-правовая санкция существует не только как санкция какой-либо одной нормы государственного права. Обычно это обобщенная санкция, которая применяется за нарушение ряда норм государственного права. Так, санкцию в виде изменения Советом состава образуемого им органа можно рассматривать как возможную меру его ответственности за осуществление любого из полномочий, предоставленных Конституцией или законом. Отмена вышестоящим Советом решения нижестоящего может иметь место в связи с любым вопросом деятельности нижестоящего Совета и его незаконным решением. Отзыв депутата, как правильно отметил А. А. Безуглов, есть санкция всех тех норм, которые устанавливают обязанности депутата<sup>46</sup>.

В-третьих, поскольку государственно-правовые санкции не существуют как санкции конкретных норм, то формулируются они не как части каких-либо норм, а как самостоятельные нормы в виде диспозиции. Более того, в ряде норм, формулирующих санкции, кроме диспозиции формулируется и гипотеза нормы. Так, согласно п. 7 ст. 121 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР «отменяет постановления и распоряжения Советов Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае несоответствия их Закону».

В-четвертых, изложенные выше особенности государственно-правовых санкций, и прежде всего их формулирование, обуславливают и такую специфическую черту соответствующих норм: они могут применяться и как санкции, и как не санкции. Так, освобождение от должности министра Верховным Советом может иметь место в силу того, что он нарушил государственно-правовые нормы: не дал ответа на запрос депутата, не представил материалов по предложению постоянной комиссии, не выполнил рекомендации постоянной комиссии или просто игнорировал ее, не ответил на обращение депутата и т. п. Но в силу той же нормы государственного права министра можно освободить от должности в связи с переходом на другую работу, уходом на пенсию и т. п. Освобождение в данном случае не будет санк-

цией. Аналогично может поступить местный Совет в отношении члена исполкома, заведующего отделом или начальника управления.

В-пятых, в той же связи следует подчеркнуть и еще одну характерную черту государственно-правовых санкций. Они применяются не только тогда, когда о субъекте отношения можно сказать, что он преступил закон. Эти санкции вступают в действие и в том случае, если поведение указанных субъектов, строго говоря, невиновно (с точки зрения формально-юридической), но о государственном органе, должностном лице, депутате можно сказать, что они «не справились с обязанностями», «не оправдали доверия», приняли нецелесообразные решения и т. д. Правда, и такие основания могут быть отражены в нормативном акте, но все же сама возможность применения мер ответственности подсказывает не нормативный акт, а жизнь. Например, в Регламенте Горьковского областного Совета, утвержденном решением областного Совета от 26 июня 1973 г., говорится: областной Совет может в случае неудовлетворительной работы исполкома досрочно переизбрать весь состав исполкома или отдельных его членов (ст. 53). В п. 9 Временного положения о постоянных комиссиях Горьковского областного Совета от 26 июня 1973 г. предусмотрено, что председатель и члены постоянных комиссий могут быть досрочно переизбраны областным Советом по ряду оснований, в том числе в случае «неудовлетворительного исполнения своих обязанностей в постоянной комиссии»<sup>47</sup>. Тот предел, при котором работа исполкома или комиссии будет сочтена «неудовлетворительной», определяет только жизнь, и с данной особенностью юридических фактов в государственном праве нельзя не считаться.

Практика СССР и других социалистических стран говорит о том, что наличие юридических фактов для применения мер государственно-правовой ответственности в сфере деятельности Советов может быть определено с помощью критериев политического содержания. Частично они отражаются в государственно-правовых нормах, частично — нет, но во всех случаях вытекают из классового подхода к оценке поведения любого органа, лица, организации в социалистическом обществе и государстве. Выражаются эти критерии такими терминами-понятиями, как «интересы трудящихся», «интересы народа», «политическая линия государства» и т. п. Их содержание формируется в конкретных условиях каждого государства, зависит от стадии его развития, внутренних особенностей политического режима, меха-

<sup>46</sup> См.: Безуглов А. А. Указ. соч., с. 201.

<sup>47</sup> Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся, вып. 2. М., 1974, с. 171.

## КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ

низма политической власти. Все это влияет и на государственно-правовую ответственность.

Наличие оснований для применения мер государственно-правовой ответственности в сфере работы Советов может быть определено и с помощью нравственных критериев. Нарушение субъектом государственно-правового отношения этических норм иногда достигает такого предела, когда и юридически его поведение признается неправомерным, вызывая государственно-правовую ответственность. Так, депутат Совета отзывается в случаях, если он не оправдал доверия избирателей или совершил поступки, не совместимые с высоким званием советского депутата. Это юридические основания отзыва, установленные соответствующими законами, но они могут быть наполнены моральным содержанием, так как требование уважения и соблюдения норм морали в высшей степени применимо к депутату.

Все сказанное повышает общественно-политическую значимость государственно-правовых санкций. Применение их может послужить средством повышения результативности деятельности Советов, их органов и депутатов.

При наличии весьма сложного предмета правового регулирования в сфере деятельности Советов, широкого круга регулирующих органов, различных видов регулирования и совокупностей нормативных предписаний проблема повышения эффективности воздействия права на Советы имеет особую актуальность.

Эффективности права посвящена обширная общетеоретическая литература<sup>1</sup>. Конечно, трактовки понятия эффек-

<sup>1</sup> Назовем лишь часть специальных работ. См.: Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. — «Советское государство и право», 1965, № 8; Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм. — «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, вып. 18; Они же. Цели правовых норм. — масштаб оценки их эффективности. — «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, вып. 19; Они же. Изучение эффективности действующего законодательства. — «Советское государство и право», 1969, № 8; Они же. О результатах действия норм права. — «Ученые записки ВНИИСЗ», 1970, вып. 20; Шикин Е. П. О критериях эффективности правового регулирования. — «Сборник аспирантских работ Свердловского юрид. ин-та», 1969, вып. 10; Он же. Факторы, определяющие эффективность норм права. — «Советское государство и право», 1973, № 5; Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы. — «Советское государство и право», 1970, № 3; Самощенко И. С., Венгеров А. Б., Никитинский В. И. К изучению эффективности действующего законодательства. — «Правоведение», 1971, № 4; Они же. К методике изучения эффективности правовых норм. — «Советское государство и право», 1971, № 9; Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Явич Л. С. Право и общественные отношения. М., 1971; Козлов В. А. К вопросу о понятии эффективности права. — «Вести. Ленингр. ун-та. Сер. Экономика, философия, право», 1972, № 5, вып. 1; Кудрявцев В. Н. Проблемы эффективности права в развитом социалистическом обществе. В сб.: «Проблемы государства и права», вып. 9. М., 1974; Никитинский В. И., Глазырин В. В., Казаринова С. Е. О методике измерения эф-



