

С. А. АВАКЬЯН

ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ
СОВЕТОВ

«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»

Москва — 1974

Авакьян С. А.

А 18 Правовое регулирование деятельности местных Советов. М., «Юрид. лит.», 1974.
232 с.

В работе с учетом обобщения новейшего законодательства рассматриваются вопросы теории и практики правового регулирования деятельности местных Советов депутатов трудящихся: его содержание, формы, способы воплощения в нем политики КПСС в отношении местных органов власти, значение для дальнейшего совершенствования их деятельности; анализируются проблемы разграничения компетенции различных государственных органов по изданию адресованных местным Советам нормативных актов, пути повышения эффективности правового регулирования деятельности этих органов.

Издание рассчитано на работников советских органов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

А $\frac{11002-139}{012(01)-74}$ 10-74

34С1

© Издательство «Юридическая литература», 1974

Советы — это всеохватывающая организация народа, воплощение его единства¹. Деятельность Советов, ее улучшение и совершенствование — всегда в поле зрения Коммунистической партии Советского Союза. КПСС принимает меры к тому, чтобы местные органы власти активнее вовлекались в решение задач построения коммунистического общества, добивается углубления демократизма в их работе, усиления их связей с массами.

XXIV съезд КПСС в своей резолюции отметил, что «в результате принятых партией мер стала более активной и разносторонней деятельность Советов депутатов трудящихся, усилился контроль с их стороны за положением дел на основных участках хозяйственного и культурного строительства». Вместе с тем съезд подчеркнул: «Советы должны еще полнее осуществлять свои функции, оказывать действительное влияние на развитие экономики и культуры, подъем народного благосостояния, настойчивее заниматься вопросами социально-бытового обслуживания населения, охраны общественного порядка»². Этому способствуют важные меры, предусмотренные постановлениями ЦК КПСС от 8 марта 1967 г. «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» и от 5 марта 1971 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся»³. В этих постановлениях нашли принципиальное решение многие животрепещущие вопросы обеспечения эффективного функционирования местных Советов, руководства подведомственным хозяйством, дальнейшего рас-

¹ См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», Политиздат, 1967, стр. 102.

² «Материалы XXIV съезда КПСС», Политиздат, 1971, стр. 203—204.

³ См. «Справочник партийного работника», Политиздат, вып. 7, 1967, стр. 347—350; вып. 11, 1971, стр. 345—353.

ширения круга его объектов, финансовых средств, необходимых для успешного осуществления компетенции Советов, их взаимоотношений с предприятиями, учреждениями вышестоящего подчинения, организационно-массовой деятельности Советов депутатов трудящихся.

Указания партии находят все большее воплощение в деятельности Советов. Прежде всего повысилась ответственность Советов за всестороннее развитие хозяйственного и социально-культурного строительства на объединяемой ими территории. Этот аспект их работы приобрел особую актуальность в условиях экономической реформы. Советы стали принимать самое непосредственное участие в решении вопросов размещения, расширения и реконструкции предприятий вышестоящего подчинения, планирования их производственной деятельности, использования земельных, энергетических, трудовых ресурсов. Они значительно чаще выступают и как органы координации усилий предприятий, расположенных на их территории, в коммунально-бытовом и социально-культурном обслуживании населения, объединяют предназначенные на эти цели средства из фондов предприятий.

Повышается уровень руководства Советов подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями. Предприняты серьезные шаги по расширению материально-финансовой базы Советов. Так, сельским и поселковым Советам теперь передаются часть средств, направляемых на жилищное и культурно-бытовое строительство из фонда развития местной промышленности, все средства, образующиеся на конец года за счет перевыполнения доходов и экономии по расходам, средства для приобретения мебели и канцелярских принадлежностей и т. п., а исполкомы сельских Советов обеспечены транспортными средствами.

Проводятся также мероприятия, обеспечивающие дополнительную передачу в ведение райгорисполкомов (соответственно в ведение районных и городских Советов) предприятий местной промышленности, бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, торговли и других предприятий и организаций, обслуживающих преимущественно население данного района, города; оставление в распоряжении указанных

органов части прибыли подведомственных предприятий бытового обслуживания населения, местной промышленности, коммунального хозяйства и передачу в бюджеты районов и городов части прибыли организаций республиканского, краевого (областного) подчинения и др.

Заметна и значительная активизация организационно-массовой деятельности Советов. Здесь можно выделить в основном три явления. Во-первых, дальнейшее совершенствование главной организационной формы их работы — сессии. Советы стали рассматривать большее число вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства (количественный показатель). Изменилось содержание сессионной работы. Сессии стали более деловыми, участие в них депутатов — активным и действенным (качественный показатель). Во-вторых, обогащение всех других, уже существующих организационных форм. В-третьих, появление новых форм и видов организационно-массовой деятельности местных Советов.

Значительно возрос уровень работы исполнительных и распорядительных органов местных Советов, расширяются их права, возникают новые формы и методы их деятельности, укрепляются связи с населением.

Таким образом, вся многосторонняя работа Советов депутатов трудящихся постоянно развивается и совершенствуется, в ней появляется много нового и интересного. Все это направлено на то, чтобы обеспечить более активное участие местных Советов в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни всей страны.

Решения КПСС о повышении роли местных Советов в коммунистическом строительстве находят воплощение и развитие в законодательных и иных нормативных актах Советского государства. Только за последние годы приняты такие важнейшие акты, как Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»¹ и республиканские законы о сельских и поселковых Советах, Указы

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 16, ст. 131.

Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» и «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся»¹ и республиканские законы о районных, городских и районных в городах Советах; постановления Совета Министров СССР от 14 марта 1968 г. «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», от 5 марта 1971 г. «О мерах по укреплению материально-финансовой базы исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся»² и аналогичные постановления Советов Министров союзных республик. Компетенция местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов была закреплена в ряде законов Союза ССР и союзных республик, регулирующих отношения в отдельных сферах общественной жизни. Советы Министров союзных республик приняли постановления, значительно расширившие компетенцию исполкомов Советов. В ряде республик приняты Положения о постоянных комиссиях местных Советов, об отделах и управлениях их исполкомов, а также об органах общественной самодеятельности населения, функционирующих под руководством местных Советов. Наконец, в соответствии с прямыми указаниями XXIV съезда КПСС Верховный Совет СССР 20 сентября 1972 г. принял Закон СССР «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР», многие нормы которого регламентируют правовое положение, формы деятельности депутатов местных Советов и ее гарантии. Все это показывает, что Коммунистическая партия и Советское государство отводят важную роль правовому регулированию в системе мер по повышению уровня деятельности местных Советов.

Законодательные и иные нормативные акты являются основой деятельности местных Советов. Качественные изменения, постоянно происходящие в работе Советов, не будут давать ожидаемого эффекта, если не найдут отражения в законодательстве. И еще меньше

будет положительный результат, если они будут идти вразрез с предписаниями существующих актов. То есть право в деятельности Советов и их органов играет такую же важную роль, как и в любой другой сфере государственной жизни. Оно призвано закрепить сложившиеся отношения, определить положение Советов и их органов как участников этих отношений, стать основой для их дальнейшего развития уже на новом, более высоком уровне.

Но этим роль права не ограничивается. Объективным ходом развития местных Советов может быть подготовлена необходимость существенного расширения влияния Советов в конкретных сферах хозяйственного и социально-культурного строительства, их компетенции. Издание нормативных актов в этих случаях является своеобразным импульсом для возникновения новых, ранее не существовавших отношений. Говоря об этой особенности советского права, М. И. Калинин подчеркивал, что право «имеет свойство как закреплять уже сложившиеся отношения, так и толкать, вызывать, способствовать по крайней мере зарождению тех взаимоотношений, к которым законодатель сознательно стремится. В этом состоит сущность творческой роли законодательства»¹.

Следовательно, актуальность проблем нормативного регулирования деятельности местных Советов обусловлена тем, что она в принципе немислима вне правовых рамок. Только нормативные акты могут закрепить положение Советов в системе органов Советского государства, их компетенцию, формы деятельности — все то, без чего она не может осуществляться. Поэтому необходимо исследование приемов, средств и особенностей отражения в праве политики партии и государства в отношении местных органов власти, путей повышения роли права в обеспечении успешного выполнения Советами поставленных перед ними задач строительства коммунизма.

Нормативные акты, регулирующие деятельность Советов, отражают соответствующее данному периоду об-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1971 г. № 12, ст. 132, 133.

² СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30; 1971 г. № 5, ст. 37.

¹ М. И. Калинин. Статьи и речи. 1919—1935, Партиздат, 1936, стр. 80.

щественного развития и обусловленное политическими и экономическими факторами распределение функций и полномочий по руководству отраслями хозяйственного или социально-культурного строительства между центральными и местными органами Советского государства. Нормативный акт, устанавливающий «меру» ответственности местных Советов и их органов за то или иное дело, отражает в то же время и «степень доверия» центра местным органам — в смысле оценки центром возможности мест осуществлять определенные полномочия, действовать определенным образом. Это означает, что нормативные акты, издаваемые руководящими органами и составляющие основу деятельности местных Советов, одновременно являются основой и для руководства центра местными Советами и их органами. Последнее выражается в многочисленных организационно-оперативных мероприятиях, и каждое из них проводится с учетом имеющихся правовых предписаний, в их исполнение, а не в противоречие с ними. Таким образом, нормативные акты, регулирующие деятельность Советов, в равной мере обязательны как для самих Советов, так и для органов, издавших эти акты.

Право способствует развитию демократизма во взаимоотношениях «центра» и «мест», упрочению их связей, является гарантией самостоятельности местных органов власти при рассмотрении вопросов, отнесенных к их ведению, обеспечивает возможности широкого участия Советов в обсуждении вопросов общегосударственного значения. И это также определяет актуальность проблемы правового регулирования деятельности местных Советов.

Поэтому исследование механизма ее правового регулирования важно в интересах совершенствования осуществления Советами задач хозяйственного и социально-культурного строительства, повышения их роли в обществе, укрепления единства всей системы органов социалистического государства, развития социалистического демократизма в организации и работе Советов.

Проблемы правового регулирования деятельности местных Советов сложны и многогранны. Исключительная широта темы не позволяет остановиться на всех ее аспектах. В данной работе основное внимание уде-

лено трем кардинальным вопросам, которые имеют наибольшую теоретическую и практическую значимость и недостаточно полно исследованы в настоящее время.

Прежде всего необходимо выяснить, что представляет собой деятельность местных Советов как предмет правового регулирования, что регулируют нормы права в работе Советов. Это диктуется следующими причинами: а) деятельность Советов — понятие собирательное, комплексное, конкретные формы ее выражения разнообразны; б) существуют разные суждения о пределах и содержании правового регулирования деятельности местных Советов; следовательно, при рассмотрении каждого из составных компонентов понятия «деятельность местных Советов» надо показать, что именно и в каких пределах регулирует право; в) следует также ответить на вопрос, как влияет на правовое регулирование тот факт, что в деятельности Советов сочетаются государственные и общественные начала. Таким образом, рассмотрение деятельности местных Советов как предмета правового регулирования позволит выявить те ее особенности, которые непосредственно влияют на решение вопроса о содержании и пределах, а иногда и о самой возможности воздействия права на эту деятельность.

Положение местных органов власти в системе органов Советского государства, наличие обширных «горизонтальных» и «вертикальных» связей местных советских органов, богатство форм выражения деятельности Советов обуславливают то обстоятельство, что местным Советам и их органам адресуют свои предписания многочисленные органы власти и управления Союза ССР и союзных республик. Отсюда вытекает следующая проблема — проблема разграничения их компетенции по изданию нормативных актов, регулирующих деятельность местных Советов и их органов. Ее решение способствует созданию стройной системы законодательных и иных нормативных актов, взаимно согласованных и не противоречащих друг другу. В работе дается ответ на вопрос: кто регулирует деятельность местных Советов и их органов и в каком объеме. Рассмотрены три «уровня» государственных органов: нормотворческая практика органов Союза ССР, союзных

республик, а также самих местных Советов и их исполкомов¹.

Очень важное значение имеет проблема эффективности правового регулирования деятельности местных Советов. Эта проблема связана с ответом на вопрос: как регулировать. В книге формулируются некоторые предпосылки повышения эффективности нормативного регулирования деятельности местных Советов и их органов.

¹ В рамках данной работы не представляется возможным специально рассмотреть актуальную для некоторых союзных республик проблему правового регулирования деятельности Советов в автономных образованиях, в частности в автономных республиках. Но многие из проанализированных в гл. III положений о разграничении компетенции по регулированию деятельности Советов и их органов между органами союзной республики являются исходными для решения аналогичной проблемы применительно к органам АССР.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как известно, в советском строительстве понятием «деятельность местного Совета» охватывается не только работа представительного органа на сессии, но и деятельность образуемых им и подконтрольных ему органов: исполкома, отделов и управлений, постоянных комиссий, депутатских групп, а также депутатов. Сюда же относится руководство органами общественной самодеятельности населения. И это закономерно. Все перечисленные органы и лица действуют в едином направлении, в осуществление единых задач хозяйственного и социально-культурного строительства. Местный Совет руководит работой своих органов и депутатов. Мероприятия, проводимые представительным органом, дополняются мероприятиями, организуемыми исполкомом, постоянными комиссиями и т. д. Результаты развития хозяйства и культуры, получаемые в рамках определенной территории, успехи или неудачи — это в конечном счете итоги работы всей совокупности местных органов, возглавляемых Советом.

Исходя из этого, вполне логично сделать вывод о том, что предмет правового регулирования составляют: во-первых, деятельность местных Советов на сессиях, во-вторых, деятельность исполкомов, в-третьих, деятельность постоянных комиссий и т. д. Как мы увидим далее, такое понимание предмета регулирования необходимо для обеспечения его четкости, точного выбора адресата правового предписания.

Но что представляет собой регулирование деятельности того или иного органа? При ответе на данный вопрос следует исходить из утвердившегося в советской литературе по теории права положения о том, что предмет правового регулирования составляют социалистические общественные отношения. Регулируя общест-

венные отношения; право определяет положение субъектов этих отношений, предоставляет им полномочия, устанавливает формы и средства их реализации.

Эти общетеоретические предпосылки полностью применимы и к местным Советам депутатов трудящихся. Осуществляя свою деятельность, местные Советы участвуют во многих общественных процессах. При этом они вступают в разнообразные взаимоотношения с высшими органами государственной власти и центральными органами государственного управления, вышестоящими и нижестоящими Советами и их исполкомами, со своими органами, с предприятиями и организациями ведомственного подчинения, министерствами и ведомствами, с общественными организациями. В разнообразные отношения вступают и органы местных Советов. Нормативные акты Советского государства призваны урегулировать эти отношения, для чего они: а) закрепляют принципиальные основы положения Советов и их органов как стороны данных отношений; б) наделяют Советы и их органы необходимыми полномочиями; в) определяют порядок, пути и способы их осуществления.

Таким образом, регулирование деятельности местных Советов и их органов есть регулирование тех общественных отношений, сторонами которых они выступают. Причем эти общественные отношения составляют единый предмет правового регулирования, а не расчленяются по группам в зависимости от того, кто является их субъектом: сам Совет, его исполком, постоянная комиссия и т. д. Специфика состоит в том, что участниками соответствующих общественных отношений, как правило, являются и Советы, и их органы (все либо их большая часть). Правовое регулирование осуществляется в зависимости от характера общественных отношений с учетом всех их особенностей, хотя при этом каждая норма имеет своего конкретного адресата.

Такое понимание деятельности местных Советов как предмета правового регулирования соответствует и ее специфике. Во-первых, анализ деятельности отдельных местных органов как предмета правового регулирования нерационален, так как приведет к последовательному дублированию одних и тех же вопросов (особенности закрепления основ организации и деятельности, полно-

мочий и порядка их осуществления) применительно к каждому местному органу. Во-вторых, такой анализ практически невозможен. Дейтельность местных Советов и их органов тесно переплетается. Рассматривая ее во взаимосвязи и взаимозависимости, можно более полно выявить особенности соответствующих отношений. К тому же об отдельных сторонах деятельности местных Советов полное представление можно получить только при комплексном анализе определенных отношений, а не работы отдельных органов (например, по выполнению наказов избирателей). В-третьих, найдя то общее, что свойственно местным Советам, их органам и депутатам как участникам соответствующих отношений, будет легче затем выявить особенности функционирования отдельных органов (например, исполнительных и распорядительных органов) как предмета правового регулирования.

Следовательно, когда речь идет о правовом регулировании деятельности местных Советов, имеются в виду отношения, в которых они участвуют, и решается вопрос о необходимости и содержании их регулирования.

Урегулировать же рассматриваемые общественные отношения — значит определить основы организации и деятельности Советов и их органов, полномочия, формы и методы работы. С точки зрения нормативного регулирования перечисленные компоненты и являются своеобразным правовым выражением понятия «деятельность местных Советов». Регламентация каждого из них и есть регламентация этой деятельности.

Основы организации и деятельности. Нормативное регулирование работы любого государственного органа начинается с определения его *вида* и *положения* в системе органов Советского государства, поскольку эти факторы оказывают решающее влияние на характер полномочий органа, направления его деятельности. Местные Советы не составляют исключения. Правовое регулирование их деятельности также начинается с установления нормы, указывающей, к какому виду органов они принадлежат, и закрепляющей их положение в системе этих органов. Конституция Союза ССР, конституции союзных республик определяют местные Советы (в соответствующих главах) как органы *государственной власти*. Вместе с Верховным Советом СССР, Вер-

ховными Советами союзных, автономных республик местные Советы составляют единую систему представительных органов власти Советского государства. Внутри этой системы они занимают положение *местных* органов власти.

Это обстоятельство следующим образом влияет на характер и содержание деятельности Советов. Прежде всего отсюда вытекает, что местные Советы осуществляют государственную власть на объединяемой территории и в пределах прав, предоставленных законом, решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся соответствующей административно-территориальной единицы. Вместе с тем важен и тот момент, что для местного органа власти не безразлично, как решаются те или иные вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства в масштабах Союза, республики, более крупной административно-территориальной единицы, поскольку это в конечном счете может отразиться на его деятельности, на интересах населения, избравшего Совет.

Указанные особенности положения местных Советов в государстве отражаются в законодательстве. Так, ст. 79 Конституции РСФСР говорит о том, что Советы депутатов трудящихся «руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории», а в соответствии со ст. 1 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР «Сельский, поселковый Совет депутатов трудящихся участвует в обсуждении вопросов районного, городского, окружного, областного, краевого, республиканского и общесоюзного значения». Эти нормы подчеркивают, что в деятельности Советов сочетаются местные и общегосударственные интересы; при решении любого вопроса, как бы он ни был мал по своему значению, проявляется единый государственный подход.

Нормативное регулирование деятельности исполнительно-распорядительных и иных органов местных Советов тоже идет по пути определения их вида и положения в системе органов государства или механизме Совета. Например, для отделов и управлений исполкомов местных Советов весьма важны нормы о том, что они являются исполнительными и распорядительными

органами Совета и в то же время в соответствии с принципом двойного подчинения объединяются с соответствующими вышестоящими (нижестоящими) отделами и управлениями в систему отраслевого (функционального) управления. Для постоянных комиссий необходимо отразить то, что они органы, избираемые Советом, органы вспомогательные.

Характер Советов как органов государственной власти и их положение в системе органов государства отражаются в *функциях*, ими осуществляемых. Советам подчинены многочисленные предприятия, учреждения и организации. По отношению к ним Советы осуществляют функцию непосредственного руководства. На территории Совета находятся также органы, предприятия, учреждения и организации вышестоящего подчинения. По отношению к ним местный Совет осуществляет одну из следующих функций: функцию содействия их деятельности (например, в области обороны страны и строительства вооруженных сил); функцию координации. В отношении органов, предприятий, учреждений и организаций как собственного, так и вышестоящего подчинения Совет располагает контрольно-надзорной функцией. У вышестоящих местных Советов по отношению к нижестоящим Советам есть функция руководства. Наконец, выполняя свои задачи, реализуя перечисленные выше функции, местные Советы ряда звеньев (краевые, областные, городские — городов республиканского подчинения и других относительно крупных городов, в особенности областных и краевых центров, а иногда и районные Советы) используют и функцию правотворчества, т. е. первичного нормативного регулирования ряда общественных отношений¹.

¹ О наличии у Советов названных функций в литературе уже говорилось. См. «Советы депутатов трудящихся» 1966 г. № 8, стр. 46; К. Ф. Шеремет, Сельский Совет, «Юридическая литература», 1966, стр. 96; «Научные основы государственного управления в СССР», «Наука», 1968, стр. 227 (автор параграфа И. А. Азовкин); В. А. Баранчиков, Организационно-правовые вопросы руководства областного Совета деятельностью нижестоящих Советов, автореферат канд. дисс. М., 1971; В. Д. Свирицов, Функции местных Советов, формы и методы их осуществления, «Сборник ученых трудов Свердловского юридического института», вып. 20, Свердловск, 1972, стр. 72—73; 79; Г. В. Барабашев, Отношения руководства в системе местных Советов, «Правовые проблемы дальнейшего совер-

В связи с этим возникает вопрос, как согласовать наличие у местных Советов различных функций с общеизвестным положением о том, что Советы руководят всей культурно-политической и хозяйственной жизнью на своей территории. Не правильнее было бы говорить об одной всеобъемлющей функции местных Советов — функции руководства? Думается, что нет. Политическая роль местных органов государственной власти определяет не только руководящий характер их деятельности, но и многообразие ее проявления. Разграничение функций местных Советов соответственно позволяет провести дифференциацию их полномочий при нормативной регламентации последних.

В настоящее время функции местных Советов не формулируются в какой-либо одной специальной норме конституции, законов о Советах или других правовых актов. Однако анализ многочисленных законодательных норм, касающихся деятельности Советов, показывает: нормотворческие органы исходят из того, что Советы осуществляют указанные выше функции. Прежде всего об этом говорит содержание конституционных норм. Если Советы руководят подчиненными органами управления (ст. 79 Конституции РСФСР), т. е. своими исполнительно-распорядительными органами, то, следовательно, они руководят и всеми предприятиями, учреждениями и организациями, которые подчинены последним через соответствующие отделы (управления). Функция непосредственного руководства здесь прямо подразумевается. А из формулы Советы «руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории» (ст. 79) явно следует вывод о том, что Советы должны координировать работу всех органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на данной территории, оказывать им помощь и содействие, контролировать соблюдение ими социалистической законности. Кроме того, содержание ст. ст. 79 и 91 Конституции РСФСР предполагает и наличие у Советов функции руководства нижестоящими Советами.

шенствования представительных органов государственной власти», под ред. проф. С. С. Кравчука, изд-во МГУ, 1973, стр. 52—81; В. И. Васильев, Демократический централизм в системе Советов, «Юридическая литература», 1973.

В новом специальном законодательстве о местных Советах о функциях последних говорится детальнее. Показательно, что в этих актах не просто воспроизводятся соответствующие статьи Конституции СССР (ст. 97) и конституций союзных республик (например, ст. 79 Конституции РСФСР, ст. 56 Конституции Украинской ССР и др.). В них довольно полно говорится о той большой ответственности, которую несут Советы в отношении подведомственного им хозяйства, а также предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения.

Весьма характерна, например, ст. 3 Закона о сельском Совете депутатов трудящихся Украинской ССР, которая предусматривает три функции (хотя и без упоминания этого термина) Советов: функцию руководства Совета деятельностью подчиненных ему предприятий, учреждений и организаций; функцию координации работы не подчиненных ему предприятий и учреждений промышленности, торговли, связи, культуры и др. в области социально-культурного и бытового обслуживания населения; функцию контроля за работой этих предприятий и учреждений, за соблюдением ими действующего законодательства. Здесь не упомянута лишь функция содействия (функциями руководства и право творчества низовые органы власти не обладают), но она видна из содержания других статей Закона, характеризующих компетенцию сельского Совета¹.

Четкое представление о функциях местных Советов дают нормы законов о районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся. Так, ст. 3 Закона РСФСР о районном Совете прямо говорит о том, что этот орган власти руководит деятельностью подчиненных ему органов управления (как об этом сказано в Конституции РСФСР) и предприятий, учреждений и организаций районного подчинения (в этой части конституционная норма дополнена). В ст. 4 подчеркиваются координационно-контрольные функции районного Совета по отношению к предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения, расположенным на территории района. В ст. 8 этого Закона вапи-

¹ «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1968 г. № 28, ст. 177.

сано: «Районный Совет депутатов трудящихся в пределах прав, предоставленных законом, осуществляет руководство деятельностью сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов депутатов трудящихся». Содержание Закона свидетельствует о наличии у районного Совета и функции содействия, и функции правотворчества, хотя в вводной главе Закона нет подробных указаний на эти функции. На этот счет можно высказать следующее предположение: принятие Закона имело главной целью укрепление в первую очередь государственно-властного характера деятельности районного Совета. Поэтому на первый план было вынесено все то, что придает именно такую (т. е. властную) окраску указанной деятельности. Очевидно, содействие, оказываемое районным Советом деятельности организаций вышестоящего подчинения, является хотя и не переменным, но не определяющим направлением его работы. Что касается функции правотворчества, то она осуществляется районным Советом в весьма ограниченных пределах и не имеет для него особого значения. Поэтому обе указанные функции по существу раскрываются при регламентации компетенции Совета в соответствующих сферах.

Функции местных Советов одновременно являются и функциями его органов. Но каждый из них осуществляет эти функции в своеобразных формах, зависящих от вида органа и его назначения. Так, для постоянных комиссий участие в руководстве Советом подведомственными ему предприятиями, учреждениями и организациями выражается, конечно, не в том, что комиссии издают обязательные предписания в адрес заведующих отделами, начальников управлений и других руководителей. Основное свое внимание они сосредоточивают на поисках возможностей улучшения работы предприятий, учреждений и организаций, проверке исполнения решений Совета, предписаний вышестоящих органов. Участие в реализации функции координации выражается здесь, в частности, в том, что постоянные комиссии изыскивают наилучшие варианты объединения усилий предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения в социально-культурном и бытовом обслуживании населения и вносят свои предложения по этим вопросам Совету и исполкому.

Таким образом, для каждого из органов Совета участие в осуществлении его функций предполагает какие-то свои специфические задачи (цели), зависящие от характера и назначения органа и закрепляемые в нормативном порядке.

Регулирование положения Советов в системе органов Советского государства связано и с определением их *организационной структуры*¹. Организационная структура государственного органа полностью соответствует тем политическим и экономическим целям, достижению которых он посвящает свою деятельность. М. И. Калинин подчеркивал: «Для нас организационная структура — не самоцель, а только средство, при помощи которого обеспечиваются максимальные результаты при выполнении политических и хозяйственных решений партии и правительства»².

Организационная структура государственного органа объединяет всю систему подразделений и составных частей органа, а также тех образований (государственных или общественных), которые создаются как его органы и в этом качестве определяются в законодательстве. Совместно с государственным органом все образуемые им и подотчетные ему органы и учреждения образуют механизм, преследующий единые цели в государственной и общественной жизни. Отличительным признаком организационной структуры государственного органа является то, что между отдельными ее составными частями существует система только горизонтальных связей.

Сказанное полностью относится и к организационной структуре местных Советов. Она отражает два момента: во-первых, Совет непосредственно осуществляет свои функции; во-вторых, для их реализации он создает разветвленную систему исполнительно-распорядительных и иных органов. Поэтому одна группа правовых

¹ См. К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, изд-во МГУ, 1968, стр. 22. И. А. Азовкин отмечает: «Будучи отражением содержания деятельности представительного учреждения, его строение в свою очередь воздействует на эту деятельность, предопределяет ее научную обоснованность, эффективность и экономичность» (И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, «Юридическая литература», 1971, стр. 94).

² М. И. Калинин, Вопросы советского строительства. Статьи и речи, Госполитиздат, 1958, стр. 566.

норм касается организационных форм деятельности Совета и подчеркивает, что депутаты участвуют в осуществлении функций Совета на сессиях, через постоянные комиссии и депутатские группы, а также в своей работе по избирательным округам. Правда, в законах о местных Советах единой нормы, в которой были бы отражены все указанные моменты, нет в вводных главах, посвященных принципам организации и деятельности Советов, хотя сессиям, постоянным комиссиям и правовому положению депутатов отведены специальные разделы глав об организации работы Советов. В этой связи обращает на себя внимание опыт правотворческой практики, отраженный в Законе «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР»¹. Одна из особенностей данного закона состоит в том, что нормам, регламентирующим конкретные полномочия депутатов, предшествуют общие, принципиальные положения о формах участия депутатов в осуществлении Советами функций государственной власти (например, ст. 2 «Участие депутатов в осуществлении Советами государственной власти», ст. 11 «Участие депутата в сессиях Совета», ст. 18 «Работа депутата среди населения в избирательном округе» и др.).

Другая группа норм, регламентирующих организационную структуру местных Советов², предусматривает создание исполнительных и распорядительных органов общей и специальной компетенции (исполкомов, отделов и управлений). Такие нормы включены в Конституции, а затем развиты в текущем законодательстве.

Важное значение имеет нормативное закрепление *принципов* деятельности местных Советов. Прежде всего следует сказать, что в основе деятельности местных Советов лежат организационно-политические принципы, характерные для всех органов социалистического государства. Вместе с тем примечательно отметить, что

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1972 г. № 39, ст. 347.

² Представляется, что организационная структура местного Совета охватывается понятием «система местного Совета». Предложение Б. М. Лазарева о введении такого понятия заслуживает поддержки (см. Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, «Юридическая литература», 1972, стр. 121).

в ряде случаев при нормативном закреплении этих принципов они, преломляясь применительно к специфике местных Советов, трансформируются в правила работы Советов, не теряя, разумеется, своего политического содержания. Так, принцип законности выливается, в частности, в требование соблюдать не только законы и постановления Верховного Совета СССР и Верховного Совета соответствующей республики, указов и постановлений Президиумов Верховных Советов, постановлений и распоряжений правительств, но и решений и распоряжений вышестоящих Советов, а для исполкомов — решений и распоряжений избравшего их Совета. Принцип участия масс в работе государственных органов выражается в специальных правилах о том, что деятельность Советов строится на основе широкого привлечения к участию в ней трудящихся и Советы работают в тесном контакте с общественными организациями колхозов, предприятий, учреждений, расположенных на их территории, с районными и городскими органами общественных организаций.

Наряду с отражением в своеобразной форме организационно-политических принципов законодательство о Советах формулирует и такие принципы, которые присущи именно местным Советам: коллективность руководства, гласность, регулярная отчетность депутатов перед избирателями, исполкома, его отделов и управлений перед Советом и населением (ст. 4 Закона о сельском, поселковом Совете, ст. 5 Закона о районном Совете РСФСР). Совет контролирует работу депутатов, заслушивает их сообщения о выполнении депутатских полномочий, решений и поручений Совета и его органов. В основе деятельности Советов — наказания избирателей. Все эти специфические принципы, с учетом которых организуется работа Советов, являются продолжением, развитием общих, свойственных всем государственным органам организационно-политических принципов.

В регулировании деятельности местных Советов к числу исходных, основополагающих относятся и нормы, устанавливающие *право местных Советов на издание юридических актов* — решений и распоряжений, имеющих определенную юридическую силу не только для подчиненных Совету органов, но и для предприятий,

учреждений и организаций, расположенных на его территории.

Таким образом, правовое регулирование деятельности местных Советов депутатов трудящихся начинается с закрепления положения Советов в системе органов Советского государства, функций Советов, их организационной структуры, принципов и правовых форм деятельности. Установление соответствующих норм, являющихся исходными и основополагающими, имеет важное значение и для организации практической работы Советов, и для ее правового регулирования во всех аспектах.

Компетенция. Успешное осуществление местными Советами своих функций находится в прямой зависимости от объема полномочий, которыми они обладают. Компетенция есть показатель роли Советов в государственной и общественной жизни, условие активного участия в решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства.

В последние годы, как уже отмечалось, был принят ряд важных мер к расширению прав и обязанностей местных Советов, материальных возможностей их осуществления. Решение поставленной XXIV съездом КПСС задачи повышения роли местных Советов в коммунистическом строительстве неразрывно связано с необходимостью дальнейшего совершенствования их компетенции. Средством для достижения этой цели является прежде всего нормативное закрепление полномочий местных Советов. И отсюда проблемы правового регулирования компетенции местных органов власти продолжают оставаться актуальными. Поэтому актуален и вопрос о содержании компетенции местных Советов как предмете правового регулирования. Мы уже отмечали многообразие форм проявления деятельности местных Советов. Они осуществляют свои функции и непосредственно, и через исполнительно-распорядительные органы, постоянные комиссии, депутатские группы, а также и через организации общественной самодеятельности населения. Каждый из этих органов для реализации стоящих перед ним задач наделяется необходимыми полномочиями. В каком соотношении они находятся с полномочиями самого Совета, как понимать содержание компетенции местных органов власти? Эти вопросы

возникают в практике нормотворчества, и от того, как они решаются, в значительной степени зависят и содержание, и направления правового регулирования.

Следует отметить, что понятие компетенции местного представительного органа, даваемое рядом авторов, почти едино по своей формулировке¹.

Однако в единое определение компетенции вкладывается разное внутреннее содержание, что существенно влияет на возможные направления конкретизации (регламентации) полномочий местных Советов. Так, некоторые авторы исходят из того, что Совет действует через свои органы, каждый из которых представляет собой составную часть Совета. Все же вместе органы Совета образуют его механизм. «Различные органы данного учреждения (образования) занимают в его механизме различные места. Среди органов одного учреждения складываются отношения соподчиненности (субординации), и вышестоящие органы осуществляют компетенцию их уполномочившего учреждения в большем объеме, чем нижестоящие. Наконец, высшие органы данного учреждения как бы олицетворяют его и, выступая от имени учреждения в целом, имеют право требовать отчета от нижестоящих органов по любому вопросу их компетенции»². Таким образом, согласно изложенной концепции, местный Совет — это учреждение, различные органы которого осуществляют его компетенцию. Компетенция же Совета есть не что иное, как сумма, складываемая из полномочий различных органов Совета.

При таком подходе к пониманию роли Совета и его компетенции местный орган власти олицетворяется с основной организационно-правовой формой его деятельности — сессией, которую предлагается рассматривать как высший орган в механизме Совета. В литературе

¹ См. К. Ф. Шеремет, Вопросы компетенции местных Советов, «Советское государство и право» 1965 г. № 4, стр. 23; Л. А. Григорян, Советы — органы власти и народного самоуправления, «Юридическая литература», 1965, стр. 87; Ю. А. Тихомиров, Основные черты компетенции представительных органов власти, «Труды ВЮЗИ», т. VII, 1966, стр. 7.

² Л. А. Григорян, указ. работа, стр. 93. По существу об этом же говорит М. Т. Баймаханов (см. А. И. Мбечов, М. Баймаханов, М. И. Машев, Проблемы совершенствования организации и деятельности местных Советов, Алма-Ата, 1967, стр. 118—119).

справедливо подчеркивается: «Принять рассматриваемое предложение значило бы перестать различать в государственном строительстве понятия «орган» и «форма деятельности органа», хотя существование такого различия излишне доказывать: первое — типовая часть государственного механизма или его внутреннее структурное подразделение, второе — внешнее проявление его функций»¹.

Конструкция «местный Совет в широком смысле слова», справедливо отмечает Б. М. Лазарев, подчеркивает органическую связь между Советом, исполкомом, отделами и управлениями. Но она в то же время недооценивает относительную 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; систему двойного подчинения исполкомов и почти всех его отделов и управлений².

Приведенная выше трактовка содержания компетенции местных Советов неприемлема и с точки зрения ее правового регулирования. Если Совет — учреждение, имеющее единую компетенцию, то отсюда логически следует, что регламентация последней должна производиться посредством актов, адресуемых только Совету; издание же актов, которые содержат предписания органам Совета, исключается. Но это осложнило бы нормотворческий процесс. Центральным органам государственного управления в каждом случае пришлось бы обращаться в Верховный Совет или Президиум Верховного Совета с предложениями о принятии соответствующих нормативных актов, поскольку именно эти органы были бы вправе адресовать свои предписания местным Советам.

Возможен и иной вывод. Сторонники рассматриваемой концепции указывают, что в механизм Совета входит исполнительный комитет с многочисленными отделами и управлениями, полномочия которых — со-

ставная часть компетенции Совета¹. Следовательно, если вышестоящие органы государственного управления общей и специальной компетенции, которым по вертикали подчинены исполнительные и распорядительные органы местного Совета, будут своими актами расширять их полномочия, то расширится и компетенция Совета. В этом случае невольно допускается возможность ведомственной регламентации деятельности Советов и их подмены исполнительными органами.

Вывод о том, что компетенция исполнительно-распорядительных органов Совета — часть компетенции Совета, обосновывается и тем, что у этих органов единые предметы ведения, предметы ведения Совета суть предметы ведения его исполнительно-распорядительных органов².

Однако общность предметов ведения Советов и их исполнительно-распорядительных органов не дает еще оснований для вывода о том, что компетенция органов Совета — часть компетенции самого Совета. Тот факт, что исполком — это орган Совета, предполагает, что он компетентен в тех же отраслях, что и Совет. Но и для самого Совета, и для исполкома эта «компетентность» выражается в конкретной совокупности полномочий с тем, конечно, условием, что полномочия исполкома определяются с учетом компетенции Совета.

Когда полномочия Совета и его органов объединяются в единое понятие «компетенция Совета», «может практически пострадать, как справедливо отмечено в литературе, реальное соотношение действительного участия в осуществлении компетенции самого Совета и его исполкома. Если сам Совет через сессии очень слабо участвует в реализации компетенции, а основную работу ведет исполком, то все равно создается благополуч-

¹ См. Л. А. Григорян, указ. работа, стр. 97—99, 101—102. Практически той же позиции придерживается Р. С. Павловский, который пишет: «...полномочия каждого Совета строго разграничиваются между самим Советом, (общим собранием депутатов), его постоянными комиссиями, исполнительными и распорядительными органами, их комиссиями, а также подчиненными Советам массовыми самостоятельными организациями (органами) населения» (Р. С. Павловский, Понятие и особенности компетенции местных Советов депутатов трудящихся, «Ученые записки Томского университета» 1966 г. № 66, стр. 72).

² См. К. Ф. Шеремет. Компетенция местных Советов, стр. 30.

¹ И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 96.

² См. Б. М. Лазарев, Местные представительные органы и органы управления, «Советское государство и право», 1974 г. № 3, стр. 72.

ная картина реализации «единой компетенции» местного Совета»¹.

По вопросу о содержании компетенции Советов высказывается и такая точка зрения: органы управления осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность, которая в известном смысле есть часть общей компетенции представительных органов в области управления². И далее: «Советы как полновластные органы передают значительную часть своих полномочий в области государственного управления подотчетным исполнительным органам. Но поскольку действует презумпция компетенции Советов, то они не изолируются от решения многих из этих вопросов»³. Здесь подчеркнута полнота власти местного Совета, его руководящее и главенствующее положение по отношению к своим органам.

Однако в этой позиции есть противоречия. Так, компетенция исполнительных и распорядительных органов Советов признается здесь самостоятельным правовым явлением. Но вряд ли можно назвать компетенцией одного органа ту совокупность прав и обязанностей, которая является частью компетенции другого органа и делегирована им с условием изъятия в любое время каждого отдельного полномочия.

Если следовать данной точке зрения, то надо признать либо неправомерную практику издания актов, которые «через голову» Совета направляются его исполнительным органам, либо правомерность фактического расширения компетенции Совета посредством увеличения числа дел, решаемых отдельными его органами. Именно последнее и допускается, так как «рас-

ширение прав исполнительных органов есть одновременно и расширение компетенции местных Советов»¹. Но с этим нельзя согласиться. Исполнительные комитеты, отделы и управления не просто органы Совета, но и местные органы государственного управления, находящиеся в двойном подчинении, действующие в осуществление своих задач.

Вывод о том, что полномочия исполнительно-распорядительных органов входят составной частью в компетенцию Совета, обосновывается и общностью их функций, определяющим значением функций Совета для его аппарата управления². И не случайно законодатель зачастую определяет компетенцию Совета в целом, без разграничения полномочий между самим Советом и его органами, оставляя на усмотрение последнего определение порядка и форм выполнения его функций, компетенции³.