тивности, критериев ее оценки довольно разнородны. Но все же определенные достижения имеются. В частности, выработаны общие условия и показатели эффективности правовых норм. У авторов четвертого тома «Марксистско-ленинской общей теории государства и права», например, условия эффективности выглядят так: точное опосредствование в правовых предписаниях требований социально-экономических и политических закономерностей социализма; соответствие предписаний правовых норм требованиям социалистической морали и правосознания; учет в процессе нормотворческой деятельности общих принципов регулирования и управления; учет в процессе нормотворческой деятельности закономерностей правового регулирования; информированность адресатов о содержании правовых предписаний; надлежащий уровень правовой культуры; режим социалистической законности<sup>2</sup>. В том же плане Л. С. Явич формулирует показатели эффективности нормы, которыми, по его мнению, являются: а) соответствие непосредственной социальной цели законодателя объективным потребностям данного общества; б) оптимальность избранного масштаба поведения для достижения поставленной цели, возможность достижения этой цели юридическими средствами; в) соответствие средств достижения цели социальной ценности предполагаемого социального результата; г) минимальность социальных затрат при максимальной социальной результативности; д) соответствие между реальной результативностью действия нормы и поставленной перед ней социальной целью<sup>3</sup>. В изложенных «условиях» и «показателях», как видно из их содержания, отражены требования, в равной мере обращенные как к процессу правового регулирования, так и к правоприменительной деятельности.

В общей теории права предприняты попытки найти и наиболее удачные пути выявления эффективности права в процессе его действия. Один из них выглядит следующим образом: разработка гипотезы об эффективности конкретной нормы права; выявление социальной цели исследуемой правовой нормы и результатов ее действия; измерение соотношения цели правовой нормы и результатов ее действия; истолкование результатов исследования и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства или пра-

эффективности правовых норм (Опыт конкретных социально-правовых исследований). — «Советское государство и право», 1975, № 9; Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории. Казань, 1975; Эффективность действия правовых норм. Л., 1977; и др.

<sup>2</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 274—275.

<sup>3</sup> См.: Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с. 253.

воприменительной практики<sup>4</sup>. Многое из названного связано с механизмом действия нормы, вместе с тем оно обращено к изначальному моменту — ее созданию в процессе правового регулирования.

Предложенные в теории права конструкции эффективности и ее поисков весьма полезны. Но они носят общий характер, обращены ко всем отраслям права. Выступая как методологические установки, они тем не менее не снимают задачи разработки критериев действия правовых норм той или иной отраслевой принадлежности. А в связи с этим необходимы и поиски путей повышения эффективности правового регулирования в соответствующих направлениях.

Применительно к Советам критерии эффективности правового регулирования должны отражать общие требования, предъявляемые к эффективности правовых норм, но вместе с тем и учитывать специфику Советов как представительных органов государственной власти, их деятельности как предмета регулирования, его богатство и широту. Для учета всех этих факторов наиболее пригодны следующие специальные критерии эффективности правового регулирования деятельности Советов: а) учет в процессе правового регулирования политико-правовой природы Советов как полномочных органов народа; б) экономическая обоснованность; в) системность; г) научная обоснованность правового регулирования деятельности представительных органов государственной власти. Рассмотрим их подробнее.

1. Правовое регулирование деятельности Советов должно быть направлено в первую очередь на то, чтобы укрепить *полновластие* представительных органов. В. И. Ленин отмечал, что «народное представительство есть *нуль*, если оно не *полновластно...*»<sup>5</sup>. Как известно, краеугольным камнем социалистической теории народного представительства является положение о верховенстве Советов как органов, избираемых всем взрослым населением страны, в системе государственных органов, а также об их важном месте в политической системе советского общества. Содержание правового регулирования обусловлено этой объективной реальностью; оно служит наиболее яркому проявлению черт Советов как органов государственной власти.

Как данное требование эффективности регулирования воплощается в практике? Во-первых, сущность правового регулирования обуславливается положением, неоднократно отмечавшимся в решениях КПСС по вопросам работы Советов: представительный орган является единственным государственным органом, который в рамках объединяемой

<sup>4</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право, с. 279.

<sup>5</sup> Ленин В. И. Поли. собр. соч., т. 13, с. 311.

территории осуществляет функции государственной власти. А это означает, что правовое регулирование призвано исходить из того, что на той же территории не может быть других государственных органов, а также предприятий, учреждений и организаций, абсолютно автономных от представительных органов государственной власти.

Естественно, что организация их связей с Советами может строиться по-разному. Одни подчинены Советам и действуют в осуществление их функций. Эта тенденция довольно явно наблюдается в практике государственного строительства и правовом регулировании: большое число действующих на местах органов государственного управления перешло в последние годы в двойное подчинение.

В других случаях органы, а также предприятия, учреждения и организации находятся в вышестоящем подчинении. Но юридически закрепляется принцип обязательности для них решений соответствующих Советов, принятых в рамках их полномочий. Устанавливаются возможности контроля Советов в отношении этих органов, предприятий, учреждений и организаций по определенным вопросам их работы. Может быть закреплён принцип обязательного учета мнения Совета при назначении и освобождении соответствующих руководителей. При необходимости предусматривается право Советов требовать дисциплинарного наказания вплоть до освобождения от должности руководителей, не соблюдающих принцип полновластия Советов и допускающих нарушения закона.

Наконец, правовое регулирование обеспечивает широкую координацию со стороны Советов территориальных и отраслевых интересов — в области промышленного производства, комплексного освоения подведомственной территории, удовлетворения запросов населения.