Думается, что из правильного положения об общности функций местного Совета и его исполнительных органов сделан спорный вывод. Конечно, верно положение о том, что «для выяснения юридической природы предметов ведения и полномочий исполнительных органов Советов решающим является не сложившийся порядок их регулирования (по вертикали), а характер их взаимоотношений с представительными органами власти»⁴. Однако все же нельзя отрывать горизонтальную линию подчиненности исполнительных органов от вертикальной. Общность функций означает единство направлений деятельности местных Советов и их органов, единство содержания их полномочий. Исполнительные органы участвуют в осуществлении функций местных Советов, но в том порядке, который устанавливается не местными Советами, а компетентными вышестоящими органами, и наделяются для этого полномочиями, имеющими самостоятельный характер и отражающими уровень

¹ Е. И. Козлова, Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов, «Советское государство и право» 1968 г. № 11, стр. 98—99.

² См. Ю. А. Тихомиров, Основные черты компетенции представительных органов власти, стр. 12; этой же позиции Ю. А. Тихомиров придерживается и в монографии «Власть и управление в социалистическом обществе», «Юридическая литература», 1968, стр. 108.

³ Ю. А. Тихомиров, Основные черты компетенции представительных органов власти, стр. 13. Под презумпцией компетенции Советов автор понимает право органов власти принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению подотчетных органов управления.

¹ Ю. А. Тихомиров, Совершенствование сессионной деятельности местных представительных органов в кн. «Местные Советы на современном этапе», «Наука», 1965, стр. 127.

² См. Ю. А. Тихомиров, Советы и развитие государственного управления, «Юридическая литература», 1963, стр. 16; его же, Власть и управление в социалистическом обществе, стр. 120—121; К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 58.

³ См. К. Ф. Шеремет, указ. работа, стр. 58.

⁴ См. там же.

разделения труда по управлению, соответствующий данному периоду развития государства и общества.

Существует и еще одна точка зрения, сторонники которой предлагают вообще не проводить разграничения прав и обязанностей местных Советов и их органов. Утверждается следующее: «Компетенция должна быть дифференцирована в зависимости от звена Совета и не разграничиваться между органами Совета по вопросам, кроме тех, которые должны быть рассмотрены исключительно на заседаниях Совета»¹. Далее говорится о том, что не существует местных органов государственного управления, что исполнительные комитеты, их отделы и управления — всего лишь органы Совета, не имеющие собственных полномочий и представляющие собой лишь одну из форм, посредством которой Совет реализует свои права².

Однако исполнительные органы Совета не теряют своей природы государственных органов. Поскольку признается необходимым выделить только часть вопросов, которые должен непосредственно рассматривать местный Совет, то тем самым допускается активная работа исполнительных органов Совета. Поэтому необходимость конкретизации их полномочий не снимается.

Итак, авторы рассмотренных точек зрения, несмотря на особенности их позиций, едины в главном: они включают все полномочия, осуществляемые местными Советами и их органами, в понятие «компетенция местного Совета». Такое понимание содержания компетенции местных Советов является довольно распространенным³.

¹ В. А. Пертцки. Проблемы местного самоуправления в СССР. «Труды Иркутского государственного университета», т. XXXII, серия юридическая, вып. 6, ч. 2, 1963, стр. 288).

² См. там же, стр. 288. Критику этой точки зрения см. в работе Б. М. Лазарева «Компетенция органов управления», стр. 131.

³ Б. М. Лазарев пишет: «Понятие «местный Совет» в широком смысле слова возникло, конечно, не случайно. Оно по-своему отражает очень тесные структурно-функциональные связи Совета, исполкома, его отделов и управлений: эти органы управления образуются Советом, работают под его руководством и контролем и активно участвуют в решении задач, стоящих перед Советом». Далее он подчеркивает: «И все же такой «местный Совет» — это не орган государства, а определенная система органов. Исполком и его отделы — это не структурные подразделения какого-то другого, более крупного органа, а особые государственные органы» (Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 119).

Оно отражает единство местных Советов и образуемых ими органов, тесное переплетение их деятельности при решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства, направленной на достижение общих результатов. Известно, если надо оценить, что сделано в той или иной сфере хозяйственного и социально-культурного строительства в пределах данной административно-территориальной единицы, каковы достигнутые успехи, работа Совета берется в целом и не делится на деятельность Совета на сессии, деятельность исполкома, деятельность постоянных комиссий и т. д. Степень их участия в достижении успехов различна, но это не имеет решающего значения. Важен результат, и он воспринимается как успех всей совокупности органов, объединяемой и возглавляемой Советом.

Однако вряд ли приемлемо подобное понимание содержания компетенции местных Советов с точки зрения правового регулирования. Оно наиболее успешно способствует повышению эффективности работы местных советских органов, и прежде всего представительных органов власти, в том случае, если полномочия каждого органа рассматриваются как самостоятельная правовая категория и самостоятельный предмет правового регулирования. При таком подходе обеспечивается четкость правового регулирования, создается реальное представление о возможностях каждого органа в решении вопросов развития хозяйства и культуры и путях совершенствования его деятельности.

Учитывая сказанное, обоснованным представляется следующее решение проблемы компетенции местных Советов. Существует единая и неделимая компетенция местного органа государственной власти. Она выражается в полномочиях, которыми он наделен для руководства местным хозяйственным и культурным строительством. Совет направляет работу всех подведомственных предприятий, учреждений и организаций, дает руководящие указания, планирует производство промышленной и сельскохозяйственной продукции, финансирует необходимые мероприятия, контролирует исполнение решений вышестоящих органов и своих собственных, обеспечивает охрану прав граждан, соблюдение социалистической законности и т. п.

Компетенция местных Советов состоит из двух групп

полномочий. Советы рассматривают *общие* вопросы развития различных отраслей местного хозяйственного и социально-культурного строительства, обслуживания населения. В этих целях они заслушивают доклады исполкомов, отделов и управлений о работе предприятий, учреждений, колхозов и совхозов, о проведении каких-либо мероприятий и т. д.

Кроме того, Советы решают ряд *конкретных* вопросов государственного значения, связанных с организацией и деятельностью местных советских органов и всего хозяйственного комплекса соответствующей территории (избирают исполкомы, образуют отделы и управления, постоянные комиссии, утверждают план и бюджет и пр.).

Многообразие сфер деятельности местных Советов, характер их полномочий и особенности организации работы требуют, чтобы они создавали свои исполнительные и вспомогательные органы. Такими органами являются, как известно, исполкомы, отделы и управления, постоянные комиссии и иные органы. Все они принимают участие в *реализации* компетенции местных органов власти. Но Советы не делят с ними свои полномочия, не 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 и представляют самостоятельный предмет правового регулирования.

Во-первых, обеспечивая функционирование Совета, его органы не могут не обладать рядом полномочий, дающих им возможность организовывать и проводить мероприятия, имеющие в конечном счете важное значение для самого органа власти. Во-вторых, Советы, обладая большими правами в различных отраслях государственного управления, не в состоянии сами практически осуществлять все дела. Советы намечают и решают основные вопросы, что во многих случаях в дальнейшем требует участия органов Совета при наличии соответствующих полномочий в достижении конечных результатов. В-третьих, органы Совета — не «бес-

правные» исполнители воли представительного органа. Наличие собственной компетенции у исполнительных органов Совета влияет на их взаимоотношения с самим Советом. Так, полномочия финансового отдела исполкома местного Совета превращают его в контрольный орган, не допускающий принятия незаконного решения о расходовании средств любым органом в системе Совета¹.

В отношении ряда полномочий вообще было бы ошибочно утверждать, что они, будучи полномочиями органов Совета, входят составной частью в его компетенцию либо принадлежат Совету, но для реализации переданы его органам. Речь идет о таких полномочиях, которые осуществляются только органами Совета². Так, в соответствии со ст. 39 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР исполком обеспечивает подготовку сессий Совета³. Надо ли доказывать, что такую обязанность может выполнить только орган Совета, создающий все условия для нормальной работы местного представительного органа.

Согласно Положению о городском отделе здравоохранения, утвержденному постановлением Совета Министров Таджикской ССР от 30 мая 1959 г., он «вносит на рассмотрение городского Совета и его исполнительного комитета проекты решений и распоряжений по вопросам снижения заболеваемости населения на территории города и работы учреждений здравоохранения»⁴. Это полномочие принадлежит только данному отделу, который призван обеспечить эффективное осуществление компетенции местного Совета в области здравоохранения.

¹ См. «Местные Советы и неподведомственные организации», под ред. В. С. Основина, «Юридическая литература», 1973, стр. 62.

² В литературе сделан вывод о наличии исключительных полномочий не только у Советов, но и у их исполнительных и распорядительных органов. См. Б. М. Лазарев, Исключительные полномочия местных органов управления, «Советское государство и право» 1970 г. № 8, стр. 103—111; Б. Н. Габричидзе, Аппарат управления местных Советов, «Юридическая литература», 1971, стр. 84; И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 185.

³ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1968 г. № 30, ст. 1148.

⁴ «Сборник законодательства Таджикской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», Душанбе, «ИРФОН», 1966, стр. 62.

Исполкомам местных Советов принадлежит право образовывать и утверждать состав ряда комиссий при исполкомах, а также назначать и освобождать от должности некоторых работников (например, заместителей заведующих отделами и начальников управлений), образовывать и утверждать состав коллегий и научно-технических советов при отделах и управлениях и т. п. Все эти полномочия принадлежат исполнительным органам Советов, они совершенно четко закреплены за ними нормативными актами.

Характер полномочий органов Совета зависит прежде всего от форм их участия в реализации его компетенции. Во-первых, органы Совета обеспечивают нормальное его функционирование, осуществление им своих полномочий. Во-вторых, они непосредственно решают ряд вопросов, вытекающих для каждого из них из деятельности самого Совета.

Соответственно и полномочия, которыми обладают органы Советов, делятся на две группы. К первой относятся права и обязанности, осуществляемые органами Советов в связи с подготовкой и проведением сессий, а также контрольными полномочиями местных представительных органов. Особенность таких полномочий органов Совета состоит прежде всего в том, что они имеют вспомогательный (по отношению к Совету) характер. Реализуя их, органы Совета принимают решения и совершают действия, не дающие конечных результатов. Органы Совета лишь создают почву для принятия местным органом власти принципиального решения либо обеспечивают его исполнение. Подобные полномочия исполнительных комитетов, отделов и управлений, постоянных комиссий направлены на создание всех необходимых условий для успешной работы Советов, повышения действенности их решений.

Ко второй группе относятся полномочия по самостоятельному разрешению органами Советов вопросов государственного управления (без последующего их внесения на рассмотрение сессий Советов). Осуществление подобных полномочий связано, как правило, с принятием юридических актов, порождающих правовые отношения между гражданами и государственными органами, между предприятиями, учреждениями и организациями.

Компетенция органов Совета имеет ряд отличий от компетенции других государственных органов. Во-первых, деятельность органов Совета протекает в рамках предметов ведения Советов. Во-вторых, компетенция этих органов определяется их участием в реализации компетенции Совета и не выходит за ее пределы. Причем компетенция Совета шире компетенции любого из его органов по объему полномочий и их содержанию.

Предлагаемое решение проблемы содержания компетенции местных Советов, основанное на признании самостоятельного правового характера полномочий и местных Советов, и их органов, дает ряд преимуществ. Прежде всего появляется возможность оттенить самостоятельное значение и огромную важность полномочий, принадлежащих непосредственно местным представительным органам власти, и их правового регулирования. Далее устраняется неясность во взаимоотношениях Советов со своими (в первую очередь исполнительно-распорядительными) органами. Это позволяет подчеркнуть зависимый характер деятельности указанных органов и их определенную самостоятельность в решении ряда хозяйственных, административно-политических и социально-культурных дел. Одновременно на «законную» основу ставится правовое регулирование деятельности исполнительно-распорядительных органов Совета центральными органами государственного управления.

Однако возможно и такое суждение. Исходя из того, что исполнительные и распорядительные органы местных Советов находятся в двойном подчинении, а органы управления общей и специальной компетенции нацеливают их на выполнение тех задач, которые стоят перед данной отраслью, и соответственно наделяют необходимыми полномочиями, очень часто (имея в виду характер этих полномочий, даже их текстуальное выражение) трудно сделать вывод о том, что такие полномочия являются продолжением полномочий самих Советов, вытекают из участия исполнительных и распорядительных органов в реализации компетенции местных Советов.

Но если в концепции «компетенция Совета как механизма» проявляется крайность одного рода, вольно или невольно ведущая к слиянию полномочий Советов

и их органов в единое понятие «компетенция Совета», то в изложенном суждении видна другая крайность — отрыв исполнительных и распорядительных органов от Советов, противопоставление «вертикальной» линии двойного подчинения «горизонтальной». Когда речь идет о том, что полномочия органов Совета вытекают из их участия в реализации компетенции Совета, то здесь имеется в виду, что: а) отраслевое управление осуществляется отделом (управлением) как органом Совета, который исходит из задач, стоящих перед Советом, и его роли в руководстве данной отраслью, добиваясь, чтобы эта роль была действенной, и б) специфическое управление отраслью является продолжением того общего руководства ею, которое осуществляет сам орган власти. Все это предполагает, что компетенция органов Совета не противоречит компетенции самого Совета, а является ее своеобразным развитием и детализацией применительно к соответствующей отрасли. И здесь следует согласиться с тем, что «компетенция отраслевых органов Советов носит производный характер от компетенции соответствующего местного Совета и его исполкома, детализирует ее»¹. Исходя из этого, необходимо решительно возразить против того, что «вертикальное» подчинение отраслевых органов Советов якобы порождает для них задачи, отличные от задач самого Совета, а отсюда — и полномочия, автономные от компетенции Совета. Если иногда это и происходит на практике, то главным образом по причине правового регулирования деятельности органов Совета без достаточного учета компетенции самого Совета.

Но для практики правового регулирования важно не только установить, что предмет правового регулирования составляет компетенция местных Советов (как совокупность прав и обязанностей местных представительных органов государственной власти) и компетенция их исполнительных и распорядительных органов, но и наметить пути разграничения компетенции между Советами и их исполнительными и распорядительными органами. Решение этой проблемы в сущности сводится к точному определению полномочий Совета и его органов.

¹ К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 59.

Следует отметить, что компетенция исполнительных и распорядительных органов Совета, как и компетенция самого Совета, включает в себя две группы полномочий: а) права по решению общих вопросов хозяйственного и культурного строительства; б) конкретные полномочия. Советы и их органы имеют единую сферу 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, да в нем нет и практической необходимости. Здесь действует критерий: наиболее важные вопросы рассматривает Совет¹. Естественно, что при рассмотрении этих вопросов каждый орган действует в рамках своих возможностей, т. е. полномочия по общему руководству, будучи равными по содержанию, по формам правового выражения, различаются по объему, и, следовательно, вряд ли можно говорить о наличии совместной компетенции у Совета и исполкома².

Думается, что сделанные выше выводы относительно содержания компетенции местных Советов, ее отношения с правами и обязанностями исполнительных и распорядительных органов находят свое подтверждение в действующем законодательстве о Советах, в частности в законах о районных, городских, районных в городах, сельских и поселковых Советах.

Во-первых, Верховные Советы союзных республик вслед за Президиумом Верховного Совета СССР пошли по пути наиболее полного закрепления компетенции Советов по всем предметам их ведения. Во многих отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства полномочия Советов значительно расширены. Это говорит о том, что нормотворческие органы Союза ССР и союзных республик придают важное значение тому, каким комплексом прав обладает непосредственно

¹ См. К. Ф. Шеремет, Теоретические вопросы совершенствования компетенции местных Советов («Вопросы развития местных Советов на современном этапе», под ред. проф. С. С. Кравчука, изд-во МГУ, 1966, стр. 96).

² См. Е. И. Козлов, указ. работа, стр. 100; Б. М. Лазарев, указ. работа, стр. 131.

Совет, рассматривают его компетенцию как самостоятельную правовую категорию¹.

Во-вторых, эти законы выделяют две группы полномочий Совета. Первую группу составляют вопросы конкретного характера, которые может рассматривать только Совет; вторую группу — вопросы общего характера, вытекающие из задач Совета по осуществлению руководства хозяйственным и культурным строительством на подведомственной территории.

В-третьих, изложенная выше позиция не противоречит положению закона о том, что «исполком Совета решает вопросы, отнесенные к ведению Совета», за исключением тех вопросов, которые должны решаться на сессиях Совета². Это правило относится лишь к вопросам общего руководства хозяйственным и культурным строительством, так как они включаются и в компетенцию исполкома. Закон не перечисляет те же самые вопросы применительно к исполкому, а ограничивается только указанием на то, что исполком может рассматривать такие вопросы³.

Основания для подобного вывода дает анализ норм республиканских законов о Советах, посвященных компетенции. Так, в области сельского хозяйства сельский Совет в РСФСР, в частности, осуществляет контроль за соблюдением колхозами и совхозами законодательства, своевременным выполнением планов и обязательств перед государством, а также за сохранностью и правильным использованием в колхозах и совхозах сельскохозяйственной техники, сооружений, минеральных удобрений и ядохимикатов; содействует развитию

¹ «Разграничение компетенции между Советами и органами управления, — пишет Б. М. Лазарев, — служит одним из юридических средств, обеспечивающих верховенство представительных учреждений в механизме государства, что имеет большое социально-политическое значение» (Б. М. Л а з а р е в, Компетенция органов управления, стр. 104).

² См., в частности, ст. 36 (ч. 2) Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР.

³ Аналогичный вывод мы находим у И. А. Азовкина: «Выделение так называемой «исключительной компетенции» объясняется наличием у Совета и исполкома многих одинаковых полномочий и вызвано стремлением избежать записи их дважды; сначала как полномочия Совета, затем как полномочия исполкома» (И. А. А з о в к и н, Местные Советы в системе органов власти, стр. 184 — курсив наш. — С. А.).

межколхозных производственных связей, работе межколхозных предприятий и организаций и др. Конечно, то же самое делает и исполком сельского Совета. В соответствии со ст. 21 Закона о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР¹ городской Совет руководит культурно-просветительной работой, культурно-просветительными организациями и учреждениями городского подчинения, принимает меры по укреплению их материально-финансовой базы, контролирует деятельность других организаций и учреждений культуры независимо от подчиненности; осуществляет контроль за использованием средств культурных фондов предприятий, учреждений и организаций и в необходимых случаях принимает по согласованию с ними меры к централизованному использованию указанных средств; принимает меры по развитию народного творчества и художественной самодеятельности; организует проведение общегородских мероприятий в области культуры; руководит кинообслуживанием населения, принимает меры по расширению киносети; содействует развитию науки; оказывает помощь в работе расположенным на территории города научно-исследовательским учреждениям, высшим и средним специальным учебным заведениям; содействует внедрению в быт новых гражданских обрядов; содействует деятельности общества «Знание» РСФСР; обеспечивает учет и охрану исторических, историко-революционных и мемориальных комплексов и памятников, памятников воинской и трудовой славы, культуры, искусства, архитектуры, археологии и заповедных мест, расположенных на территории города. И вновь можно констатировать, что те же полномочия осуществляет исполком городского Совета. Разумеется, что Совет и исполком пользуются разными возможностями при рассмотрении соответствующих вопросов.

Компетенция исполкомов, естественно, не ограничивается полномочиями по общему руководству хозяйственным и социально-культурным строительством и контролю за ним. Эти органы обладают также широким кругом распорядительных полномочий, которые частично перечислены в законах о Советах. Так, Закон о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР гово-

¹ «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1971 г. № 31, ст. 654.

рит, например, о полномочиях исполкомов по назначению и освобождению от должности руководящих работников отделов и управлений, руководителей предприятий, учреждений и организаций районного подчинения. Но в значительно большем объеме распорядительные полномочия исполкомов закреплены законами, регулируемыми отношения в отдельных сферах общественной жизни, а также нормативными актами правительства. Законы о местных Советах отдельных ступеней детально устанавливают полномочия исполкомов по организации работы Советов. И это вполне понятно. Исполком — орган Совета, и его важнейшая обязанность состоит в обеспечении функционирования местного органа власти, его постоянных комиссий и депутатов¹.

Таким образом, в законах о Советах регулируется компетенция Советов и компетенция исполкомов по общему руководству хозяйственным и культурным строительством на соответствующей территории, закрепляются исключительные полномочия Советов и ряд полномочий исполкомов (преимущественно по организации работы Советов). Поэтому принятие законов о Советах не препятствует более подробной регламентации компетенции исполкомов в других нормативных актах².

Преимущество поддерживаемой в данной работе точки зрения о соотношении компетенции Совета и компетенции его исполнительных органов состоит и в том, что она учитывает следующее весьма важное обстоятельство. Законы о Советах — это не единственные акты, адресованные Советам и их органам; существуют и многие другие акты, регламентирующие деятельность Советов, исполкомов, их отделов и управлений, а следовательно, надо исходить из необходимости большей согласованности всей совокупности предписаний в адрес местных органов, «чистоты» регулирования.