Во-вторых, критерий полновластия для правового регулирования предполагает максимально возможное разграничение компетенции Советов различных уровней с учетом их положения в системе представительных органов государственной власти и роли в государственных и общественных делах. О необходимости и путях разграничения компетенции Советов различных звеньев говорилось в гл. I данной работы. Здесь лишь подчеркнем, что действие данного правила осуществляется с учетом следующих наиболее существенных факторов: а) такое распределение компетенции между Советами (а также их исполнительно-распорядительными органами), при котором оперативное разрешение вопросов, затрагивающих нужды граждан, относится к компетенции тех советских органов, которые ближе всего к населению (сельских, поселковых, районных, городских); б) отнесение решения наиболее ответственных вопросов, за-

трагивающих интересы более широкого круга лиц и задачи государственной важности, к ведению вышестоящих Советов; в) учет федеративной структуры нашего государства, предполагающей распределение компетенции по государственному руководству между Советами соответствующих уровней.

В случае, если Советы разных ступеней в состоянии реализовать то или иное конкретное полномочие, оно предоставляется каждому из них, но при этом достигается максимальная степень специализации. Например, в масштабах города с районным делением координационные полномочия в отношении предприятий центрального подчинения осуществляют и городская, и районные Советы. Но при этом городские советские органы объединяют средства на долевое строительство, выполняют функции заказчика, а на районные возлагается основная тяжесть контроля за ходом строительства.

В-третьих, важное значение в интересах полновластия имеет согласованность полномочий Советов и других государственных органов того же уровня. Проявляется это требование по-разному. Прежде всего, наделение Советов новыми правами часто влечет за собой изменение в объеме прав других органов; и это следует отразить в нормах права, чтобы обеспечить полновластие Советов.

Очень важно, далее, установить механизм реализации полномочий Советов, если к нему причастны другие государственные органы. Так, недостаточно было закрепить право Советов утверждать планы и бюджеты, потребовалось определить, что в подготовке проектов этих документов участвуют другие государственные органы, уточнить полномочия и методы действий каждого.

Необходимо так организовать работу по правовой регламентации, чтобы в первую очередь определялось отношение к соответствующей сфере или полномочию Советов, а затем уже иных органов государства. Полномочия других органов не должны противоречить компетенции Советов, они должны быть взаимно согласованными<sup>6</sup>. Кроме того, следует в каждом случае предусматривать механизм контроля компетентных представительных органов за выполнением другими государственными органами их задач.

2. Одним из важных условий совершенствования и повышения эффективности правового регулирования деятельности представительных органов власти является его *экономическая обоснованность*. Требование экономической обоснованности данного вида правового регулирования уходит

<sup>6</sup> См.: Лазарев Б. Чтобы полнее осуществлять полномочия. — «Советы депутатов трудящихся», 1973, № 11, с. 64.

своими корнями в общую обусловленность права экономическим базисом социалистической формации. Экономический базис многофакторно влияет на право, — с ним связана сущность права, он определяет его содержание, структуру (систему), механизм формирования права, обеспечения действия правовых норм<sup>7</sup>.

Требования экономического базиса, отмечает С. С. Алексеев, обуславливают особенности права по большей части опосредственно, через промежуточные звенья; они нередко не только являются «передаточными инстанциями», которые посылают праву и преломляют в нем импульсы, идущие от экономики, но и оказывают свое специфическое воздействие на право. В цепи таких звеньев марксистско-ленинская наука выделяет непосредственно вслед за экономическим базисом государство и государственную власть<sup>8</sup>.

Это общее положение имеет прямое отношение к экономической обоснованности правового регулирования деятельности Советов. Оно строится в первую очередь с учетом того, что представительные органы власти созданы и осуществляют свои функции в государстве социалистической социально-экономической формации, и вся их деятельность обусловлена общими закономерностями развития экономического базиса.

Требование экономической обоснованности предполагает также особое внимание к тому, что представительные органы власти есть «верхнее» звено в государственной организации руководства экономикой. В связи с этим особенно важны такие факторы. Во-первых, правовое регулирование деятельности Советов должно учитывать то, что они есть та государственная инстанция, решения которой для всех иных органов, имеющих отношение к руководству экономической жизнью, являются исходными и основополагающими. Во-вторых, экономическая обоснованность требует обязательного учета в процессе правового регулирования характера самой экономики. Речь идет о том, чтобы функции Советов, их полномочия, закрепленные в виде правовых правил, были естественным отражением экономического развития. В-третьих, экономическая обоснованность предполагает при правовом регулировании деятельности различных органов, имеющих отношение к руководству хозяйством, отражения конкретных возможностей каждого, включая и представительные органы, обусловленные их назначением. Это позволяет точно определить то, что могут Советы, ждать от них определенных действий по отношению к экономическо-

му развитию, не переоценивать роли Советов, отказываясь в связи с этим от попыток с помощью правового регулирования зафиксировать то, что в принципе им несвойственно.

В свою очередь сказанное рождает еще одно требование экономической обоснованности правового регулирования деятельности Советов: необходимо четко отразить роль Советов каждого звена по отношению к экономике. А это значит, что следует установить пределы ответственности представительного органа власти за развитие хозяйства и отдельных его отраслей, зафиксировать «набор» действий именно данного органа по руководству экономикой их содержания<sup>9</sup>.

Экономически обоснованными должны быть все нормативные акты и предписания, адресованные Советам, их органам и депутатам. Естественно, далеко не каждая норма нуждается в соответствующей материальной основе — для многих она существует в виде своеобразного социального «фона». Например, положение о том, что Советы являются органами государственной власти, экономически обусловлено, как говорилось, тем, что они функционируют в государстве, где все средства производства принадлежат народу, господствующей является социалистическая система хозяйства. Естественно, что этот социально-экономический фактор является определяющим для соответствующего правила, хотя прямо в нем и не отражен. Материальная подоплека правового предписания может быть и как бы на втором плане, она обнаружится при его более детальном анализе. Например, в законах о Советах установлены сроки доведения решений органов власти до исполнителей. Их определение связано с материальными возможностями исполкомов соответствующих Советов по размножению документов и их рассылке. Наконец, для ряда предписаний материальный фактор не имеет конкретного назначения. В частности, это большинство норм, касающихся выполнения депутатами своего долга перед избирателями (вести прием, участвовать в рассмотрении заявлений, требовать устранения нарушений законности и т. д.).

Однако для большинства предписаний, адресованных Советам, экономическая обусловленность имеет большое значение. Две важные проблемы возникают в связи с данным аспектом экономической обоснованности. Первая — обоснованность вновь принимаемых нормативных актов и их предписаний<sup>10</sup>. Практика говорит о том, что данное ус-

<sup>7</sup> Государство, право, экономика. М., 1970; Загайнов Л. И. Социалистическое государство и законы экономики. М., 1975.

<sup>8</sup> См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 45—46.

<sup>9</sup> См. об этом: Кутафин О. Е. Местные Советы и народнохозяйственное планирование. М., 1976, с. 53—59.

<sup>10</sup> См.: Никитинский В. И., Самощенко И. С. Экономическая обоснованность (целесообразность) правовых решений и экономичность их действия. — «Советское государство и право», 1976, № 5, с. 21—23.

ловие эффективности последовательно соблюдается в процессе правового регулирования. Так, одновременно с принятием союзных Указов об основных правах и обязанностях поселковых и сельских, районных и городских Советов, республиканских законов об этих органах власти были приняты постановления Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик о расширении их материально-финансовой базы. Они предусмотрели передачу в подчинение местных Советов ряда объектов хозяйственного и социально-культурного назначения, укрепление доходной части их бюджетов.

Условием, соблюдение которого при этом имеет принципиальное значение, является соответствие характеру экономических отношений не только непосредственно нормативных предписаний, но и правовой формы, избранной для их провозглашения. Требование экономической обоснованности предполагает также максимальную полноту отражения в избранной правовой форме тех отношений, для регулирования которых она предназначена. Нарушение этого требования, т. е. неполнота регулирования в данной правовой форме, может привести к существенным недостаткам: она повлечет такую же неполноту регулирования и в других актах, издаваемых в развитие исходных предписаний; возможна попытка «доурегулирования» экономических отношений в актах меньшей силы и значимости, что нецелесообразно по причинам социально-политического характера<sup>11</sup>.

Вторая проблема связана с соотношением правового и материального в содержании полномочий, уже имеющихся в наличии у Советов. Речь идет о том, должно ли предполагаться второе с самого начала появления полномочия у Советов либо первостепенное значение имеет первое, т. е. правовое содержание, которое позволяет на какой-то стадии Совету требовать обогащения его и материальным содержанием. Поясним эту мысль примером. По закону районные, городские Советы организуют удовлетворение жилищных нужд граждан. Известно, что далеко не всегда они располагают для этого соответствующими материальными средствами. Значит ли это, что соответствующее их полномочие имеет лишь юридическое содержание и не имеет материального? Такой вывод был бы, очевидно, неверен. Прежде всего, в таких ситуациях обычно речь идет не вообще об отсутствии, а о недостаточном размере средств, а главное все же состоит в том, что при наличии соответствующего юридического полномочия у Совета остается воз-

можность, с одной стороны, самому проявлять инициативу в изыскании дополнительных средств (экономия по расходам, дополнительные источники и т. п.), с другой — рассчитывать на больший процент отчислений из государственных доходов. Наконец, надо иметь в виду и то, что вопрос о наполнении полномочия материальным содержанием может возникать не постоянно, а лишь периодически, в связи с теми или иными жизненными обстоятельствами. Например, у районного Совета есть право заботиться о культурном обслуживании населения. При реализации его периодически могут вставать вопросы, требующие крупных капиталовложений, — например, строительство домов культуры и кинотеатров. После выполнения соответствующих работ вопрос о наполнении полномочия столь большим материальным содержанием, конечно, отпадает.

Следовательно, экономическая обоснованность выражается в том, что в процессе правового регулирования учитываются как реально имеющиеся, так и потенциальные возможности Советов в руководстве хозяйственными и социально-культурными процессами. Правовое регулирование выступает как важный стимулирующий фактор хозяйственной деятельности Советов<sup>12</sup>. Это начало экономической обоснованности, преломляясь в нормативных предписаниях, выглядит по-разному. Так, закрепление обязанности или права Совета применительно к определенной отрасли стимулирует его деятельность в ней (например, закрепление права районного Совета контролировать использование культурных фондов предприятий предполагает их соответствующие мероприятия). Стимулятором может стать поощрение Совета за успехи в хозяйственной работе, предусмотренное нормой права (например, оставление в его распоряжении всех дополнительно выявленных доходов). Наконец, стимулирующее начало экономической обоснованности выглядит и как оформленная правом возможность Советов осуществлять какие-либо новые действия, дающие необходимый экономический результат (например, право открытия предприятий местной промышленности).

Естественно, что в связи с этим можно говорить и о таком условии экономической обоснованности, как рассчитанность правового предписания на последующий экономический эффект, вызываемый его действием. Эффективность правоприменительной деятельности Советов в значительной мере обусловлена экономической обоснованностью правового регулирования, отражением в нем прогностических данных науки и практики советского строительства.

<sup>11</sup> См. об этом: Дробязко С. Г. Право и материально-техническая база коммунизма. М., 1967, с. 41—46; Загайнов Л. И. Социалистическое государство и законы экономики, с. 209—210; Государство, право, экономика, с. 106—107.

<sup>12</sup> См.: Хайруллин А. Повысить экономическую заинтересованность. — «Советы депутатов трудящихся», 1975, № 12, с. 78—79.

С этим связана задача создания механизма обеспечения экономической обоснованности правового регулирования деятельности Советов. Пожалуй, подавляющая часть этой задачи выполняется на стадии подготовки проекта нормативного акта, когда его нормы всесторонне согласуются с заинтересованными ведомствами, конструируются экономически целесообразные предписания, применение которых рассчитано на положительные результаты.

В процессе подготовки и принятия правовых норм, пишет Л. И. Загайнов, обстоятельно изучаются и находят отражение: все действительные экономические потребности того периода, на который рассчитано действие данных юридических актов; характер и особенности регулируемых производственных отношений, совокупность экономических законов, на основе которых эти отношения развиваются, особенности взаимодействия их между собой; внутренние и внешние противоречия, заложенные в этих объективных законах; правильный выбор цели правового регулирования соответствующих экономических отношений<sup>13</sup>. Эти общие положения применимы и к рассматриваемой сфере. Механизм обеспечения экономической обоснованности складывается лишь в том случае, когда в правовом регулировании находят отражение все взаимосвязанные аспекты хозяйственных отношений. Если это требование не выполняется, то как в практической деятельности Советов, так и в ее правовой основе образуются неувязки из-за отсутствия необходимых звеньев. Так, недостаточно было закрепить право Советов объединять средства предприятий и организаций вышестоящего подчинения на социально-культурные нужды и выступать по ним в роли единого заказчика (как установлено законами о местных Советах). Необходимо определить порядок передачи предприятиями и организациями средств через банк, организации финансирования строительства, долевого участия в эксплуатации построенного объекта и т. д. Пока эти вопросы не нашли нормативного решения, требование экономической обоснованности регулирования нельзя считать соблюденным<sup>14</sup>.