Если же самостоятельный характер компетенции исполнительных и распорядительных органов Советов

¹ В 1973 году статьи законов о Советах, закрепляющие эти полномочия исполкомов, были расширены. См., например, «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1973 г. № 23, ст. ст. 503, 504, 505.

² См. И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 185.

не учитывается в правовом регулировании и полномочия этих органов рассматриваются как часть компетенции Советов и включаются в статьи законов о Советах, регулирующие их компетенцию, на практике возникает ряд затруднений при исполнении соответствующих норм, налицо противоречия между ними и нормами других актов. Так, в соответствии с п. «и» ст. 22 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР он «производит в соответствии с законодательством РСФСР регистрацию актов гражданского состояния». Но законодательство РСФСР, т. е. Кодекс о браке и семье, совершенно четко гласит, что регистрация актов гражданского состояния в сельской местности и поселках производится «исполнительными комитетами сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (ст. 141). Согласно п. «б» ст. 13 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР он «принимает решения об отводе земельных участков из земель сельского населенного пункта, поселка в пределах и порядке, установленных законодательством». Однако Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 10), Земельный кодекс РСФСР весьма определенно говорят о том, что отвод земельных участков производится на основании решения исполнительного комитета соответствующего Совета.

В приведенных примерах имеется указание на то, что более детальные нормы, регулирующие определенные общественные отношения, надо искать в других законодательных актах. С помощью этих актов можно установить, кто же практически осуществляет то или иное полномочие. Но некоторые нормы законов о Советах таких отсылок не содержат. Можно сослаться, например, на п. «з» ст. 16 Закона о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР, согласно которому городской Совет «выдает гражданам единые ордера на заселение жилой площади». На практике городской Совет осуществляет контроль за правильной выдачей ордеров; что же касается выдачи ордеров, то данное полномочие есть прерогатива исполнительных комитетов. В соответствии со ст. 20 (п. «ж») того же Закона городской Совет «решает вопросы усыновления (удочерения)». Приходится констатировать, что эта норма вступает в коллизию с нормой Кодекса о

браке и семье РСФСР, который соответствующие полномочия относит к ведению исполнительных органов Советов. Естественно, что контрольные функции остаются за органами власти.

Однако дело не только в неувязках между предписаниями различных нормативных актов¹. Главный отрицательный фактор, думается, состоит здесь в нарушении принципа: все права и обязанности, которыми Совет наделен по закону, он действительно может осуществлять сам. А в ряде случаев получается обратное: некоторые полномочия, которые закон определяет как полномочия Совета, фактически, если отправляться от норм закона о Совете, и юридически, если исходить из содержания других законов, реализуются его исполкомом.

Такому положению сторонники концепции «единой компетенции» Совета дают свое объяснение: действительно, ряд полномочий, закрепленных за Советом, осуществляет исполком, но за Советом всегда остается возможность, право в любой момент рассмотреть соответствующий вопрос, принять его к своему ведению — в этом выражается полновластие Совета. Этот, казалось бы, убедительный довод на самом деле оборачивается против концепции «единой компетенции». Если компетенция исполнительного органа есть часть компетенции Совета, о каком праве принимать к своему ведению вопросы может идти речь? Ведь это же и так есть компетенция Совета. Но если признать существование права Совета принимать к своему ведению вопросы, рассматриваемые обычно его исполнительными органами, это означает лишь одно: принимаемые к ведению Совета вопросы не есть часть его компетенции, это полномочия его органов, имеющие самостоятельный характер.

¹ В соответствии с новым законодательством местные Советы были наделены рядом полномочий, ранее предоставленных другими нормативными актами их исполнительным органам. Эти полномочия Советы реально осуществляют, и, следовательно, никаких коллизий между законами о Советах и другими актами здесь не возникает. В работе обращается внимание именно на те случаи, когда и до, и после принятия законов о Советах, несмотря на их предписания, полномочие принадлежит исполнительному органу.

Теперь следует ответить по существу на вопрос, а есть ли практическая необходимость в этом праве местных органов власти. Ряд авторов считает, что своеобразное «право на изъятие» полномочий характеризует полновластие Совета и подлежит законодательному закреплению¹. Думается, что уже сам факт признания исполкома, отделов и управлений органами Совета говорит о полновластии последнего и о зависимом, подотчетном характере компетенции его органов, основы которой заложены в компетенции местного органа власти. Конкретные полномочия представляются исполкотно-распорядительным органам не для того, чтобы они противостояли Совету, а, наоборот, чтобы работать с ним в одном направлении, участвовать в реализации компетенции местного Совета, обеспечивать его функционирование и решать в соответствии с указаниями Совета определенные вопросы. Распределение полномочий между органами Совета производится таким образом, чтобы каждый из них на своем участке решал единые задачи хозяйственного и культурно-политического строительства. Поэтому Совету не требуется изымать полномочия у своего органа. Права Совета более обширны и действенны, и у него имеется возможность контролировать осуществление исполнительными органами их полномочий.

При условии четкого нормативного определения компетенции местных советских органов, по справедливому замечанию Л. А. Григоряна, нет никакой необходимости в подмене Советом какого-либо из своих органов². Это не означает, что распределение полномочий остается без изменений. Периодически происходит перераспределение компетенции между Советами и их ор-

¹ См. «Органы советского государственного управления в современный период», Госориздат, 1964, стр. 218; «Местные Советы на современном этапе», «Наука», 1965, стр. 127—128, 141 и др. Н. А. Волков говорит не о праве Совета принять к своему рассмотрению вопрос, входящий в компетенцию исполкома, а о праве Совета поставить на свое рассмотрение задание, данное исполкомом Советом Министров или Президиумом Верховного Совета (см. Н. А. Волков, Исполнительный аппарат местных Советов депутатов трудящихся, изд-во Казанского университета, 1966, стр. 46). Но что понимает автор под термином «задание» — остается неясным.

² См. Л. А. Григорян, указ. работа, стр. 99.

ганами. Но делается это путем изменения соответствующих законодательных актов.

В сложном процессе правовой регламентации компетенции местных Советов в различных сферах общественной жизни важное значение имеет четкое решение вопроса о пределах регулирования, об объеме и видах их полномочий.

Права, которыми располагают местные советские органы в конкретной отрасли народного хозяйства, зависят прежде всего от того, подведомственна ли данная отрасль местному Совету. Если она входит в круг ведения Совета, то уже по этому факту можно сделать вывод о наличии у него определенных полномочий. Но по одному лишь признаку подведомственности¹ трудно судить об объеме и видах прав местных Советов. Поэтому не менее важно выяснить, имеются ли в соответствующей отрасли объекты социально-культурного и промышленного назначения, подчиненные местному Совету, или материальные фонды, которыми он располагает, подчиняется ли Совету часть аппарата, осуществляющего оперативное управление в конкретной сфере².

И здесь следует вновь вернуться к вопросу о функциях местных Советов, поскольку в прямой зависимости от них находится характер полномочий местных Советов³. Функция непосредственного руководства и соот-

¹ См. Ю. К. Осипов, К вопросу о понятии подведомственности, «Сборник ученых трудов Свердловского юридического института», вып. 10, Свердловск, 1969, стр. 81—82.

² Подведомственность и подчиненность — близкие, родственные понятия. Иногда их даже отождествляют, полагая, что подведомственность «выражает состояние подчиненности, нахождение объекта в чем-то ведении» (Ю. К. Осипов, указ. работа, стр. 83). Но это утверждение неточно. Наличие подчиненных объектов — наиболее яркий пример подведомственности. Но о ее существовании можно говорить и тогда, когда государственному органу дано право рассматривать различные вопросы соответствующей сферы хозяйственной жизни, хотя объекты этой отрасли указанному органу не подчинены. В данном случае государственный орган пользуется иными методами своего воздействия на положения дел в этой сфере. Так, районному Совету не подчинены учреждения связи, сберкассы, банк, но соответствующие сферы народного хозяйства ему подведомственны, и он оказывает влияние на положение дел в них.

³ См. И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 182; Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 41, 52—71.

ветствующие полномочия закрепляются за местным Советом лишь в том случае, если в той или иной сфере имеются подчиненные ему объекты. Если же таких объектов нет, то Совет не может осуществлять и непосредственного руководства в этой сфере. Его руководящая роль выражается в содействии, координации, контроле за работой органов, предприятий, учреждений и организаций ведомственного подчинения. Это особенно важно учитывать при установлении компетенции Советов, чтобы наделить их правами, которые соответствуют реальному положению местных органов власти в той или иной отрасли.

Таким образом, материально-финансовая база влияет на характер прав местного Совета, свидетельствует о наличии либо отсутствии полномочий по непосредственному руководству определенной отраслью. И здесь возникает следующий вопрос: влияет ли материально-финансовая база на объем полномочий по непосредственному руководству и, соответственно, на их нормативно-правовое регулирование? Так как виды прав Советов связаны с наличием в их подчинении предприятий, учреждений и организаций, можно было бы предположить, что полномочия Советов по непосредственному руководству расширяются по мере увеличения местного хозяйства, числа объектов, подчиненных Советам.

При ответе на этот вопрос нельзя упускать из виду, что правовое положение местного Совета определяется с учетом имеющегося или передаваемого Советам хозяйства. И после этого для объема прав Советов, для осуществления их компетенции количество подчиненных им однородных объектов, некоторое их увеличение или уменьшение, уже не имеет решающего значения. Вряд ли кто-нибудь будет утверждать, что компетенция Совета, например, в области народного образования изменится, если станет больше число школ, ему подчиненных. Увеличится лишь круг повседневных дел, связанных с ремонтом, оборудованием школьных помещений, сохранением контингента учащихся, выполнении закона о всеобщем и пр. Но объем властных полномочий местных советских органов останется прежним. Точно так же остается без изменений компетенция Совета в области бытового обслуживания населения, если

возрастает число бань, парикмахерских и прачечных, подчиненных данному органу власти¹.

Разумеется, во всех таких случаях возрастает ответственность прав и становятся ощутимее практические результаты работы Советов и их органов, но круг полномочий не меняется.

Если Советам переданы предприятия и учреждения, хотя и одинакового назначения с ранее уже подчиненными объектами, но иного профиля деятельности, то в этом случае можно говорить о расширении полномочий Советов и их органов². В непроизводственных сферах работы местных Советов и их органов расширение полномочий связано с увеличением круга неоднородных дел. Например, в области социального обеспечения местные Советы и их органы сейчас занимаются пенсионными делами колхозников. Эта работа имеет ряд особенностей по сравнению с процессом назначения пенсий рабочим и служащим. Отсюда — возложение на компетентные местные органы дополнительных властных полномочий.

В отношении органов, предприятий, учреждений и организаций центрального подчинения Совет, как отмечалось выше, осуществляет функции координации, контроля и содействия. Аналогичный характер носят и его полномочия. Так, в области обороны и строительства вооруженных сил местные Советы несут ответственность за своевременное решение таких вопросов, которые имеют важное значение для организации и успешной деятельности специальных органов управления — военных комиссариатов. В частности, исполкомы Советов предоставляют помещения для работы призывных комиссий, направляют в них своих представителей, выделяют медицинских работников, обеспечи-

вают своевременную явку по вызову в военкоматы призывников и т. п.

Функция координации применительно к деятельности органов, предприятий, учреждений и организаций центрального подчинения воплощается в полномочиях Совета с целью учета местных условий и потребностей населения. Так, местный орган власти объединяет средства, выделенные указанными организациями на социально-культурное и коммунально-бытовое обслуживание трудящихся. При этом Совет выступает как активный и инициативный орган, несущий полную ответственность за комплексное развитие подведомственной территории. Не случайно, например, законы о сельских и поселковых Советах в числе их исключительных полномочий предусматривают решение вопроса об объединении и направлении средств, «выделяемых колхозами, совхозами, предприятиями и другими организациями на жилищно-коммунальное, культурно-бытовое строительство и благоустройство»¹.

Контрольно-надзорная функция местных Советов также выражается в корреспондирующей совокупности полномочий. Так, в области строительства и транспорта контрольные полномочия сельского, поселкового Совета преобладают над всеми другими полномочиями. Да это и понятно, поскольку больших строительных работ сельский, поселковый Совет не ведет, своих транспортных и строительных организаций и учреждений, как правило, не имеет, зато обеспечивает соблюдение действующих нормативных предприятий в области строительства и транспорта на своей территории. Совет, в частности, осуществляет контроль за ходом строительства жилых домов, социально-культурных учреждений и коммунальных предприятий на своей территории; приостанавливает строительство, если оно ведется с нарушением планов застройки населенных пунктов; осуществляет контроль за выполнением колхозами, совхозами, промышленными, транспортными, строительными и другими предприятиями и хозяйственными организа-

¹ См. В. И. Васильев, Демократический централизм в системе Советов, стр. 89.

² Прав Б. М. Лазарев в своем выводе о том, что «нельзя всякое увеличение подведомственных органу объектов рассматривать как расширение его компетенции... Чаще всего увеличивается лишь объем работы по осуществлению уже имеющейся компетенции. Другое дело, если органу поручают управление такого рода объектами, которых ранее в его ведении вообще не было; это уже расширение компетенции» (Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 47).

¹ Статья 28 Закона о сельском, поселковом Совете Азербайджанской ССР, «Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР» 1968 г. № 10, ст. 83.

циями планов строительства и ремонта автомобильных дорог и т. п.¹.

Функции (а следовательно, и полномочия) Советов тесно переплетаются². Например, в области культуры Совет непосредственно руководит подчиненными учреждениями культуры, а также помогает работе заводских клубов и дворцов культуры, координируя культурное обслуживание населения. В области народного образования Советам непосредственно подчинена общеобразовательная школа. В то же время они содействуют работе высших учебных заведений и профессионально-технических училищ, находящихся на их территории. Аналогичную картину можно наблюдать и в любой другой отрасли.

Если в какой-то области³ деятельности Совет не имеет подведомственных предприятий и учреждений, объем его полномочий в значительной мере зависит от того, имеется ли специальный государственный орган, на котором лежала бы полная ответственность за все дела в соответствующей сфере. Например, в области обороны полномочия местных Советов относительно невелики, поскольку основную работу ведут военные комиссариаты. Наоборот, в области жилищного строительства ответственность Советов весьма высока (хотя большое строительство ведут и не подчиненные Советам организации), так как дома предназначаются для населения, которое избрало данный Совет; кроме того, нет обособленного от него государственного органа, который руководил бы строительством на территории Совета. Поэтому здесь полномочия органа власти шире, а сила его влияния гораздо значительнее.

Особенности правовой регламентации компетенции зависят и от характера самой общественной жизни, вида деятельности местного Совета. В руководстве культурно-политическим и хозяйственным строительством Советы выступают как органы, сочетающие государственные и общественные начала. Эти начала проявля-

ются в любом из направлений работы Советов. Но в одних сферах больше проявляются государственные начала, в других, наоборот, общественные. Все это отражается на объеме компетенции Советов и их органов и особенностях ее нормативного установления. Оно может быть предельно широким либо ограничиваться закреплением основ компетенций. В первом случае детально определяются не только полномочия, но и порядок их осуществления всеми местными советскими органами (например, в области планирования, бюджета, использования природных ресурсов, охраны общественного порядка и т. п.). Во втором случае законодатель формулирует главным образом основные права и обязанности местных Советов, оставляя без конкретизации порядок их осуществления. (например, в области спорта и др.).

Итак, правильное решение проблемы правовой регламентации компетенции местных Советов предполагает точное определение компетенции местных органов государственной власти, прав и обязанностей образуемых ими исполнительных и вспомогательных органов. Содержание полномочий Советов и их органов зависит от подведомственности отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства местному Совету, подчинения ему предприятий, организаций и учреждений, наличия у Совета материальных фондов, резервов и т. п. При правовом закреплении компетенции Советов учитываются и особенности самой отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства. Все эти факторы оказывают самое непосредственное влияние на характер, содержание, объем компетенции местных Советов, и их комплексный учет — одно из важных условий издания эффективных нормативных актов, регулирующих деятельность местных Советов.

Организационно-массовая деятельность. Успешная реализация Советами компетенции в различных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства неразрывно связана с состоянием их организационно-массовой деятельности. Подчеркивая данное обстоятельство, М. И. Калинин указывал: «...организационная работа — одна из выдающихся сторон советского строительства. Ведь какую отрасль деятельности Советов ни возьмите, все дефекты, какие мы видим,

¹ См. ст. 15 того же Закона.

² См. Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 43—44.

³ В данном случае речь идет о тех областях деятельности, где в принципе могут быть объекты хозяйственного и социально-культурного назначения.

большую частью зависят не только от технических недостатков. Если мы серьезно к вопросу подойдем, то увидим, что все-таки значительная часть дефектов зависит именно от организационного неустройства, от неумения организовать работу и людей»¹.

Организационно-массовая работа местных Советов многообразна. Она охватывает организационные формы деятельности Советов (сессии, работу постоянных комиссий, депутатских групп и отдельных депутатов), объединяющие целый комплекс действий по подготовке организационных мероприятий и их проведению; организацию широкого участия населения в работе Советов и их органов на общественных началах в различных самостоятельных формах; организационные мероприятия по выявлению мнения избирателей, трудовых коллективов, общественности о работе Советов, исполнительных органов, депутатов, по обобщению и практической реализации их пожеланий и предложений (система наказов, отчетности и т. п.); массовые мероприятия, направленные на успешное выполнение планов хозяйственного и социально-культурного строительства, коммунистическое воспитание граждан (соревнования, смотры) и т. п.².

Нет такого полномочия у Совета и его исполнительных органов, которое осуществлялось бы вне и без организационных форм и средств. Поэтому, как отмечал М. И. Калинин, «...разработка организационных форм Советов, методов и форм их работы, путей их дальнейшего развития есть особая и притом огромная задача»³.

Единство компетенции с организационными средствами ее осуществления⁴ предполагает необходимость совершенствования не только самой организационно-массовой деятельности местных Советов, но и правовых

норм, ее регулирующих. Это порождает ряд проблем, требующих внимательного изучения и анализа.

Практика советского строительства показала, что путь к совершенствованию организационно-массовой деятельности местных Советов состоит не в сужении ее правового регулирования, как иногда предлагается в литературе¹, а в издании необходимых нормативных актов, регламентирующих организационные отношения². Только при этом условии возможно развитие, постоянное расширение арсенала организационных средств и способов реализации Советами своих функций и компетенции. Многие акты такого рода уже приняты и сыграли свою положительную роль в повышении уровня организационно-массовой деятельности Советов отдельных ступеней, другие еще предстоит принять. В связи с этим вопрос о том, что регулирует право в организационных отношениях, возникающих в процессе функционирования местных Советов, что должно быть предметом регулирования, продолжает быть актуальным.

Представляется, что при решении вопроса о нормативном регулировании форм и видов организационной деятельности местных советских органов необходимо исходить из природы Советов, их положения в государстве и роли в коммунистическом строительстве. Советы — государственные органы, осуществляющие определенные функции и обладающие компетенцией для властного решения различных вопросов хозяйственного и культурно-политического строительства на своей территории. Свои задачи они выполняют с помощью необходимых организационных средств, которые закрепляются в нормативных актах. В деятельности местных Советов наряду с государственными проявляются и общественные начала. Советы проводят большую работу

¹ М. И. Калинин, Вопросы советского строительства. Статьи и речи, Госполитиздат, 1958, стр. 359.

² См. В. С. Основин, Совершенствование организационно-массовой работы местных Советов, «Советское государство и право» 1973 г. № 5.

³ М. И. Калинин, Вопросы советского строительства. Статьи и речи, стр. 308.

⁴ См. об этом подробнее А. И. Ким, Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся, изд-во Томского университета, 1961, стр. 18—22.

¹ См. В. И. Нижечек, К вопросу о пределах правового регулирования организационно-массовой работы местных Советов депутатов трудящихся, «Труды Иркутского государственного университета», т. XVIII, вып. 5, ч. 1, 1961, стр. 40—42; его же, К вопросу о понятии организационных норм и их роли в регулировании общественных отношений, «Труды Иркутского государственного университета», т. 81, серия юридическая, вып. 12, ч. 2, Иркутск, 1972, стр. 19.

² О понятии организационных отношений, возникающих в деятельности Советов, см. Я. Н. Уманский, А. Я. Слива, Советское строительство, вып. 1, М., 1973, стр. 8—14.