Значительная работа по выявлению экономической обоснованности ведется и на стадии правоприменения, когда вновь проверяется жизненность осуществленного правового регулирования и в него вносятся соответствующие коррективы. Так, осуществление местными Советами своих возможностей по формированию бюджетных доходов, предусмотренных «Положениями» 1957—1959 гг. и республикан-

<sup>13</sup> Государство, право, экономика, с. 105.

<sup>14</sup> См. об этом: Величко Л. Порядок совместного использования средств на строительство. — «Советы депутатов трудящихся», 1971, № 8, с. 98—102.

скими законами о бюджетных правах, привело к серьезно-му росту их доходов. Вместе с тем выявилось такое нежелательное последствие: суммы, оставшиеся на конец года в результате экономии по расходам и изыскания дополнительных источников доходов, чаще всего изымались у местных Советов. При совершенствовании законодательства о местных Советах в 1968—1971 гг. это было учтено, и появилась норма о запрещении изъятия таких средств у местных Советов. Таким образом, экономическая обоснованность правового регулирования выражается и в том, что правовыми средствами поощряется эффективная экономическая деятельность представительных органов.

Экономическая обоснованность правового регулирования деятельности Советов обуславливает его стабильность<sup>15</sup>. Отражение в нормативных актах общих закономерностей экономического развития превращает их в действенный фактор жизненности предписаний, определяющих место Советов в системе государственного руководства, наделяющих их полномочиями по влиянию на хозяйственные и социально-экономические процессы. Представительные органы становятся инстанцией, способной быстро реагировать на изменения в экономическом развитии, принимать зависящие от них меры, поскольку соответствующие возможности заложены в адресованных им актах. Вместе с тем стабильность предполагает отражение в законодательстве о Советах моментов, обусловленных не преходящими соображениями, а перспективами их развития. Таким образом, стабильность — это прочность правового регулирования, не исключаяющая необходимых изменений, — надо лишь, чтобы они были тщательно продуманы и аргументированы.

3. Одним из важных условий повышения эффективности правового регулирования деятельности представительных органов власти является его *системность*. Проблема системности в определенной мере освещена в литературе по общей теории права<sup>16</sup>. В государственно-правовой литературе проблема системности вообще и применительно к Советам освещалась лишь частично<sup>17</sup>. Между тем формулирование критериев системности настоятельно необходимо, особенно для правового регулирования деятельности Советов. При

<sup>15</sup> См.: Самощенко И. С. Теоретические проблемы законодательства развитого социализма. — «Советское государство и право», 1977, № 11, с. 73.

<sup>16</sup> См., в частности: Алексеев С. С. Структура советского права, с. 9—80; Черданцев А. Ф. Специфика правового отражения. — «Правоведение», 1973, № 2.

<sup>17</sup> См., в частности: Лукьянов А. И. Система законодательства о Советах депутатов трудящихся. — «Труды ВНИИСЗ», вып. 3, М., 1976, с. 3—16; Он же. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978, с. 232 и сл.

этом целесообразно не столько общие свойства системности преломить к Советам, сколько попытаться определить специфические критерии системности именно для правовой регламентации общественных отношений с участием Советов. Это поможет более конкретно ответить на вопросы, важные для практики.

При поисках критериев системности правового регулирования в сфере деятельности Советов необходимо учитывать несколько очень важных реальностей: богатую, динамическую практику Советов, постоянно ставящую новые вопросы перед правотворческими органами; наличие огромного, помещенного в сотнях актов нормативно-правового материала; заполнение правового «вакуума» иными социальными нормами; безусловную необходимость лишь в таких правовых предписаниях, которые, отражая объективные закономерности, были бы полезными для совершенствования деятельности Советов.

Исходя из этого, можно назвать целый ряд критериев системности правового регулирования, единое использование которых положительно скажется на его эффективности.

Во-первых, в правовом регулировании деятельности Советов следует учитывать федеративную природу нашего государства, а также особенности национально-государственного устройства отдельных союзных республик, имеющих в своем составе автономные республики. Отсюда — такой критерий системности, как соблюдение уровней правового регулирования. Их в принципе четыре: правовое регулирование, осуществляемое Союзом ССР, союзными республиками, АССР, а по ряду вопросов — правотворчество местных Советов и их исполкомов. Соблюдение уровней регулирования — очень важное условие его системности; отсутствие необходимых норм на том или ином уровне ущербно отражается как на правовом регулировании, так и на практике деятельности Советов. Каждый уровень регулирования объективно обусловлен и выражает свое социально-политическое назначение. Естественно, каждый уровень регулирования играет разную роль, неодинакова сила предписаний. Более того, даже на одном уровне значимость предписаний может быть неодинакова (например, на уровне СССР могут быть и прямо действующие, и рекомендательные нормы). Но только при наличии каждого уровня регулирования достигается его стройность, появляется то, что можно назвать системой.

Во-вторых, системность связана с выполнением своих задач в правовом регулировании каждым государственным органом, причастным к этой важной функции. Как было показано выше, ее осуществляют очень многие органы. Все они, создавая соответствующие предписания, тем самым

участвуют и в формировании системы нормативных актов по вопросам деятельности Советов.

В-третьих, как отмечалось ранее, для правового регулирования деятельности Советов характерно наличие трех больших групп предписаний, образующих ряд видов регулирующего воздействия: конституционное регулирование, специальное законодательство о Советах, «отраслевое» регулирование. На эти совокупности норм можно «разложить» всю систему правового регулирования. Наличие их есть непременный элемент эффективности воздействия права на деятельность Советов.

Названные выше три критерия системности имеют одно общее свойство: они связаны с внешним проявлением (или оформлением) правового регулирования деятельности Советов, его объемом, структурой всего того нормативного материала, который адресован Советам. Соответствующие совокупности норм (по уровням, по органам, по видам регулирования) можно считать подсистемами всей системы правовой регламентации деятельности Советов.

Другие критерии системности по отношению к названным выше носят подчиненный характер, поскольку они обусловлены ими:

а) Правовому регулированию деятельности представительных органов власти должна быть свойственна комплексность. Ее надо понимать прежде всего как требование создать правовые основы для всех звеньев системы Советов с выделением общего для представительных органов любых уровней и особенного для отдельных их ступеней. Комплексность позволяет преодолеть разноречивость в регулировании деятельности тех или иных Советов, обеспечить единовременное решение многих важных задач, связанных не только с подготовкой нормативных актов, но и материальными возможностями, и кадрами, необходимыми для осуществления их предписаний.

С другой стороны, комплексность как свойство системности связана с предметом правового регулирования в сфере деятельности Советов. Системности не получится, если нормы права затрагивают лишь отдельные стороны работы Советов, их органов и депутатов, а при этом все же остаются пробелы в регулировании. Таким образом, правовое регулирование должно быть всесторонним, в этом случае орган власти получает совокупность различных норм, позволяющих ему эффективно действовать<sup>18</sup>.

б) Важным критерием системности правового регулирования является также взаимообусловленность нормативных

<sup>18</sup> См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, с. 181—182.

этом целесообразно не столько общие свойства системности преломить к Советам, сколько попытаться определить специфические критерии системности именно для правовой регламентации общественных отношений с участием Советов. Это поможет более конкретно ответить на вопросы, важные для практики.

При поисках критериев системности правового регулирования в сфере деятельности Советов необходимо учитывать несколько очень важных реальностей: богатую, динамическую практику Советов, постоянно ставящую новые вопросы перед правотворческими органами; наличие огромного, помещенного в сотнях актов нормативно-правового материала; заполнение правового «вакуума» иными социальными нормами; безусловную необходимость лишь в таких правовых предписаниях, которые, отражая объективные закономерности, были бы полезными для совершенствования деятельности Советов.

Исходя из этого, можно назвать целый ряд критериев системности правового регулирования, единое использование которых положительно скажется на его эффективности.

Во-первых, в правовом регулировании деятельности Советов следует учитывать федеративную природу нашего государства, а также особенности национально-государственного устройства отдельных союзных республик, имеющих в своем составе автономные республики. Отсюда — такой критерий системности, как соблюдение уровней правового регулирования. Их в принципе четыре: правовое регулирование, осуществляемое Союзом ССР, союзными республиками, АССР, а по ряду вопросов — правотворчество местных Советов и их исполкомов. Соблюдение уровней регулирования — очень важное условие его системности; отсутствие необходимых норм на том или ином уровне ущербно отражается как на правовом регулировании, так и на практике деятельности Советов. Каждый уровень регулирования объективно обусловлен и выражает свое социально-политическое назначение. Естественно, каждый уровень регулирования играет разную роль, неодинакова сила предписаний. Более того, даже на одном уровне значимость предписаний может быть неодинакова (например, на уровне СССР могут быть и прямо действующие, и рекомендательные нормы). Но только при наличии каждого уровня регулирования достигается его стройность, появляется то, что можно назвать системой.

Во-вторых, системность связана с выполнением своих задач в правовом регулировании каждым государственным органом, причастным к этой важной функции. Как было показано выше, ее осуществляют очень многие органы. Все они, создавая соответствующие предписания, тем самым

участвуют и в формировании системы нормативных актов по вопросам деятельности Советов.

В-третьих, как отмечалось ранее, для правового регулирования деятельности Советов характерно наличие трех больших групп предписаний, образующих ряд видов регулирующего воздействия: конституционное регулирование, специальное законодательство о Советах, «отраслевое» регулирование. На эти совокупности норм можно «разложить» всю систему правового регулирования. Наличие их есть неременный элемент эффективности воздействия права на деятельность Советов.

Названные выше три критерия системности имеют одно общее свойство: они связаны с внешним проявлением (или оформлением) правового регулирования деятельности Советов, его объемом, структурой всего того нормативного материала, который адресован Советам. Соответствующие совокупности норм (по уровням, по органам, по видам регулирования) можно считать подсистемами всей системы правовой регламентации деятельности Советов.

Другие критерии системности по отношению к названным выше носят подчиненный характер, поскольку они обусловлены ими:

а) Правовому регулированию деятельности представительных органов власти должна быть свойственна комплексность. Ее надо понимать прежде всего как требование создать правовые основы для всех звеньев системы Советов с выделением общего для представительных органов любых уровней и особенного для отдельных их ступеней. Комплексность позволяет преодолеть разноречивость в регулировании деятельности тех или иных Советов, обеспечить единовременное решение многих важных задач, связанных не только с подготовкой нормативных актов, но и материальными возможностями, и кадрами, необходимыми для осуществления их предписаний.

С другой стороны, комплексность как свойство системности связана с предметом правового регулирования в сфере деятельности Советов. Системности не получится, если нормы права затрагивают лишь отдельные стороны работы Советов, их органов и депутатов, а при этом все же остаются пробелы в регулировании. Таким образом, правовое регулирование должно быть всесторонним, в этом случае орган власти получает совокупность различных норм, позволяющих ему эффективно действовать<sup>18</sup>.

б) Важным критерием системности правового регулирования является также взаимообусловленность нормативных

<sup>18</sup> См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, с. 181—182.

предписаний, адресованных Советам. «В современном государстве, — писал Ф. Энгельс, — право должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также быть *внутренне согласованным* выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоречий»<sup>19</sup>. Это положение относится не только к системе права в целом, но и к совокупности правовых норм, касающихся определенной сферы общественных отношений. Взаимная увязанность предписаний, внутреннее их единство, основанное на единстве метода правового регулирования, обеспечивают системность законодательства о Советах.

Взаимообусловленность предполагает прежде всего появление всего комплекса нормативных актов и предписаний, адресованных Советам. Отсутствие некоторых из них уже разрушает систему и влияет на степень упорядоченности общественных отношений с участием Советов.

Естественно, при этом желательна максимальная степень взаимосвязи актов: надо, чтобы они отражали одни и те же концепции (например, компетенции Советов), однопланово регулировали одни и те же ситуации, делали взаимные отсылки. Если же этого нет, то и для практики возможны не совсем желательные последствия. Например, законы о местных Советах предусматривают широкое их сотрудничество с предприятиями центрального подчинения. А в «Положении» о предприятии такой тенденции не отражено. Конечно, для предприятий обязателен и закон о Совете. Но почему бы в «Положении» не сказать об основных линиях сотрудничества — ведь это лишь укрепило бы связи предприятий и Советов.