по коммунистическому воспитанию масс, организуют и руководят широкими патриотическими движениями трудящихся (соревнованиями, смотрами и т. п.), добиваются сознательного выполнения решений партийных и государственных органов всеми организациями, учреждениями и отдельными гражданами. Все это влияет на специфику правового регулирования организационных форм деятельности местных Советов.

Задача состоит в том, чтобы выявить главные особенности организационно-массовой деятельности и отразить их в нормативных актах. Организационно-массовая деятельность, как отмечено выше,— понятие многоплановое. Для каждого из ее видов и форм вопрос о том, что именно необходимо урегулировать правовыми нормами, решается индивидуально.

Когда речь идет о таких организационных формах деятельности Совета, как постоянные комиссии, депутатские группы, а также об органах общественной самодеятельности, которые работают под руководством Совета и активно участвуют в решении его задач¹, то нормативно-правового регулирования требуют следующие организационные отношения.

Во-первых, отношения, возникающие в связи с созданием указанных органов. Регулирование этих отношений включает определение следующих моментов: характера органа и его назначения; порядка и процедуры образования органа; его состава и структуры; срока полномочий; возможности досрочного упразднения органа или обновления его состава и т. п.

Во-вторых, отношения, возникающие в связи с функционированием названных органов. Здесь правовой регламентации подлежат основные методы деятельности (управление, контроль, содействие, координация и т. д.) и ее основные формы (например, заседания, их периодичность, правомочность и др.).

В-третьих, разнообразные взаимоотношения данного органа с другими органами одной системы или системы того же уровня, с вышестоящими органами.

В-четвертых, предоставление органу права действовать (заседать, проверять и т. п.) требует решения воп-

¹ В дальнейшем постоянные комиссии, депутатские группы, а также органы общественной самодеятельности населения в целях краткости будем именовать единым термином — органы.

роса о принятии этим органом собственных актов и об их юридической силе.

Правовая регламентация подобных отношений, возникающих именно в процессе организационно-массовой работы, по нашему мнению, является обязательной. Возьмем такую организационную форму деятельности местных Советов, как постоянные комиссии. Какие моменты являются основополагающими в их статусе? Прежде всего характер и назначение этих органов, поскольку от этого зависит направление их работы, круг полномочий. Так, то обстоятельство, что комиссии активно содействуют осуществлению решений Совета, существенно влияет на характер их деятельности. В свою очередь не менее важно, как образуются органы, которым поручен данный вид деятельности, каков их состав и срок полномочий. Большое значение имеет также выбор методов и форм работы, которые позволят комиссиям функционировать наиболее эффективно. При этом комиссии вступают во взаимоотношения с самим Советом, исполкомом, его отделами и управлениями, другими постоянными комиссиями данного Совета, а также с постоянными комиссиями вышестоящих и нижестоящих Советов, с органами общественной самодеятельности, и необходимо определить основы этих взаимоотношений, положение комиссий как одной из их сторон. Успешной работе комиссий будет способствовать и установление пределов действия и юридической силы их решений. Закономерно, что многие из этих моментов находят свое воплощение в законодательстве о Советах.

Если говорить о нормативном регулировании деятельности органов общественной самодеятельности, то следует отметить, что несколько лет назад неоднократно была высказана точка зрения, согласно которой «чисто общественно-организационный характер» отношений в процессе функционирования названных органов диктовал неизбежность сокращения правовой регламентации последних¹. Однако ни в литературе, ни в законодательной практике такая точка зрения не нашла

¹ См. В. В. Кравченко, Об административно-правовом регулировании в связи с повышением роли общественности, «Советское государство и право» 1963 г. № 4, стр. 118.

поддержки. Несомненно, что с помощью Положений, Уставов организации общественной самодеятельности легче определяют «свое место в общественной жизни, сферу и порядок своей работы»¹. Нормативное регулирование помогает направить весь поток общественной инициативы на решение единых задач, стоящих перед Советом и всеми его органами.

Что касается содержания правовых актов, то прежде всего предлагается установить порядок создания органов общественной самодеятельности, их систему, задачи каждого отдельного органа, его права и обязанности, формы и методы работы². Нормотворческая практика показывает, что большинство из этих моментов находит отражение в Положениях об органах общественной самодеятельности.

Возьмем такие органы общественной самодеятельности, как сельские комитеты. Положения о них — акты нормотворчества самих местных Советов или их исполкомов, и уже по одному этому признаку можно ожидать несходства предписаний, различный подход к регулированию одних и тех же отношений. Нередко действительно так и бывает. Но главное не в этом. Если подойти к актам с позиции предмета регулирования, то можно сразу же обнаружить их полное сходство. Абсолютно все акты содержат нормы, посвященные характеру селькомов, их задачам, порядку образования и сроку действия, полномочиям. Положения возлагают на исполкомы обязанность руководить работой селькомов, устанавливая основы их взаимоотношений, а также определяют порядок взаимоотношений сельских комитетов с другими органами общественной самодеятельности, работающими на одной и той же территории. Специальные статьи или разделы Положений посвящены порядку работы селькомов (периодичности засе-

¹ См. Н. А. Волков, Исполнительный аппарат местных Советов депутатов трудящихся (Основные вопросы организации и деятельности), стр. 114.

² См. Б. Н. Габричидзе, Городские Советы депутатов трудящихся, «Юридическая литература», 1968, стр. 16—17; А. К. Конов, Местные Советы и общественные самодеятельные организации, «Юридическая литература», 1968, стр. 17; Н. А. Волков, указ. работа; Г. М. Хачатрян, Упорядочение системы самодеятельных организаций населения, «Советское государство и право» 1969 г. № 9.

даний, кворуму, процедуре принятия решений, их правовой силе).

Следовательно, применительно к постоянным комиссиям, депутатским группам, органам общественной самодеятельности в первую очередь необходимо урегулировать отношения по поводу конституирования этих органов, организации их деятельности, круга полномочий, а затем уже и порядка работы.

Когда же речь идет о главной организационной форме деятельности Совета — сессии, нормативное регулирование имеет иные задачи. Сущность Совета, его функции и компетенция, основы организации и принципы деятельности уже известны, и остается лишь закрепить *порядок* (процедуру) работы Совета на сессии. В данном случае в обязательном порядке регламентируются основные организационные отношения, т. е. те отношения, без которых невозможно функционирование Совета. Это, в частности: периодичность созыва сессий; по чьей инициативе и в каком порядке они созываются (сроки оповещения депутатов, населения и т. д.); на ком лежат обязанности по подготовке самой сессии, информационных и справочных материалов к ней, а также проекта решения; порядок проведения сессионных заседаний (кворум, открытие, рабочие органы, допуск населения и т. п.); порядок принятия решения (тайное или открытое голосование, подсчет голосов и др.), вступления его в законную силу и доведения до сведения исполнителей и заинтересованных лиц; права и обязанности участников сессионных заседаний (право постоянных комиссий выставить своего содокладчика на сессии, право депутатского запроса, обязанность депутатов присутствовать на сессии от начала до конца ее работы и возможность отсутствовать только по уважительным причинам и т. д.).

Следует сказать, что законодательная практика характеризуется значительным числом предписаний, подробно регулирующих порядок сессионной работы Советов. Так, в республиканских конституциях и законах о местных Советах установлено количество сессий, проводимых в течение года Советами различных звеньев. Кроме очередных могут проводиться и внеочередные сессии. Они созываются исполнительными комитетами по собственной инициативе, по требованию одной трети

депутатов Совета, в некоторых республиках — также по предложению вышестоящего Совета и его исполнительного комитета, а для областных Советов — по предложению Президиума Верховного Совета и Правительства республики. Нормативные акты закрепляют сроки извещения депутатов и оповещения населения о предстоящей сессии. Законы о Советах содержат предписания о процедуре сессионных заседаний. Сессия правомочна, если на ней присутствует не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Совета. Открывает сессию председатель исполкома, затем депутаты избирают председателя и секретаря сессии. Вопросы на рассмотрение Совета вносятся исполкомом, постоянными комиссиями и отдельными депутатами. Совет сам простым большинством голосов решает, что включить в повестку дня сессии. По окончании рассмотрения вопроса простым большинством общего числа депутатов Совета принимается решение. Оно доводится до сведения населения и заинтересованных организаций в определенные сроки и принимается к исполнению. На сессию приглашаются представители общественных организаций, рабочие, колхозники и интеллигенция.

Процедура сессионных заседаний и вся организация работы местных Советов, в частности областных Советов, в настоящее время становится предметом правового регулирования в специальных, довольно обширных по объему нормативных актах — Регламентах Советов. Такой регламент принят, например, 25 июня 1971 г. Калининским областным Советом, а 26 июня 1973 г. — Горьковским областным Советом. Так факт, что основные этапы сессионной работы Советов получили отражение (нередко детальное) в нормативно-правовых актах, еще раз подтверждает творческую роль права.

Одним из видов организационно-массовой деятельности местных Советов является *работа с наказами* избирателей. Ее особенностью является то, что в ней участвуют многие органы Совета, депутаты, избиратели, должностные лица, наконец, сами органы власти. Поэтому обязательному нормативному регулированию подлежат, во-первых, права и обязанности органов и лиц, которые участвуют в работе с наказами (исполкомов, отделов и управлений постоянных комиссий, депутатов, самих Советов), и, во-вторых, порядок этой ра-

боты — выдвижение и принятие наказов избирателями, обобщение наказов в исполкомах, утверждение Советами планов мероприятий по выполнению наказов и содержание их решений. Разумеется, необходимо и определение понятия самого наказа как юридической категории, поскольку от этого в значительной мере зависит решение всех иных вопросов, связанных с данным видом организационно-массовой деятельности. Основания для такого вывода дает анализ актов, регулирующих работу Советов и их органов с наказами. Подобные акты действуют в ряде областей (Ростовской, Читинской, Горьковской, Калининской и др.).

Так, Примерное положение о наказах избирателей районному, городскому, сельскому и поселковому Совету депутатов трудящихся, утвержденное решением исполкома Ростовского областного Совета 8 января 1969 г., в одной из первых статей дает определение наказа, в котором изложены следующие элементы: а) наказ — это предложение граждан-избирателей; б) оно выдвигается на предвыборном собрании; в) предложение должно иметь общественное значение; г) оно принимается Советом и только в этом случае становится наказом. Определение наказа имеет большое значение, так как в значительной мере влияет на характер деятельности Совета и его органов по выполнению наказов. Это видно, в частности, из следующего факта. Примерные правила работы с наказами, утвержденные Читинским областным Советом 26 сентября 1968 г., устанавливали, что наказания (предложения граждан) вносятся не только на предвыборных собраниях, но и «в отдельных случаях на собраниях избирателей при отчетах депутатов». В новых Примерных правилах, принятых областным Советом в 1973 году, данного положения уже не содержится¹. Понятно, что при этом изменился и объем возможностей избирателей заинтересованно влиять на работу депутата и Совета.

Предусматривая обязанность исполкомов обобщать наказания, правовые акты регламентируют и порядок ее осуществления. Исполком систематизирует наказания, поручает отделам, управлениям, а также предприятиям и

¹ См. А. Смирнов, Как читинцы работают с наказами, «Советы депутатов трудящихся» 1974 г. № 6, стр. 52.

организациям подготовить свои заключения о реальности выполнения наказов, добивается реализации тех наказов, по которым необходимо принять срочные меры либо не требуется значительных материальных затрат. Отделы и управления исполкомов, организации и предприятия, расположенные на территории Совета, представляют исполкому свои заключения по наказам, предлагают мероприятия по их реализации, которые затем обсуждаются на заседании исполкома.

Утверждение плана мероприятий по реализации наказов — исключительная прерогатива местного органа власти. Это установлено, например, республиканскими законами о сельских и поселковых, районных, городских и районных в городах Советах. В дополнение к этому акты, принятые на местах, предусматривают, что утверждение названного плана производится на первых (организационных) сессиях. Кроме того, некоторые нормы таких актов касаются содержания соответствующих решений Советов и приложений к ним.

Одним из важнейших правил работы местных Советов является отчетность исполнительных органов перед представительными органами и перед населением, депутатов перед избирателями. Необходимость дальнейшего усиления отчетности как одного из важнейших факторов повышения уровня организаторской работы Советов подчеркивается в решениях XXIV съезда КПСС.

Осуществление принципа отчетности приводит к возникновению определенной группы организационных отношений. В значительной мере они могут быть и являются на самом деле предметом правового регулирования. Причем можно наблюдать эволюцию правовой регламентации отчетов всех видов, существующих применительно к органам и депутатам местных Советов. Первоначально законодательство закрепило саму обязанность исполнительных органов отчитываться перед Советом, постоянных комиссий — перед местным органом власти, депутатов — перед избирателями. Тем самым принцип отчетности, имеющий политический характер, был одновременно закреплён и юридически. В новейшем законодательстве о Советах он получил последующее развитие в двух направлениях. Оно отразило возникшие на практике новые виды отчетности,

например обязанность исполнительных органов отчитываться не только перед Советом, но и перед трудящимися на их собраниях по месту работы и по месту жительства. Кроме того, законодательство идет по линии детализации сроков проведения отчетов. В частности, установлено, что исполком не реже одного раза в год отчитывается перед Советом, депутаты — не реже двух раз в год перед избирателями. Оно также содержит принципиальные указания о содержании отчетов: исполком отчитывается о своей работе, депутат о своей работе и о работе Совета, в который он избран.

Отношения по поводу выполнения обязанности отчитываться уже сами по себе являются правоотношениями. Речь идет об отношениях между депутатами и избирателями, между исполкомом и Советом и т. п. Практика показала, что для возникновения такого правоотношения необходимы организационные предпосылки, мероприятия соответствующего характера. А это в свою очередь ставит вопрос о закреплении необходимых юридических обязанностей за теми, кто должен способствовать возникновению правоотношения. Кроме того, встал и вопрос о четком определении тех факторов, при наличии которых можно считать отчет состоявшимся.

Тенденция сейчас состоит в том, чтобы не только внедрялись различные формы информации населения о работе местных Советов, их органов и депутатов, но и совершенствовался порядок проведения отчетов. Определенные шаги сделаны в этом направлении пока отдельными местными органами власти, принявшими решения либо инструкции о порядке организации и проведения, например, отчетов депутатов перед избирателями.

Итак, в связи с проведением отчетов право закрепляет обязанность органов либо депутатов отчитываться; сроки отчетов; данные, обязательно содержащиеся в отчете; обязанности органов, должностных лиц и т. д. по организации и проведению отчета; сроки оповещения избирателей о предстоящем отчете; процедуру проведения отчета; минимум граждан, при наличии которых отчет признается состоявшимся; оценка работы отчитывавшегося органа либо депутата, последствия признания работы неудовлетворительной; меры и сроки

реализации предложений граждан, внесенных на отчетах и принятых большинством голосов присутствующих на собрании и т. п. Детальная правовая регламентация отношений, возникающих в связи с реализацией принципа отчетности в работе местных Советов, позволит в еще большей степени укрепить связи Советов, их органов и депутатов с населением.

Существенные позитивные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, законодательно закреплены не только обязанность депутата отчитываться перед избирателями, но и обязанности компетентных органов и организаций по оказанию ему помощи в этом деле. В соответствии со ст. 21 Закона «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» от 20 сентября 1972 г. «депутату в его избирательном округе обеспечиваются необходимые условия для проведения отчетов и встреч с избирателями. В этих целях исполнительный комитет соответствующего Совета, а также администрация и общественные организации предприятий, учреждений, организаций выделяют помещения, извещают избирателей о времени и месте проведения отчета депутата, его встреч с избирателями, приема депутатом избирателей, а также принимают другие меры по оказанию депутату содействия в его работе в избирательном округе»¹.

Одним из видов организационно-массовой деятельности местных Советов являются *смотри и соревнования*. Эти организационные мероприятия по сроку проведения бывают разными: краткосрочными (месячник, декада и пр.), ограниченными сроком приближающейся знаменательной даты, постоянными, с ежегодным (ежемесячным, ежеквартальным) подведением итогов. Поставляются они также разным вопросам. Это могут быть соревнования по отдельным отраслям хозяйственного и социально-культурного строительства, преследующие цель добиться более высокого уровня обслуживания населения Советами и их органами, сделать более благоустроенными населенные пункты и т. п. Но нередко соревнования организуются между Советами в целом, и победитель выявляется в этом случае после оценки работы Советов по всем направлениям.

Казалось бы, данный вид организационно-массовой

деятельности, целиком направленный на развитие общественной инициативы, рост сознательности и трудовой активности рабочих и служащих, занятых на предприятиях, в учреждениях и органах местных Советов, совсем не нуждается в правовом регулировании. Однако нормотворческая практика свидетельствует о другом. Как только намечается проведение смотров и соревнований, тут же утверждаются их Условия, Правила. Причем соответствующие решения полностью отвечают требованиям, которые предъявляются к нормативно-правовым актам. Они издаются компетентными государственными органами (иногда совместно с органами общественных организаций), регулируют общественные отношения, возникающие в связи с проведением соревнований и смотров, адресованы большому кругу органов и лиц, обязательны для исполнения. Некоторые Условия и Правила действуют определенным сроком, и обычно это обстоятельство вызывает сомнение в их нормативности. Но, как известно, юридические акты могут быть срочными, и от этого признака они нормативности не утрачивают. Вместе с тем нередко акты, утвердившие Условия или Правила проведения соревнований, не ограничены определенным сроком действия. Так, постановлением Совета Министров Киргизской ССР и Президиума Республиканского Совета профессиональных союзов от 5 октября 1966 г. утверждены «Условия социалистического соревнования городов Киргизской ССР по благоустройству и улучшению их санитарного состояния»¹. Это постоянно действующий нормативный акт. Как и другие аналогичные акты центральных и местных органов, данное постановление показывает, что в таком виде организационно-массовой деятельности, как соревнования и смотри, возникают отношения, также подлежащие обязательному закреплению. Прежде всего это показатели, которых надо достичь, чтобы претендовать на звание победителя. Важное значение имеет и порядок подведения итогов соревнования, выявления победителя. Наконец, устанавливаются виды поощрений и те цели, на которые можно израсходовать денежные премии. В соответствии

¹ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1972 г. № 39, ст. 347.

¹ См. «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», Фрунзе, 1968, стр. 339—341.

с указанным постановлением премии используются для премирования отличившихся в соревновании рабочих и служащих предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, а также граждан, активно участвующих в проведении мероприятий по благоустройству.

Регламентация «всех перечисленных особенностей рассматриваемых организационных отношений имеет положительное значение. Она устраняет повод для коллизий между различными городскими Советами и исполкомами, споров о том, кто более достоин звания победителя в соревновании.

Необходимо остановиться и на такой важной организационной форме деятельности местных Советов, как *работа депутатов*. Регулирование возникающих в ее процессе отношений идет прежде всего путем установления статуса, прав и обязанностей депутата. Часть их, как можно было видеть, закрепляется в тех разделах нормативных актов, которые посвящены работе сессий, постоянных комиссий и депутатских групп. Ряд прав и обязанностей депутатов формулируется в специальных статьях законов о Советах, посвященных правовому статусу депутата. Кроме того, в законодательстве о Советах регламентируются отношения по поводу использования депутатами своих прав, исполнения обязанностей. Например, в связи с правом депутатского обращения законы о Советах устанавливают сроки, в которые депутату должен быть дан ответ на его обращение. Таким образом, правовое регулирование деятельности депутата выражается в закреплении круга его прав и обязанностей, порядка их осуществления, гарантий депутатской деятельности.

Особая важность юридического закрепления статуса депутата вызвала к жизни и такую новую форму правового регулирования, как специальный Закон «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР», принятый Верховным Советом СССР в соответствии с решениями XXIV съезда КПСС. В нем комплексно урегулированы основные моменты правового положения депутатов всех звеньев представительной системы СССР, полномочия, формы деятельности и ее гарантии.

Рассмотрение основных форм и видов организационно-массовой деятельности местных Советов показывает, что определенная часть организационных отношений в

обязательном порядке регулируется правовыми нормами и это направлено на достижение наибольшего эффекта проводимых мероприятий. Разумеется, эта часть не исчерпывает всей организационно-массовой деятельности местных Советов, но составляет ее основу. Спецификой этой деятельности Советов, связанной с ее живым и подвижным характером, является возникновение таких отношений, которые не регулируются правовыми нормами. Основой этих отношений служат внедрившиеся в практику устойчивые правила организационной деятельности — обычаи. Данное обстоятельство объясняется следующими причинами.

Во-первых, тот или иной вариант действий, допускаемый либо не исключаемый организационными обычаями, не имеет решающего значения для правового положения местного Совета, эффективности его деятельности и законной силы принимаемых им решений. Так, для наиболее восторженной подготовки сессий многие исполкомы местных Советов образуют специальные комиссии, которые руководят сбором материалов, изучением фактического положения дел в соответствующей отрасли, организационной и технической подготовкой сессий. Они готовят проекты решений Советов и осуществляют другие мероприятия по подготовке сессий¹. Но для результативности работы Советов роль комиссий не является определяющей, и потому практика их создания и функционирования базируется в основном на местных обычаях.

Во-вторых, то или иное конкретное правило организационной деятельности в момент принятия основополагающего акта еще не выкристаллизовалось, не доказало своей жизнеспособности. Развитие организационно-массовой работы местных Советов зачастую ведет к упрощению этого правила и соответственно к появлению новых прав и обязанностей у различных органов; в итоге со временем появляется возможность (или даже необходимость) в дальнейшей нормативной регламентации. Например, в связи с тем, что исполком вправе предварительно намечать повестку дня сессии, Совет

¹ См. Е. И. Козлова, Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся, «Труды ВЮЗИ», т. VII, М., 1966, стр. 117—118.

находится как бы в определенной зависимости от своего исполнительно-распорядительного органа. Для устранения такого положения местные Советы стали сами решать, какие вопросы следует рассмотреть на следующей сессии, или же составлять годовые планы сессионной работы, основываясь на предложениях исполнительных комитетов, постоянных комиссий, депутатов, руководителей партийных и государственных органов. Этот организационный обычай, получивший распространение в практике местных Советов, может быть оформлен юридически, так как он способствует укреплению полномочия Советов.

Следовательно, существование части организационных отношений на базе обычаев объясняется не невозможностью или нецелесообразностью их правового регулирования, а прежде всего эволюцией этих отношений. По мере упрочения новые моменты неизбежно найдут отражение в нормативных актах, как это происходит и в любой другой области общественной жизни. Ведь у участников организационно-массовой деятельности появляются новые права и обязанности, и их соблюдение гораздо эффективнее могут обеспечить правовые нормы, чем обычаи.

Говоря о необходимости правового регулирования организационно-массовой деятельности местных Советов, нельзя отрицать того, что в ее процессе возникают и такие отношения, которые не могут быть предметом регулирования и не нуждаются в нем. Для такой группы отношений единственным «регулятором» являются организационные обычаи. Существует, например, много методов подготовки сессий, форм участия в ней депутатов, постоянных комиссий, отделов и управлений, организаций общественной самодеятельности. От местных условий зависят виды, количество и объем предсессионных проверок, порядок обобщения их итогов, способы обработки информационных материалов, представленных различными отделами и управлениями исполкома и нижестоящими Советами.

Однако следует учитывать, что перечисленные и все подобные отношения стали возможны потому, что в законодательстве отражены главные моменты организационной деятельности Советов. Ведь именно законы о Советах закрепляют, в частности, обязанность испол-

кома готовить сессию Совета; они же предусматривают право постоянных комиссий и депутатов активно участвовать в сессиях, откуда логически вытекает и их обязанность по-деловому готовиться к ним, участвовать в проверках, рейдах, составлении справок и т. п. И все «нерегулируемые» организационные отношения фактически есть лишь продолжение, развитие правовых отношений, возникающих в процессе организационно-массовой деятельности. Это обстоятельство тем более требует создания твердой юридической базы организационно-массовой работы Советов.

Обоснованность этого вывода хорошо видна на примере той организационной формы, которая, возникнув (а точнее, возродившись) сравнительно недавно, получила широкое распространение, — на примере депутатских групп. Их опыт показывает, что если организационные обычаи и имеют право на существование, то лишь в определенных пределах; они не могут заменить собой юридических правил и должны сочетаться с ними и основываться на них. Не случайно после возникновения депутатских групп и накопления ими необходимого опыта повсеместно были изданы нормативные акты, закрепляющие их правовое положение, полномочия, методы и порядок работы¹. Однако ряд вопросов правового положения депутатских групп не получил в этих нормативных актах должного освещения. Например, в некоторых Положениях не содержится предписаний о характере принимаемых депутатскими группами решений, а это очень важный для практики вопрос. В процессе деятельности депутатских групп возникли новые специфические стороны их работы, встал вопрос о предоставлении им больших полномочий, о совершенствовании методов их участия в решении задач социально-культурного строительства и благоустройства. Одним

¹ Так, в Положении о территориальной депутатской группе Совета депутатов трудящихся Краснодарского края закреплены следующие моменты: назначение депутатской группы, порядок ее образования, состав, формы и порядок работы, взаимоотношения с Советом, исполнительным комитетом, постоянными комиссиями и общественными самодеятельными организациями трудящихся, основные обязанности и права (см. «Нормативные материалы для работников Советов Кубани», Краснодар, 1966, стр. 370—372).

словом, развивается та группа отношений, которая со временем может быть урегулирована законодателем.

Видовая характеристика отношений, возникающих в процессе организационно-массовой работы, оказывает влияние и на порядок (организацию) их нормативного регулирования. Поскольку для части таких отношений регламентация с самого начала признается обязательной, предопределяется необходимость и издания основополагающих актов, закрепляющих соответствующие отношения. Но с появлением у Советов на том или ином этапе развития новых задач в хозяйственном и социально-культурном строительстве совершенствуются существующие и возникают новые формы и методы их организационно-массовой деятельности¹, что в свою очередь предполагает непрерывность процесса нормативного регулирования организационно-массовой работы, невозможность ограничиться однажды изданными актами, периодическое их изменение, дополнение, обновление, переиздание и т. д.

В связи с этим возникает ряд важных вопросов: о степени конкретизации организационных отношений в правовых нормах; о централизации и децентрализации нормативного регулирования организационно-массовой работы; о способе правового оформления организационных отношений. Последние два вопроса рассматриваются более детально в других частях данной работы, здесь же остановимся на первом вопросе.

При его решении надо учитывать, что объективный характер отношений, возникающих в процессе организационно-массовой деятельности местных Советов, таков, что в одних случаях закрепляются лишь права (обязанности) участников этих отношений, в других — и детальный порядок их осуществления. Так, в законах о Советах, предусматривающих их право заслушивать отчеты своих постоянных комиссий, не содержится иных предписаний по этому вопросу, поскольку их установление (например, сроков и количества отчетов) затруднительно. В то же время, к примеру, право депу-

татского запроса не только провозглашается, но приводится и порядок его реализации.

Могут быть и такие ситуации, при которых дальнейшая (после закрепления права или обязанности) регламентация в принципе допустима, но в данный момент еще не созрело наиболее правильное ее решение. Это вытекает из характера Советов как постоянно развивающихся органов. Различные методы их деятельности чаще всего возникают на практике и определенное время выдерживают своеобразное «испытание временем». Если их польза и эффективность очевидны, то нельзя позволить новшеству исчезнуть. Поэтому издается правовой акт, который в известном смысле поощряет развитие соответствующих организационных отношений, закрепляя необходимое право или обязанность Совета, его органа¹. По мере развития продолжается «узаконение» организационного отношения; оно более подробно регулируется правовыми нормами.

Юридическое оформление тех или иных особенностей организационно-массовой работы местных Советов — это не пассивная акция нормотворческих органов, как бы «догоняющих время». Дело в том, что не всегда практика, да и теория дают единое решение проблем советского строительства. Зачастую возникает несколько разных методов организационной деятельности. В этих условиях компетентный орган выполняет важную задачу — отбирает самое ценное из того, что создано практикой, и вместо многообразия обычаев устанавливается общеобязательное правило организационной работы. Иногда только принятием республиканского акта можно положить конец спорам о преимуществах тех или иных организационных правил².

¹ Это хорошо видно на примере наказов избирателей депутатам. По мере расширения участия избирателей в работе местных Советов совершенствовался и порядок работы с наказами, а одновременно и его правовая регламентация.

² Например, долго шла дискуссия о том, включать ли в состав постоянных комиссий заведующих отделами, начальников управлений и членов исполкомов местных Советов (см., например, Ю. В. Тодорский, Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся, М., 1955, стр. 58; С. В. Соловьева, Постоянные комиссии местных Советов на современном этапе, М., 1963, стр. 38; Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет, Советское строительство, «Юридическая литература», 1965, стр. 194—195; И. М. Чехарин,

¹ См. А. И. Лепешкин, Дальнейшее совершенствование форм организационно-массовой работы Советов с учетом опыта их исторического развития («Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма», М., 1961, стр. 182—185, 192—193).

Надо отметить и то, что новое в работе Советов появляется не только в результате инициативы «снизу». Некоторые правила организационной деятельности местных Советов, постоянных комиссий, исполкомов не могут пройти предварительного «испытания временем» и должны с самого начала закрепляться в нормативных актах. Это касается таких предложений по совершенствованию законодательства о Советах, как: введение тайного голосования при выборах исполнительных комитетов, утверждения руководителей отделов и управлений; определение порядка отмены и приостановления решений постоянных комиссий, порядка созыва внеочередных сессий местных Советов по инициативе депутатов, а также вышестоящих органов власти и управления (общей компетенции), если исполком отказывается созвать сессию.

Итак, широкий круг организационных отношений, возникающих в практике Советов, можно и нужно регламентировать в нормативных актах. Не приведет ли это к излишней юридикации той деятельности местных советских органов, которая осуществляется на самой широкой демократической основе, с участием населения и общественных организаций? Думается, что для подобных опасений нет достаточных оснований. Во-первых, нельзя забывать, что иногда за организационный обычай выдается то, что в другой союзной республике (а иногда и в соседней области) уже давно стало юридическим правилом. Во-вторых, практика порой создает новые организационные обычаи, вытекающие из демократического характера местных Советов, которые затем становятся постоянно действующими. Цель нормативного регулирования — содействовать их превращению в строгие правила. В-третьих, организационно-массовую работу ведут люди, которые в своем большинстве ранее не были связаны с деятельностью Советов. Издание обобщающих накопленный опыт

Постоянные комиссии местных Советов, «Юридическая литература», 1966, стр. 19). На территории РСФСР в различных краях и областях существовала самая разнообразная практика. Законы о районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся окончательно установили, что в состав постоянных комиссий не могут избираться только члены исполкома, а также депутаты — народные судьи, прокуроры районов и городов.

предписаний помогает депутатам и активу быстрее войти в курс дел, избавляет от поисков того, что уже давно найдено и проверено жизнью. Одновременно расширяются гарантии законности в работе Советов. Вчетвертых, в местных Советах проходят школу коммунистического воспитания, приобретают навыки государственного управления миллионы советских людей. А будущее коммунистическое самоуправление тоже предполагает совокупность различных мероприятий, совершаемых в соответствии с определенными правилами. Правовая регламентация дает возможность уже в настоящее время упрочить многие важные организационные отношения. Тем самым создаются предпосылки для отказа в будущем от их правового регулирования. Как справедливо отметил Н. Г. Александров, «нормативное регулирование подготавливает людей к восприятию той сознательной и высокой организованности, которой будет отличаться коммунистическое общество»¹.

Деятельность исполнительных и распорядительных органов Советов. При характеристике деятельности местных Советов как предмета правового регулирования неоднократно можно было видеть, что участниками отношений, возникающих в процессе ее осуществления, являются исполнительные и распорядительные органы Советов депутатов трудящихся. Регулируя соответствующие общественные отношения, право определяет положение всех сторон, в том числе исполнительных и распорядительных органов.

Правильная организация деятельности исполнительных и распорядительных органов местных Советов охватывает установление их системы, рациональную организацию аппарата исполнительных комитетов, отделов и управлений; полное и точное определение всех полномочий исполкомов, отделов и управлений, а также роли структурных подразделений этих органов в их осуществлении; наиболее целесообразное распределение обязанностей между руководящими работниками местных советских органов и, по возможности, детальное очерчивание круга обязанностей других должност-

¹ Н. Г. Александров, Право и законность в период развернутого строительства коммунизма, Госюриздат, 1961, стр. 201.

ных лиц; конкретизацию порядка работы исполкомов и отраслевых органов. В решении этих проблем важная роль принадлежит нормативным актам компетентных государственных органов.

Устанавливая организационную структуру местных органов власти, право предусматривает образование последними для реализации возложенных на них функций исполнительных и распорядительных органов, в том числе функциональных и отраслевых отделов и управлений. Затем задача права состоит в том, чтобы установить наиболее целесообразный, с точки зрения особенностей Советов той или иной ступени, перечень образуемых ими отделов и управлений. В соответствии с конституциями создание отраслевых и функциональных органов — прерогатива самих Советов, их право, которое реализуется местными органами власти по собственному усмотрению. Указание перечня отделов и управлений в нормативных актах компетентных государственных органов имеет целью не сковать инициативы и самостоятельности местных Советов, а помочь им в выборе наиболее правильного решения соответствующих вопросов. Кроме того, в этом проявляется руководящая роль центра по отношению к деятельности мест: в перечень включены именно те отделы и управления, создание которых целесообразно с общегосударственной точки зрения. Вместе с тем законодательные акты одновременно предусматривают возможность создания местными органами власти других отделов или управлений, указывая и на порядок решения этих вопросов.

Последующая задача нормативного регулирования — закрепление *правового положения отделов и управлений*. Это предполагает определение характера и назначения указанных органов местных Советов, задач (целей), для осуществления которых они создаются, компетенции отделов и управлений в соответствующей сфере хозяйственного или социально-культурного строительства, а для организационно-инструкторских и общих отделов — в сфере организации работы Советов и исполнительных комитетов¹.

Все эти моменты обычно отражаются в Положениях

¹ См. В. Ремнев, Правовое регулирование работы отделов, «Советы депутатов трудящихся» 1974 г. № 5, стр. 30—32.

об отделах и управлениях, которые, однако, не стали еще главными нормативными актами, на которых основывается деятельность отраслевых и функциональных органов местных Советов. К сожалению, как справедливо подчеркивается в литературе, компетенция органов государственного управления (в том числе и исполнительных и распорядительных органов местных Советов) «закрепляется обычно большим числом нормативных источников. В результате, чтобы иметь сколько-нибудь полное и правильное представление о компетенции того или иного органа, приходится изучить помимо Положения об органе (если оно вообще имеется) массу других нормативных актов»¹. Причем в ряде случаев нормы, содержащиеся в этих актах, наделяют орган новой компетенцией по сравнению с той, которая предусмотрена в Положении.

Справедливо согласиться с предложениями, высказанными Ю. А. Тихомировым и Б. М. Лазаревым, о том, чтобы все изменения в компетенции органов управления, предоставление новых полномочий или их изъятие сопровождались «обязательным изменением соответствующих пунктов Положения об органе»². Таким образом, Положение об органе (отделе, управлении) должно стать «основным кодифицирующим актом о нем»³.

В нормативном порядке регламентируется правовое положение не только штатных, но и внештатных отделов исполкомов местных Советов. Высказывалось мнение о том, что деятельность общественных отделов, так же как и общественников, привлекаемых к работе штатных отделов и управлений (инструкторов, инспекторов и т. п.), не нуждается в правовом регулировании⁴. Но опыт развития государственного управления выявил необходимость более четкой регламентации труда общественников и различных внештатных звеньев⁵. Отказ от нормативного регулирования в этом случае ведет к нарушению цельности развития всех форм уп-

¹ См. «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 267—268.

² См. «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 268.

³ Там же, стр. 202.

⁴ См. В. В. Кравченко, указ. работа, стр. 118.

⁵ См. Ю. А. Тихомиров, Власть и управление в социалистическом обществе, стр. 179.

равления, государственных и общественных, всех его звеньев — сверху донизу, ослабляет целенаправленность работы общественности¹. Положения об общественных (внештатных) отделах по мере создания этих органов принимались либо центральными, либо местными органами, регулируя отношения по поводу условий и порядка образования отделов, организации их деятельности, круга полномочий.

Работоспособность исполнительно-распорядительных органов местных Советов во многом зависит от соответствия их структурных форм и численности штатов полномочиям². Отсюда вытекает два вывода. Во-первых, важное значение имеет правовое закрепление *внутренней организации отделов и управлений*. Во-вторых, целесообразность подробного нормативного регулирования *полномочий* этих подразделений, вытекающих из компетенции отделов (управлений)³. Нормотворческая практика подтверждает воплощение этого правила. В Положения об отделах (управлениях) нередко включаются статьи о правах отдельных структурных подразделений. А иногда (в зависимости от специфики отдела) основная часть норм Положения посвящена задачам структурных подразделений, как, например, в Примерном положении об общем отделе исполкома областного Совета, утвержденном постановлением Совета Министров Узбекской ССР от 2 сентября 1972 г.⁴ В том случае, если структурное подразделение отдела (управления) выполняет очень важные задачи, могут издаваться специальные отдельные Положения об этом подразделении.

Нормативное регулирование охватывает и деятельность *руководителей*, а также *иных должностных лиц исполнительных органов местных Советов*⁵. Четкое рас-

¹ См. Ю. А. Тихомиров, *Власть и управление в социалистическом обществе*, стр. 179.

² См. «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 276.

³ Б. М. Лазарев отмечает, что «права и обязанности каждого из структурных подразделений производны от компетенции органа, служат ее проявлением» (Б. М. Лазарев, *Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность?*, «Советское государство и право» 1968 г. № 11, стр. 34).

⁴ СП Узбекской ССР 1972 г. № 9, ст. 60.

⁵ См. Б. Н. Габричидзе, *Городские Советы депутатов трудящихся*, стр. 187—188.

пределение прав и обязанностей между указанными работниками способствует повышению их ответственности за порученное дело, самостоятельности при решении вопросов, входящих в сферу ведения каждого из них. В. И. Ленин указывал, что «коллегиальное обсуждение и решение всех вопросов управления в советских учреждениях должно сопровождаться установлением самой точной *ответственности каждого* из состоящих на любой советской должности лиц за *выполнение определенных*, ясно и недвусмысленно очерченных, заданий и *практических работ*»¹.

Практика советского строительства свидетельствует о полном воплощении этого ленинского положения в деятельности местных органов. Так, руководители исполкомов — председатель, заместители председателя, секретарь — наряду с участием в коллегиальном обсуждении вопросов на заседании исполкома выполняют ряд обязанностей по организации работы аппарата управления, а также и самих органов власти. Председатель исполкома, в частности, персонально отвечает за всю работу исполнительного комитета, созывает его заседания и председательствует на них, руководит подбором, расстановкой и перемещением кадров, пользуется правом распорядителя кредитов по местному бюджету, распределяет задания и поручения между членами исполкома, открывает сессии местного Совета (за исключением первой), подписывает решения Совета и обеспечивает их выполнение, представляет Совет во взаимоотношениях с другими организациями и должностными лицами².

Полномочия председателей исполкомов сформировались в практике работы Советов и устойчивы по своему характеру. Их юридическое закрепление играет положительную роль, способствуя повышению эффективности руководства, точному установлению ответственности руководителя.

В силу исключительно высокой ответственности председателя исполкома за организацию работы Совета и исполнительного комитета ряд его полномочий фикси-

¹ В. И. Ленин, *Полн. собр. соч.*, т. 37, стр. 365.

² См. Р. А. Сафаров, *Районные Советы депутатов трудящихся в городах*, Госюриздат, 1961, стр. 124—125.

руется в законах о местных органах власти. Так, в соответствии со ст. 43 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР председатель исполкома «организует работу исполнительного комитета и выполнение решений сельского, поселкового Совета и его исполнительного комитета, дает распоряжения во исполнение этих решений». В этой статье также установлено, что председатель исполкома является распорядителем кредитов по сельскому, поселковому бюджету и текущего счета Совета в учреждениях Госбанка СССР или в сберегательной кассе.

Аналогично полномочия председателей исполкомов закреплены и в законах о районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся. Например, согласно ст. 65 Закона о районном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР председатель исполкома обеспечивает руководство и организует работу исполнительного комитета, выполнение решений районного Совета и его исполнительного комитета, дает распоряжения. Он является распорядителем кредитов по районному бюджету и распорядителем текущего счета исполкома районного Совета в учреждениях Государственного банка СССР.