Взаимообусловленность в правовом регулировании особенно важна тогда, когда появление одного нормативного акта непосредственно предусмотрено в другом. Если второй акт развивает положения первого — это желательный вариант. Если же он по-своему регулирует определенные виды отношений, то требование системности нарушается, возникает несогласованность предписаний, создающая трудности прежде всего для практических работников.

Требование системности действует и тогда, когда речь идет о нормах одного и того же акта. Здесь оно проявляется по-разному. Прежде всего, системность предполагает определенное содержание нормативного акта, обусловленное его назначением. Например, если это Положение о постоянных комиссиях, то уже заранее можно предположить, что в нем будут нормы о задачах комиссий, порядке их об-

разования, круге вопросов ведения, способе работы, силе актов.

Кроме того, должна быть определенная внутренняя структура акта. Наглядный пример тому — законы о местных Советах: их внутренняя структура включает систематизированное изложение основных принципов организации и деятельности, компетенции, правил об организации работы Советов. Связь внутренней структуры акта с системностью регулирования очень важна: это своеобразный каркас, в нем можно быстро найти недостающие элементы, чтобы он приобрел должную прочность.

Естественно, что требуется и логическая связь между предписаниями акта. В этом случае первичные ячейки системы — нормы — будут действовать согласованно, давая должные результаты. Если же нормы общего плана предполагают одно, а конкретизирующие их остальные нормы акта другое (или хотя бы несколько иное), то нарушение логической связи может отрицательно повлиять на свойства системы. Показателен следующий пример. «Положение о наказах избирателей депутатам Верховного Совета Марийской АССР и местных Советов депутатов трудящихся», утвержденное постановлением Президиума Верховного Совета автономной республики 18 февраля 1975 г., как видно по названию, исходит из того, что депутаты высшего представительного органа власти АССР наказы получают. А это означает, что определенное участие в работе с ними должен принимать Верховный Совет. Однако в п. 6 «Положения» предусмотрено, что наказы «обобщаются Президиумом Верховного Совета и направляются Совету Министров республики для рассмотрения и принятия конкретных мер по их реализации». Следовательно, сам Верховный Совет не имеет прямого отношения к принятию наказов к исполнению. В п. 19 «Положения» в числе органов, осуществляющих контроль за реализацией наказов, назван Совет Министров республики, но здесь следовало бы назвать в первую очередь сам Верховный Совет (в акте лишь отмечено, что в контроле участвуют его постоянные комиссии), а также Президиум Верховного Совета (если он занимается обобщением наказов, то логически должен быть причастен и к организации контроля за их исполнением).

в) Сказанное выше позволяет сформулировать еще один критерий системности правового регулирования: в его процессе должен сложиться механизм действия всей совокупности норм, адресованных Советам. Эта проблема заслуживает самостоятельного рассмотрения. Отметим лишь самое основное. Очевидно, что для обеспечения эффективности правового регулирования деятельности Советов следует использовать всю совокупность нормативных актов, на при-

<sup>19</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 37, с. 418.



нятие которых уполномочены компетентные государственные органы, а в их рамках — все разновидности правовых норм, которые были названы выше в данной работе. Гибкое сочетание форм права и силы нормативных предписаний позволит в полной мере отразить как имеющиеся и уже давно ставшие стабильными правила работы Советов, так и то, что еще нарождается.

Решение проблемы механизма действия предполагает, далее, особенное внимание к двум ее аспектам: один связан с корреспондирующими возможностями Советов и других государственных органов, а также общественных организаций; другой — с регламентацией порядка деятельности Советов.

Наконец, для обеспеченности механизма действия требуется четкое определение процедуры рассмотрения и разрешения коллизионных вопросов, возникающих в отношениях с участием Советов.

г) Еще один критерий системности в правовом регулировании связан с тем, что ему должна быть свойственна своевременность<sup>20</sup>. Системы не получатся, если одной нормой предусмотрено появление многих других, а они годами после этого не подготавливаются. Так, законами о районных и городских Советах предусмотрено их исключительное право на утверждение структуры и штатов исполнительного комитета, его отделов и управлений исходя из принятых в республике нормативов и установленной для исполкома численности административно-управленческого персонала. Для обеспечения системности требуется утверждение таких единых нормативов, что в республиках пока еще не сделано. Поэтому на практике это полномочие очень слабо реализуется Советами.

4. С перспективами совершенствования правового регулирования деятельности представительных органов власти связано и такое условие эффективности, как *научность*. В специальной литературе по теории права уже давно подчеркивается, что научная обоснованность правотворческой деятельности государственных органов является одним из специфических принципов советского правотворчества. А. Ф. Шебанов отмечал, что глубокое теоретическое обоснование принимаемых правовых актов, органическое единство науки и политики, учет и использование новейших достижений и данных науки — основа всей государственной деятельности в СССР, в том числе и правотворческой<sup>21</sup>.

Научная обоснованность правового регулирования общественных отношений имеет разные формы проявления. Прежде всего можно говорить о научном обосновании путей и средств воплощения в правотворчестве общих закономерностей развития социалистического общества и государства. Исходным здесь является положение, сформулированное В. И. Лениным: «...для нас теория есть обоснование предпринимаемых действий для уверенности в них...»<sup>22</sup>.

В данном аспекте научная обоснованность правовой регламентации восходит к социальному назначению всего советского права как оформленной государством и в силу этого принявшей обязательный характер воле народа, воплотившейся в совокупности специальных норм. Значение права для закрепления полновластия трудящихся, установления основ экономической жизни, развития социалистической демократии обуславливает как реально действующую систему нормативных актов, так и теоретическое обоснование их необходимости и роли правотворчества в социалистическом обществе и государстве.

Естественно, говорить о роли правотворчества лишь абстрактно нельзя. Поэтому задачей правовой науки является раскрытие не только его общих целей, но и значимости для определенных видов общественных отношений. Она решается многопланово. Во-первых, речь идет о возможности регулирования соответствующих общественных отношений, об их «готовности» стать объектом воздействия правовых норм. Следовательно, правовая наука, осмысливая реальность, способна дать ответ на вопрос: существуют ли условия для принятия необходимых нормативных актов? Во-вторых, оформить сложившиеся отношения — самая важная, но не единственная цель правового регулирования. Оно способно не без помощи научного предвидения учесть предпосылки возникновения ряда новых отношений и дать толчок их развитию. В-третьих, теория правотворчества дает ответ на вопрос о том, какие формы актов наиболее пригодны для определенных видов общественных отношений.