Предписания, адресуемые непосредственно председателям исполкомов местных Советов, при необходимости включаются в нормативные акты других компетентных государственных органов. Так, Совет Министров Киргизской ССР 3 июня 1960 г. принял постановление «Об итогах кустовых семинаров с секретарями и инструкторами исполкомов городских и районных Советов, председателями и секретарями сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся Киргизской ССР»¹, которым обязал председателей исполнительных комитетов областных и районных Советов лично заниматься вопросами руководства сельскими и поселковыми Советами и повышением организующей роли их исполкомов в руководстве отраслями хозяйства и культуры. В этих целях председатели облисполкомов и райисполкомов должны, в частности, систематически проводить семинары с председателями и секретарями исполкомов

¹ См. «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 113.

сельских и поселковых Советов, обобщать и распространять положительный опыт, методы и формы работы исполкомов передовых сельских и поселковых Советов по руководству хозяйственным и культурным строительством и т. п. В соответствии с постановлением Совета Министров Киргизской ССР от 17 марта 1962 г. «О состоянии организации и контроля за исполнением решений в исполкомах районных, городских и областных Советов депутатов трудящихся Киргизской ССР» председатели исполкомов должны лично возглавить работу по организации контроля за исполнением решений, обеспечить своевременную разработку и доведение до исполнителей мероприятий, связанных с выполнением постановлений Совета Министров и представлением отчета об исполнении этих актов¹.

В Положении о централизованных бухгалтериях при исполкомах сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов депутатов трудящихся, утвержденном постановлением Совета Министров РСФСР от 14 января 1971 г., установлено, что работники бухгалтерий назначаются и увольняются от должности председателем исполкома соответствующего Совета по представлению главного бухгалтера, который подчиняется в своей работе непосредственно председателю соответствующего исполкома. Председатель совместно с главным бухгалтером подписывает все документы, служащие основанием для приема и выдачи денежных средств и товарно-материальных ценностей, а также содержащие расчетные и кредитные обязательства².

В нормативном порядке закрепляется круг обязанностей и других руководителей исполкомов местных Советов. Так, секретарь исполкома руководит организационной стороной подготовки заседаний исполнительного комитета и сессий Совета, работой аппарата и постановкой делопроизводства, координирует деятельность постоянных комиссий и отдельных депутатов, председательствует в различных комиссиях исполкома. Некоторые из обязанностей секретаря исполкома отражены в законах о местных Советах. В ст. 44 Закона о сель-

¹ См. «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 133.

² СП РСФСР 1971 г. № 4, ст. 21.

ском, поселковом Совете РСФСР, в частности, предусмотрено, что секретарь исполкома подготавливает материалы к сессиям Совета и заседаниям исполкома, ведет протоколы заседаний исполкома, следит за своевременным доведением решений Совета и исполкома до исполнителей, отвечает за делопроизводство, учет и отчетность, сохранность документов Совета, выполняет другие обязанности, возложенные на него исполнительным комитетом сельского, поселкового Совета.

В соответствии со ст. 67 Закона о районном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР секретарь исполкома организует подготовку материалов на рассмотрение районного Совета, его исполнительного комитета, обеспечивает своевременное доведение до заинтересованных предприятий, учреждений и организаций решений Совета и исполкома, отвечает за состояние делопроизводства, учета и отчетности.

Подробная регламентация полномочий секретарей исполкомов позволит освободить их от несвойственных функций¹ и сосредоточить усилия этих должностных лиц на подготовке организационно-массовых мероприятий, вопросах укрепления социалистической законности.

Конкретизация прав и обязанностей заместителей председателя исполнительного комитета не представляет сложностей, так как они отвечают за определенные участки хозяйственной, социально-культурной и административно-политической работы. Но здесь тоже необходимо строгое правило: заместитель должен координировать работу однородных отделов и управлений, чтобы концентрировать в своих руках руководство целым хозяйственным комплексом². Это отражают и соответствующие нормы законов о районных и городских Советах. В соответствии со ст. 66 Закона о районном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР заместители председателя исполнительного комитета ведают согласно распределению обязанностей отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, деятельностью соответствующих отделов и управлений исполкома, организуют выполнение решений Совета и его исполнительного комитета в этих отраслях.

¹ См. И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 262.

² См. Р. А. Сафаров, указ. работа, стр. 126.

К числу руководителей исполнительных органов Советов относятся также заведующие отделами и начальники управления исполкомов. Их права и обязанности определяются, как правило, в Положениях об этих органах. Например, в соответствии с Положением об отделе социального обеспечения исполкома районного Совета депутатов трудящихся РСФСР, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 29 февраля 1972 г., заведующий отделом: руководит деятельностью отдела, обеспечивает выполнение стоящих перед ним задач; вносит на рассмотрение районного Совета и его исполкома проекты решений и распоряжений по вопросам социального обеспечения; осуществляет контроль за выполнением решений районного Совета, его исполкома, а также вышестоящих государственных органов и наказов избирателей, относящихся к отделу социального обеспечения; дает в установленные сроки ответы на запросы депутатов; рассматривает рекомендации постоянных комиссий районного Совета, сообщает им о результатах рассмотрения и о принятых мерах; принимает участие или направляет представителя отдела с правом совещательного голоса на заседания постоянных комиссий районного Совета; издает в пределах компетенции отдела приказы на основании и во исполнение решений и распоряжений районного Совета, его исполкома, а также актов вышестоящих органов государственной власти и органов государственного управления; принимает решения о перерасчете пенсий и пособий и исчислении их в новом размере в соответствии с действующим законодательством; ведет прием праждан, рассматривает предложения, заявления и жалобы и принимает по ним необходимые меры; распоряжается кредитами и средствами в пределах утвержденных смет и ассигнований; обеспечивает соблюдение финансово-штатной дисциплины, сохранность денежных средств и материальных ценностей; принимает на работу и увольняет в установленном порядке работников отдела и врачебно-трудовых экспертных комиссий¹.

¹ ОП РСФСР 1972 г. № 8, ст. 37.

Аналогичными правами обладают и руководители других отделов и управлений исполнительных комитетов, которые зафиксированы в соответствующих Положениях, правда, не всегда с такой степенью подробности, как в рассмотренном Положении.

Наряду с руководителями в аппарате исполнительно-распорядительных органов работают и другие ответственные сотрудники. Их правовое положение как государственных служащих (прохождение службы, перемещения, поощрения, взыскания и др.) — предмет регулирования административного и трудового законодательства. Но некоторые вопросы работы ответственных сотрудников отделов и управлений следует рассматривать в связи с проблемами правового регулирования деятельности местных Советов и их органов. В обязанности многих из служащих аппарата входит обеспечение нормального функционирования исполкома или даже самого Совета. Кроме того, эти должностные лица фактически представляют исполнительный комитет, отдел (управление) во взаимоотношениях с другими государственными организациями, а также с гражданами. По работе этих сотрудников складывается мнение о местных советских органах. Речь идет о таких служащих, как заместители заведующих отделами и начальников управлений, инструкторы организационно-инструкторских отделов, инспектора отделов, руководители структурных подразделений отраслевых органов и др. Регламентация их прав и обязанностей должна производиться в Положениях об отделах и управлениях, а также в Положениях о некоторых структурных подразделениях аппарата исполкомов местных Советов.

М. И. Калинин говорил, обращаясь к ответственным работникам ЦИК СССР и ВЦИК: «Вы сами понимаете, что когда мы проводим в жизнь партийные решения, то большую роль играет при этом организационная постановка работы: в какой мере все четко и строго разграничено; насколько каждый персонаж, включенный в эту организационную схему, точно знает, что ему делать, и знает рамки своей организационной деятельности»¹. Нормативное определение прав и обязанностей служащих аппарата исполнительных органов местных Советов является одним из средств, способствующих улучшению их деятельности. Не случайно в последнее время были приняты акты, закрепляющие круг служебных полномочий не только таких работников, как инструк-

торы, помощники председателя, заместителей председателя и секретаря исполкома, но и технических секретарей, референтов и других категорий вспомогательных работников¹. Кроме того, регламентируется правовое положение тех лиц, которые привлекаются к работе исполнительных органов местных Советов в качестве общественных инспекторов, инструкторов и т. п.².

Важное значение имеет *организация работы* в исполкомах Советов, их отделах и управлениях, обеспечивающая ее ритмичность, эффективность принимаемых решений, укрепление связей аппарата с массами. Правильная организация работы в исполнительных и распорядительных органах Советов предполагает ее плановость, тщательную подготовку к заседаниям исполкома и их проведение на высоком организационном уровне, контроль и проверку исполнения принятых решений, оперативное разрешение текущих вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, повседневный прием населения в исполкомах, отделах и управлениях, отличную постановку делопроизводства и т. п.

В совершенствовании организации работы исполнительных и распорядительных органов местных Советов право выступает как действенный фактор. Многие правовые нормы предусматривают, что работа исполнительных комитетов Советов ведется на основе планов, и определяют порядок ее планирования. Так, Совет Министров Киргизской ССР в постановлении от 13 июня 1951 г. «О мерах по улучшению планирования работы и проверки исполнения в исполкомах местных Советов депутатов трудящихся Киргизской ССР»³ (ныне действующее) установил, что план работы исполкомов областных, районных и городских Советов утверждается на заседании исполнительных комитетов после тща-

¹ Решением от 19 февраля 1968 г. исполком Ростовского областного Совета установил примерный круг обязанностей технических секретарей, старшего референта по делопроизводству и других должностных лиц.

² Исполком Московского городского Совета утвердил Положение об общественном инспекторе по паспортной работе, о группах внештатных пожарных инспекторов при исполкомах районных Советов и др. акты (см. «В помощь активисту-общественнику», «Московский рабочий», 1967).

³ См. «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 112.

¹ М. И. Калинин, Вопросы советского строительства. Статьи и речи, стр. 567.

тельной его подготовки и обсуждения на совещании с руководителями отделов и управлений. Он составляется на два месяца и утверждается не позднее чем за пять дней до начала планируемого периода. Вопросы, предусмотренные планом, могут быть сняты с обсуждения исполкома или перенесены на другое заседание в исключительных случаях, при наличии мотивированного ходатайства организаций, внесшей вопрос, с разрешения председателя исполкома или лица, исполняющего его обязанности. Такого рода правила планирования работы исполкомов способствуют укреплению дисциплины в аппарате исполкомов, строгой ответственности должностных лиц за планирование работы.

В последние годы был весьма детально урегулирован порядок подготовки проектов решений и внесения вопросов на рассмотрение исполкомов местных (в частности, краевых, областных, городских — городов республиканского подчинения и городов областных и краевых центров) Советов. Соответствующие акты, в подавляющем большинстве принятые самими исполкомами, устанавливают ответственность отраслевых отделов и управлений за подготовку проектов, порядок их согласования с заинтересованными организациями, получения виз и возражений, оформления проекта (подписи, список лиц, приглашаемых на заседание исполкома при рассмотрении данного вопроса, и др.); обязанности работников аппарата исполкома и его руководителей по предварительному ознакомлению и визированию проекта; процедуру внесения проекта решения на рассмотрение исполкома, сроки рассылки материалов членам исполкома перед заседанием¹.

Порядок проведения заседаний исполкомов также подробно определяется в нормативных актах. В частности, законы о Советах устанавливают периодичность созыва заседаний, круг органов и лиц, вносящих вопросы на рассмотрение исполкомов. Законы о Советах, а

¹ См., например, решение исполкома Московского областного Совета от 22 июля 1968 г. «О порядке подготовки вопросов на рассмотрение исполкома Московского областного Совета и контроля за исполнением принятых решений и распоряжений» («Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 2, изд-во Московского университета, 1974, стр. 215—216).

также указанные выше решения исполкомов предусматривают порядок и сроки оформления принятых исполкомом решений, доведения их до исполнителей, обязанности структурных подразделений аппарата исполкома по проведению всей этой работы.

Особенно важное значение имеет определение правового положения двух отделов, на долю которых падает наибольшее количество оперативных мероприятий организационного характера. Речь идет об организационно-инструкторских и общих отделах. Они выполняют основную массу дел, связанных с планированием работы исполкомов, контактами с исполкомами нижестоящих и вышестоящих Советов, работой аппарата с депутатами и постоянными комиссиями и т. п. Практика свидетельствует о регламентации статуса организационно-инструкторских и общих отделов. В одних случаях это сделано самими исполкомами местных Советов, в других — правительствами союзных республик. Так, Совет Министров Молдавской ССР постановлением от 21 июня 1972 г. утвердил Положение об организационно-инструкторском отделе исполкома городского Совета и Положение об общем отделе исполкома районного, городского Совета. Совет Министров Узбекской ССР 3 августа 1970 г. и 2 октября 1972 г. принял Примерные положения об организационно-инструкторском и общем отделе исполкома областного Совета. В Казахской ССР постановлением правительства от 23 марта 1972 г. утверждены Положение об организационном отделе исполкома областного (Алма-Атинского городского) Совета и Положение об организационно-инструкторском отделе исполкома районного (городского) Совета¹.

Нормативные акты регулируют организацию приема населения в исполнительных комитетах местных Советов, отделах и управлениях, а также в различных подчиненных им советских учреждениях. Здесь прежде всего надо отметить, что ряд правил по организации приема граждан в государственных органах, в том числе и местных, содержит Указ Президиума Верховного Совета

¹ См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР» 1972 г. № 7; СП Узбекской ССР 1970 г. № 8, ст. 43; 1972 г. № 9, ст. 60; СП Казахской ССР 1972 г. № 7, ст. 31.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ОРГАНАМИ СОЮЗА ССР

та СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹. Вопросы организации приема граждан в местных советских органах регламентируются в ряде специальных нормативных актов центральных государственных органов, а также в решениях исполкомов местных Советов.

Для успешной деятельности Советов, укрепления их связей с трудящимися немалое значение имеет четкая организация делопроизводства (и его правового регулирования) в местных советских органах. Последние, в силу их положения в системе государственных органов, получают предписания от вышестоящих инстанций и сами обращаются в компетентные органы с различными вопросами. Они ведут обширную переписку с трудящимися, отвечают на их письменные обращения, рассылают решения Советов и исполнительных комитетов заинтересованным организациям, доводят до сведения населения. М. И. Калинин обращал внимание на необходимость четкой организации делопроизводства, которое он называл одним из элементов «техники постановки работы». Он подчеркивал: «Мы должны помнить, что иногда от плохой техники получают буквально *политические извращения*»².

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 17, ст. 144.

² М. И. Калинин, Вопросы советского строительства, Статьи и речи, стр. 567.

В социалистическом федеративном государстве, каким является Союз ССР, важное значение имеет решение вопроса о том, в сферу каких органов входит правовое регулирование различных видов общественных отношений — союзных, республиканских или тех и других. Применительно к теме данной работы это предполагает рассмотрение вопросов компетенции органов Союза ССР и союзных республик по регулированию деятельности местных Советов.

Необходимость регулирования деятельности Советов органами Союза ССР. Некоторое время тому назад в литературе встречалось утверждение о том, что определение правового положения местных органов власти должно составлять предмет ведения союзных республик. Оно обычно основывалось на следующих доводах. Первый из них условно можно назвать формальным; поскольку в Конституции СССР (ст. 14) специально не указано, что к ведению Союза относится установление основ (основных начал) законодательства о Советах, следовательно, регулирование организации и деятельности местных органов власти входит в компетенцию союзной республики. Второй довод¹ заключается в том, что федеративное государство, основанное на принципе суверенитета субъектов федерации, не имеет своих местных органов. Местные Советы являются местными органами власти союзных республик как субъектов федерации, и поэтому определение правового положения Советов относится к ведению союзных республик. Тре-

¹ К. Ф. Шеремет характеризует его как юридический (см. К. Ф. Шеремет, Некоторые проблемы регулирования правового положения местных Советов, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10, М., 1967, стр. 206); его же, Компетенция местных Советов, стр. 22.

тый довод состоит в том, что нет необходимости и целесообразности в издании союзного закона о Советах: в него «пришлось бы включить нормы, регламентирующие важнейшие права и обязанности Советов, порядок работы и т. п. В этом случае на долю республиканских Положений мало бы что осталось». К тому же некоторые общие нормы, касающиеся местных органов власти, содержатся в Конституции СССР. В связи с этим ставился вопрос о более подробном определении в Конституции основ построения и деятельности местных органов власти, исходя из принципа единства системы Советов. «Тогда отпал бы и сам вопрос о том, нужен или не нужен особый общесоюзный закон, регламентирующий деятельность местных Советов»¹.

Однако эта точка зрения не нашла поддержки. Все большее число авторов высказывалось за сочетание союзного и республиканского регулирования, чтобы основополагающие акты о Советах были изданы в первую очередь органами Союза ССР, а затем на их основе — органами союзных республик. Это мнение, опирающееся на целый ряд объективных критериев, в настоящее время подтверждается и законодательной практикой, которая пошла по линии союзного и республиканского регулирования деятельности местных Советов.

Какие же факторы говорят о необходимости союзного законодательства о местных органах власти?

1. Местные Советы депутатов трудящихся совместно с Верховными Советами автономных и союзных республик, Верховным Советом СССР образуют единую систему представительных органов Советского социалистического федеративного государства. Демократизм Советской власти состоит в том, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»². Они не замыкаются в рамках отдельных территорий, а принимают активное участие в решении задач общегосударственного масштаба. Определить положение и роль Советов как основного звена всей системы органов федеративного государства должны органы Союза ССР.

¹ «Какими должны быть законы о местных Советах», «Советы депутатов трудящихся» 1966 г. № 8, стр. 44.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 481.

2. Ряд отраслей народного хозяйства находится только в союзном ведении, но предприятия этих отраслей расположены на территории местных Советов, которые неизбежно вступают с предприятиями, а также с самими министерствами и ведомствами в разнообразные отношения в связи с использованием материальных и трудовых ресурсов, выпуском продукции (в которой заинтересовано местное население), расширением и реконструкцией производства и т. п. Наиболее эффективно определить полномочия местных органов власти в этих отношениях могут лишь органы Союза ССР¹, с одной стороны, обеспечивая полномочия местных Советов, с другой — не допуская явлений местничества.

3. Многие отрасли народного хозяйства находятся в союзно-республиканском ведении, ими руководят органы общей и специальной компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик, а также местные Советы и их исполнительные и распорядительные органы. В этих условиях важное значение имеет правильное разграничение полномочий союзных, республиканских и местных государственных органов (включая и местные Советы) по руководству соответствующей отраслью и решение проблемы возможного расширения прав отделов и управлений исполкомов местных Советов вышестоящими органами управления (в том числе и союзными) с учетом обеспечения полномочия самих Советов. Издание актов органами Союза ССР в значительной мере служит этим целям².

4. Обязательность принятия нормативных актов о местных Советах органами Союза ССР вытекает и из того, что в Советском федеративном государстве существенное значение имеет единство правового регулирования аналогичных общественных отношений в различ-

¹ См. Н. Арутюнян, И общесоюзный, и республиканский... «Советы депутатов трудящихся» 1967 г. № 1; А. И. Лукьянов, Единство системы Советов и его закрепление в законодательстве, «Советское государство и право» 1968 г. № 9; его же, Законодательство о Советах депутатов трудящихся и его развитие, «Знание», 1972.

² См. Н. Арутюнян, указ. работа, стр. 70—71; Н. Дмитриев, Нужен закон о районном Совете, «Советы депутатов трудящихся», 1968 г. № 5, стр. 92.

ных союзных республиках¹. Если природа государственных органов — участников этих отношений принципиально одинакова, важно, чтобы их задачи, компетенция, формы деятельности устанавливались на одной и той же основе. Регулирование деятельности местных Советов Союзом ССР — основа для последующего республиканского регулирования². Причем следует отметить, что термин «основа» означает здесь не только рамки, но и *образец* для республиканского регулирования. В этом отношении особенно важно то, что акт органа Союза ССР обобщает и закрепляет лучший опыт советского строительства в союзных республиках³.

5. Конституция СССР не исключает союзно-республиканское регулирование деятельности местных Советов. Конечно, в ней нет прямого указания на то, что издание основополагающих актов о Советах — один из предметов ведения Союза. Вместе с тем в ст. 98 Конституции СССР совершенно определенно сказано, что местные Советы принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, *предоставленных* им законами СССР и союзной республики. Аналогичная норма содержится в республиканских конституциях. Так, согласно ст. 80 Конституции РСФСР «Советы депутатов трудящихся принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР, РСФСР и автономной республики». Следовательно, с самого начала и Конституция СССР, и конституции союзных республик предусматривали возможность со-

юзного правового регулирования деятельности местных Советов¹.