Итак, научная обоснованность правового регулирования выражается в выявлении соотношения содержания и формы, связей общественных отношений с теми или иными видами нормативных актов. Осознав цель правового регулирования и руководствуясь научным предвидением, отмечает Д. А. Керимов, законодатель должен определить в каждом конкретном случае объект своего воздействия и выработать такие формы этого воздействия, которые будут способство-

<sup>20</sup> См.: Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974, с. 251 и сл.

<sup>21</sup> Правотворчество в СССР. М., 1974, с. 92.

<sup>22</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 172.

вать изменению, развитию или преобразованию существующей действительности в соответствии с назревшими потребностями ее закономерного движения<sup>23</sup>.

Естественно, что решение данной задачи имеет объективную сторону, обусловленную развитием общества. Но есть здесь и сугубо юридический аспект, весьма важный. Прийдя к выводу, что для юридического оформления общественных отношений пригодно несколько форм (источников) права, правовая наука должна ответить на вопрос о роли всех, о взаимном отношении.

Следовательно, научная обоснованность правовой регламентации общественных отношений — и это полностью относится к тем из них, которые возникли в процессе деятельности Советов, — связана и с ответом на вопрос о назначении каждой формы выражения права, ее преимуществах, перспективах. Соответствующие рекомендации будут весьма полезны для практики правотворчества.

Наконец, научная обоснованность правотворчества воплощается и в следующем: не только реальная действительность, но и теория в состоянии порой дать ответ на вопрос о том, настал ли момент для принятия необходимых нормативных актов.

От общего объяснения и обоснования сущности, содержания, форм и момента правового регулирования научная обоснованность распространяется далее к обоснованию каждого нормативного акта<sup>24</sup>. Главное здесь видится в том, что прежде всего в научном разрезе обосновываются концепции будущего акта, значимость его предполагаемой формы, основные элементы его содержания, приемы юридического формулирования норм акта, его статей, положение акта в системе юридических актов вообще или соответствующей отраслевой принадлежности<sup>25</sup>.

Научная обоснованность предполагает также учет в процессе правового регулирования общественных отношений в современный период опыта деятельности соответствующих субъектов права, в данном случае представительных органов власти на предшествующих этапах развития нашего государства. Преемственность — одна из необходимых предпосылок эффективности правового регулирования.

Очень важным условием научной обоснованности правового регулирования является также учет опыта деятельности представительных органов и ее правового оформления

в зарубежных социалистических государствах. Это одна из примечательных тенденций при подготовке новых нормативных актов в Советском государстве. Как отмечалось в докладе Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Конституционной комиссии тов. Л. И. Брежнева, при подготовке проекта Конституции СССР 1977 г. учитывался опыт конституционного развития братских социалистических государств<sup>26</sup>. Достижения представительных органов в этих странах, приемы и способы правового регулирования их деятельности — весьма разнообразные для различных стран — в определенной мере явились полезными при совершенствовании правовых основ для Советов. Задача правовой науки — провести соответствующие обобщения и сделать рекомендации для правотворческих органов.

Научную обоснованность правового регулирования можно, далее, связывать не только с существом нормативных актов, но и процессом их принятия компетентными органами. В частности, для совершенствования законодательного процесса в Верховных Советах немаловажное значение имеет научное понимание его стадий, сущности и субъектов права законодательной инициативы, процедуры обсуждения проекта закона, способов голосования, порядка опубликования закона и его вступления в силу. Устоявшиеся научные положения помогают совершенствовать процесс принятия законов, осознать каждому из его участников свою миссию и ответственность. В свою очередь, это будет способствовать как большей общественной значимости, так и эффективности принимаемых нормативных актов.

<sup>26</sup> «Правда», 1977, 25 мая.

<sup>23</sup> См.: Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960, с. 126.

<sup>24</sup> Правотворчество в СССР, с. 92.

<sup>25</sup> См.: Соловьева С. В. Эффективность научных исследований о Советах. — В сб.: Актуальные теоретические проблемы государственного права и советского строительства. М., 1976, с. 139—142.

## Содержание

Введение . . . . .	3
Глава I	
Деятельность Советов как предмет правового регулирования . . . . .	6
§ 1. Общая характеристика . . . . .	6
§ 2. Правовое закрепление основ организации и деятельности представительных органов . . . . .	9
§ 3. Некоторые проблемы правовой регламентации компетенции Советов . . . . .	19
§ 4. Регулирование организации работы Советов . . . . .	39
§ 5. Процесс правотворческой деятельности представительных органов власти и его регламентация . . . . .	53
§ 6. Правовое регулирование деятельности исполнительных и распорядительных органов местных Советов . . . . .	59
Глава II	
Организация правового регулирования деятельности Советов: конституционные основы и практика . . . . .	62
§ 1. Правовое регулирование деятельности Верховного Совета СССР . . . . .	65
§ 2. Проблемы правового регулирования деятельности Верховных Советов союзных и автономных республик . . . . .	72
§ 3. Правовое регулирование деятельности местных органов государственной власти . . . . .	87
Глава III	
Виды правового регулирования деятельности Советов и адресованных им норм права . . . . .	113
§ 1. О видах регулирования. Роль конституционного регулирования деятельности Советов . . . . .	113
§ 2. Правовые нормы, адресованные Советам: содержание и классификация . . . . .	128
Глава IV	
Критерии эффективности правового регулирования деятельности Советов . . . . .	157

*Сурен Адиекович Авакьян*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ  
(КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА)

*Заведующая редакцией Н. А. Рябикина. Редактор Е. А. Пермякова. Художественный редактор Б. С. Вехтер. Обложка художника В. С. Помочиллина. Технический редактор Е. Д. Захарова. Корректоры М. И. Эльмус, Г. Д. Шишкова.*

Тематический план 1980 г. № 42 ИВ № 890

Сдано в набор 28.09.79. Подписано к печати 19.02.80. Л-49797 Формат 60×90<sup>1/16</sup>  
Бумага тип. № 1. Гарнитура литературная. Высокая печать Усл. печ. л. 11,0  
Уч.-изд. л. 11,8 Тираж 3800 экз. Зак. 190 Цена 1 р. 40 к. Изд. № 627

Издательство Московского университета. Москва, К-9, ул. Герцена, 5/7.  
Типография Изд-ва МГУ. Москва, Ленинские горы