6. Если пойти по пути издания только республиканских основополагающих актов (законов) о Советах, то в этом случае неизбежно возникает проблема их согласованности с различными союзными законодательными, правительственными и даже ведомственными актами. Эта проблема в значительной мере разрешается при принятии основополагающих актов о местных органах власти на уровне Союза ССР, так как ранее действовавшие акты обязательно приводятся в соответствие с последними или вообще отменяются. Все это способствует укреплению правовой основы и обеспечению законности в деятельности местных Советов.

Издание законодательных актов о Советах относится к сфере ведения и Союза ССР, и союзных республик. В этой связи следует остановиться на точке зрения, согласно которой в вопросах руководства местными Советами (а издание нормативных актов — один из методов этого руководства), так же как и в других вопросах общественной жизни, существуют: 1) исключительная компетенция Союза ССР, 2) совместная компетенция Союза и республик, 3) исключительная компетенция союзных республик². Исключительная компетенция Союза касается того круга вопросов организации и деятельности местных Советов, которые должны единообразно решаться в масштабе всей страны. Именно поэтому в Конституции СССР закреплены система Советов (ст. 94), основные направления их деятельности (ст. 97), порядок их образования (ст. 95, 134—141). Союзные республики обязаны придерживаться этих норм и включать их в республиканское конституционное законодательство³.

Установление норм Союзом ССР в порядке осуществления исключительной компетенции означает, что при регламентации отношений в той же сфере обществен-

¹ См. Н. В. Шелютто, Законодательное регулирование деятельности областных (краевых) Советов, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, М., 1972, стр. 22—23.

² См. Р. С. Павловский, Понятие и особенности компетенции местных Советов депутатов трудящихся, стр. 69; Н. А. Михалева, Конституционные проблемы совершенствования законодательства о местных Советах, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10, 1967, стр. 210—211; М. А. Шафир, Компетенция СССР и союзной республики (Конституционные вопросы), «Наука», 1968, стр. 166; И. Г. Цесаренко, Р. С. Павловский, Совершенствование правового регулирования деятельности местных Советов, «Советское государство и право» 1968 г. № 2, стр. 43.

³ См. И. Г. Цесаренко, Р. С. Павловский, указ. работа, стр. 43; А. В. Радвогин, Вопросы совершенствования законодательства о местных Советах депутатов трудящихся Киргизской ССР, «Вопросы развития законодательства Киргизской ССР», Фрунзе, 1968, стр. 53.

¹ См. Н. А. Михалева, Развитие общесоюзного законодательства о местных Советах, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 15, М., 1968, стр. 58—67.

² См. «Высшие представительные органы власти в СССР», «Наука», 1969, стр. 364.

³ См. «Высшие представительные органы власти в СССР», «Наука», 1969, стр. 364.

ной жизни другие органы обязаны не просто придерживаться такой нормы, а при необходимости воспроизводить ее текстуально или во всяком случае не изменять ее содержания. Если же органы союзной республики закрепляют нормы, несколько отличные от норм актов союзных органов, регулирующих те же отношения, на наш взгляд, вряд ли может идти речь об исключительных правах Союза ССР и о возможности предметного разграничения компетенции по руководству местными Советами между СССР и республиками.

Здесь уместно отметить, что в литературе существует деление норм общесоюзной Конституции о местных Советах и их органах на две группы: отсылочные и императивные¹. К первой группе относятся те из них, которые могут быть расширены и дополнены в республиканских конституциях. Императивные нормы воспроизводятся в республиканских конституциях без изменений, поскольку регулируют вопросы, единообразно решаемые в масштабе всей страны. Однако это деление представляется в значительной мере условным. Все нормы общесоюзной Конституции являются императивными: в республиканских конституциях не может быть противоречащих им положений. Но это вовсе не означает, что Верховный Совет союзной республики, выражающий ее суверенную волю, не может развить норму союзного Основного закона, дополнить ее, изложить в несколько измененной редакции². Это подтверждается анализом содержания отдельных статей конституций Союза ССР и союзных республик.

Сравнение норм Конституции СССР и конституций союзных республик показывает, что они не идентичны, хотя и касаются одного и того же предмета регулирования. Так, ст. 94 Конституции СССР и ст. 77 Конституции РСФСР весьма близки, но не совпадают по своему содержанию. Конституция Союза ССР предусмат-

¹ См. «Высшие представительные органы власти в СССР», «Наука», 1969, стр. 364—365.

² Поэтому представляется более точной другая мысль, высказанная в той же книге: соответствие норм республиканского закона императивным нормам общесоюзного законодательства надо видеть либо в текстуальном воспроизведении союзных норм, либо в отсутствии в нормах республиканского закона таких положений, которые в какой бы то ни было степени по-иному трактовали вопрос, урегулированный союзной нормой (см. стр. 177).

ривает, в частности, создание органов власти в округах. Конституция РСФСР говорит о национальных округах и административных округах. Конституция СССР не включила поселки в перечень административно-территориальных единиц, где создаются Советы. Конституция РСФСР сделала это. Отсюда видно, что Конституция союзной республики не просто воспроизвела норму Конституции Союза, а существенным образом дополнила ее. Следовательно, установление системы Советов не является исключительным правом Союза ССР. Оно входит в компетенцию и СССР, и союзных республик. Союз предусматривает нормы основополагающего характера, которыми республики руководствуются при выработке своих конституций, при необходимости дополняя их.

Редакция ст. 97 Конституции СССР и ст. 79 Конституции РСФСР тоже расходится. Конституция СССР говорит о том, что Советы «руководят местным хозяйственным и культурным строительством», а Конституция РСФСР содержит несколько иную формулировку (причем ст. 79 начинается именно с нее): Советы «руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории». Здесь более выпукло очерчена ответственность Советов за развитие подведомственной территории. Кроме того, говоря об основных направлениях деятельности Советов, ст. 79 Конституции РСФСР устанавливает дополнительное правило о том, что Советы «содействуют усилению оборонспособности страны». Такой нормы в ст. 97 Конституции СССР нет. Таким образом, ст. 79 Конституции РСФСР никак нельзя назвать повторением ст. 97 Конституции СССР. Мы видим, что право на определение основных направлений деятельности Советов принадлежит и республикам. Естественно, осуществляется оно с учетом того, что ранее издал Союз ССР.

Таким образом, правовое регулирование деятельности местных Советов в целом — это сфера совместной компетенции Союза и республик. Зато права Союза ССР и союзных республик по регулированию всегда будут исключительными. И эта исключительность компетенции в одних случаях связана с кругом регулирования, в других — с его формами и методами.

В момент наибольшей актуальности — в начальной

стадии новейшей кодификации законодательства о Советах — вопрос о формах и методах союзного регулирования в науке не нашел единого решения, подходы к нему были разнообразными, противоречивыми, и его окончательное решение было дано самой законодательной практикой.

Прежде всего речь пойдет о конституционном (союзном) регулировании. В литературе признается важное значение норм Конституции СССР в организации и деятельности Советов депутатов трудящихся¹. Но что составляет предмет и каковы пределы союзного конституционного регулирования деятельности местных Советов? Ответ на данный вопрос, в настоящее время весьма актуальный, обычно бывает общим: Конституция СССР должна содержать общие принципиальные положения, выражающие роль Советов в системе политической организации советского общества и определяющие их черты как основы всей государственности². В силу своих особенностей Основной закон может определить систему Советов и демократические принципы ее построения лишь в самой общей форме. Стало быть, нужны общесоюзные законодательные акты, которые бы отразили наиболее характерные черты, присущие Советам всех республик³.

Наиболее конкретной формулировкой предмета союзного конституционного регулирования деятельности местных Советов представляется следующее: конституция регулирует систему, организационную структуру и функции местных Советов⁴. Именно эти элементы характеризуют положение Советов в государстве и организацию их деятельности. Закрепляя систему Советов, Конституция СССР объединяет их в единую «федераль-

¹ О значении регулирования деятельности местных органов власти в Конституции СССР см. «Законодательство и законодательная деятельность в СССР», «Юридическая литература», 1972, стр. 92 (автор параграфа М. Р. Шабанов).

² См. М. А. Шафир, О соотношении союзного и союзно-республиканского законодательства о местных Советах депутатов трудящихся, «Вопросы развития законодательства Киргизской ССР», стр. 50.

³ См. И. Г. Цесаренко, Р. С. Павловский, указ. работа, стр. 42.

⁴ См. К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 22.

ным союзом скрепленную» государственную власть. В функциях Советов отражается их важная роль в хозяйственном и социально-культурном строительстве, причем как в отношении подведомственных, так и не подведомственных предприятий, организаций и учреждений, расположенных на их территории. В организационной структуре Совета раскрываются демократические основы и порядок его деятельности. Элементами предмета конституционного регулирования, на наш взгляд, являются также принципы и правовые формы деятельности местных Советов, частично уже закрепленные в союзной Конституции.

Исходя из изложенного выше содержания предмета конституционного регулирования, было бы целесообразным в союзном конституционном законодательстве расширить «круг принципов деятельности местных Советов, включив в него положения (уже предусмотренные союзными Указами «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (ст. 3) и «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» (ст. 6) о том, что Советы строят свою работу на основе коллективного руководства, гласности, регулярной отчетности депутатов перед избирателями, исполнительных органов — перед Советами и населением, широкого привлечения трудящихся к участию в деятельности Советов, руководят органами общественной самодеятельности населения. Вместе с уже закрепленными в конституции принципами, в частности подотчетностью исполнительных органов, перечисленные принципы составляют основу работы всех Советов, характеризуют демократическую сущность местных органов власти Советского государства.

Заслуживает внимания предложение¹ о включении в конституцию специальных норм о постоянных комиссиях и депутатах местных Советов, поскольку это прямо относится к организационной структуре Советов.

С некоторыми предложениями о расширении рамок конституционного регулирования нельзя согласиться.

¹ См. Н. А. Михалева, Конституционные проблемы совершенствования законодательства о местных Советах; стр. 209.

Думается, что на таком уровне нереально разграничить компетенцию Союза и республик в области законодательства о Советах¹. Здесь вряд ли возможно установить, какие отношения регулирует Союз и какие — республика (а ведь именно в этом состоит разграничение). Нет также необходимости включать в Основной закон отдельную норму о праве Союза направлять законодательную деятельность союзных республик: оно и без того прямо вытекает из существующих положений о приоритете союзного закона и о соответствии республиканских нормативных актов союзным.

Таким образом, Конституция СССР содержит наиболее принципиальные, отправные положения об организации и деятельности местных органов власти. Более детальные предписания должно давать специальное текущее законодательство о Советах. Какой должна быть его форма и содержание? В сравнительно недавнем прошлом по этим вопросам шла дискуссия. Целый ряд ученых выступили с предложением об издании единого союзного закона или Основ законодательства о Советах. Однако по характеру содержания такого акта среди его сторонников не было единства. Одни полагали, что союзный закон смог бы четко установить всю сферу деятельности, права и обязанности местных Советов и определить компетенцию высших органов власти и управления Союза ССР во взаимоотношениях с местными Советами, в нормативном регулировании их деятельности². Другие к тем же доводам добавляли: принятие союзного закона позволит систематизировать действующие и отменить устаревшие союзные акты о Советах³. Третьи особо подчеркивали, что союзный закон урегулирует взаимоотношения местных Советов с предприятиями, учреждениями и организациями союзного подчинения, а также с колхозами, кооперативными и общественными организациями⁴. Некоторые авторы

¹ См. Н. А. Михалева, Развитие общесоюзного законодательства о местных Советах, стр. 59.

² См. К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 23; «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10, М., 1967, стр. 208.

³ См. статью М. А. Шафира в книге «Вопросы развития законодательства Киргизской ССР», стр. 51.

⁴ См. И. Г. Цесаренко, Р. С. Павловский, указ. работа, стр. 42—43.

предлагали в союзных Основах законодательства о Советах урегулировать еще более широкий круг отношений, в частности принципы разграничения компетенции органов советской представительной системы, порядок распределения полномочий между органами Совета, формы соподчинения вышестоящих и нижестоящих Советов и их исполкомов, организационно-правовые формы деятельности местных Советов и др.¹.

Законодательная практика Союза ССР признала наиболее целесообразным издание союзных актов о местных Советах отдельных звеньев. В пользу такого решения говорили следующие обстоятельства. В одном акте было бы затруднительно отразить особенности деятельности всех местных Советов: А ведь именно это и важно в союзном регулировании, призванном укрепить положение Советов в системе государственных органов. Ведь общесоюзный закон о Советах должен быть эффективно действующим юридическим актом, а последнее предполагает, что он должен быть не своеобразным «сборником» общих положений, а правовым документом, детально регулирующим общественные отношения применительно к системе местных Советов, поскольку многие правила работы Советов имеют свои особенности для того или иного звена.

Например, различно положение Советов различных ступеней во взаимоотношениях с предприятиями, учреждениями и организациями союзного подчинения. В частности, сельские и районные Советы значительное внимание уделяют кооперации усилий и средств предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения на жилищное строительство, коммунально-бытовое и культурное обслуживание населения. Областные Советы и их исполкомы гораздо шире осуществляют полномочия контрольного характера, представляют в министерства и ведомства свои заключения по проектам планов подчиненных им предприятий. В едином законе невозможно также отразить и особенности организационно-массовой деятельности местных Советов различных ступеней.

Специальные основополагающие акты Союза ССР по

¹ См. Н. А. Михалева, Развитие общесоюзного законодательства о местных Советах, стр. 67.

вопросам организации и деятельности Советов. Представляется удачным решение проблемы пределов регулирования деятельности местных Советов в Указах Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов и от 19 марта 1971 г. об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов. Главная задача, стоящая перед союзным регулированием деятельности местных Советов, состоит в укреплении их полномочий, положения в системе органов Советского государства. В одной своей части данная задача решается в Конституции СССР, закрепляющей основы организации Советов, в другой — в Указах Президиума Верховного Совета СССР, развивающих нормы последней и содержащих ряд существенных положений, которые отражают особенности статуса местных органов власти и объем их полномочий. Основное назначение основополагающего акта Союза ССР о Совете той или иной ступени, как о том наглядно свидетельствует законодательная практика, — закрепить его права и обязанности.

Возникает и такой вопрос: надо ли, чтобы акты об основных правах и обязанностях Советов обязательно были законами СССР, или же возможны лишь Указы Президиума Верховного Совета СССР — в развитие уже сложившейся практики? Думается, если ст. 14 Конституции СССР будет включать правило о том, что к ведению Союза относится законодательство о Советах, принятие соответствующих актов станет прерогативой Верховного Совета СССР.

Издание общесоюзного акта об основных правах и обязанностях Советов каждого отдельного звена в принципе не исключает возможности разработки общего комплексного акта, регламентирующего деятельность Советов того же звена. Такой акт, как показывает опыт, является *примерным* и служит *образцом* для союзных республик, которые на его основе разрабатывают и принимают законы о соответствующих Советах. Так, Президиум Верховного Совета СССР одновременно с принятием Указов об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся и об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов депутатов трудя-

щихся своими постановлениями утвердил Примерные положения о соответствующих Советах и рекомендовал Президиумам Верховных Советов союзных республик с учетом этих Положений, а также с учетом местных условий разработать проекты законов об этих Советах и внести их на рассмотрение Верховных Советов республик¹. Такие законы были приняты во всех союзных республиках. Их анализ показывает, что как по структуре, так и по содержанию они воспроизводят Примерные положения, отразив особенности работы Советов в отдельных республиках.

Указы Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. и от 19 марта 1971 г. играют тройную роль.

1. С момента вступления в юридическую силу это акты *непосредственного действия*, регулирующие определенные общественные отношения, участниками которых являются Советы. Республиканские Положения о Советах в соответствующей части теряют свое значение еще до официального объявления об их отмене. Предписания нормативного акта Союза ССР становятся главной правовой основой деятельности Советов во всех союзных республиках.

2. Другое предназначение союзных указов об основных правах и обязанностях Советов — быть *основой* для республиканских законов о Советах. Эти законы вбирают в себя все положения акта Союза ССР и теперь уже сами становятся актами *непосредственного действия*².

3. После принятия республиканских законов Указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях Советов по-прежнему остаются и непосредственным регулятором *ряда* отношений, возникающих в связи с деятельностью местных Советов. Многие предприятия, учреждения и организации, под-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 16, ст. 132; 1971 г. № 12, ст. 134.

² В. А. Кирич правильно отмечает, что чаще всего общесоюзная правовая норма из области союзно-республиканского регулирования выполняет роль источника республиканского законодательства и в конкретных случаях опосредствуется через соответствующую республиканскую правовую норму, что не исключает полностью возможности непосредственного действия союзных правовых норм. См. «Высшие представительные органы власти в СССР», стр. 178.

чиненные местным Советам, входят составной частью в отрасли народного хозяйства союзно-республиканского подчинения, и нормы акта Союза ССР являются гарантией самостоятельного руководства местных органов власти подведомственным хозяйством, против проявления ведомственных тенденций в управлении соответствующими отраслями, гарантией правильного осуществления принципов демократического централизма и двойного подчинения. А для взаимоотношений местных Советов с предприятиями, учреждениями и организациями союзного подчинения непосредственное значение имеют нормы не республиканских законов, а акта органа Союза ССР, на основе которого они возникают и развиваются¹.

В этой связи представляется обоснованным положение о том, что нормы союзного законодательства о компетенции местных Советов и их исполкомов не должны иметь непосредственное действие, а обязаны «проходить» через законодательство соответствующей союзной республики². Это предложение (с приведенным выше уточнением по поводу основы для возникновения взаимоотношений между местными Советами и их органами, с одной стороны, и предприятиями центрального подчинения и органами Союза ССР — с другой) дает верное решение проблемы создания и соотношения союзного и республиканского законодательства о Советах и пользования им.

Иные нормативные акты. Деятельность местных Советов, их органов и депутатов регулируется не только специальными основополагающими актами, но и рядом иных законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР:

Прежде всего следует назвать Закон «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР», принятый Верховным Советом СССР 20 сентября 1972 г. В нем обобщены принципиальные особенности статуса депутата Совета любой ступени, единые для всей представительной системы формы деятельности депутатов и ее гарантии. Это общесоюзный акт, который «призван

регулировать наиболее важные, общие вопросы деятельности депутатов всех Советов, начиная с сельских и поселковых и кончая Верховным Советом СССР. Такой подход к решению вопроса вытекает из существа нашего государственного строя, из того, что принципы формирования и организации деятельности Советов всех звеньев, а также работы депутатов являются общими. На принципиально одинаковой основе строятся у нас и отношения депутатов Советов всех звеньев с должностными лицами предприятий и организаций»¹.

Закон «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» имеет важное общественно-политическое значение. Он призван повысить роль и содействовать активизацией деятельности и депутатов, и самих представительных органов власти². Тема данной работы предполагает выяснение вопроса о месте данного закона в системе законодательных и иных нормативных актов по вопросам работы Советов.

Прежде всего надо отметить, что закон о статусе не имеет цели заменить собой какой-либо уже изданный и устаревший акт Союза ССР по той простой причине, что аналогичного акта ранее не издавалось. В части, касающейся местных Советов, этот закон сочетается с общесоюзными актами об основных правах и обязанностях Советов отдельных звеньев, их нормы взаимно согласованы. Следует также подчеркнуть, что с появлением закона о статусе депутатов подавляющее большинство норм республиканских законов о Советах (в части, касающейся депутатов) по-прежнему сохраняет свое действие. Если в общесоюзном акте сформулированы принципиальные особенности, характерные для статуса депутатов всех Советов, в том числе местных Советов, то в законах о Советах отдельных ступеней подробно определены особенности статуса депутатов именно данных Советов. Поэтому нормы закона о статусе и закона союзной республики о Совете той или

¹ См. «Известия» 21 сентября 1972 г.

² См. А. Шитиков, Новый шаг в развитии демократии, «Советы депутатов трудящихся» 1972 г. № 11; А. Ф. Шебанов, Новый важный шаг в развитии социалистической демократии (К принятию Закона СССР «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР»), «Советское государство и право» 1973 г. № 1.

¹ См. Н. В. Шелютто, указ. работа, стр. 24.

² «Научные основы государственного управления в СССР» стр. 272 (автор раздела Б. М. Лазарев).

иной ступени, относящиеся к депутатам, должны применяться в их сочетании.

Это подчеркивает и сам закон о статусе, в ряде статей которого прямо сказано о том, что его положения дополняются нормами других законов, регулирующих деятельность депутатов. Статья 3 рассматриваемого закона говорит о целой системе законодательства о полномочиях депутатов, включая в него законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик — для депутатов местных Советов. В ст. 11 Закона о статусе содержится правило о том, что Президиум Верховного Совета либо исполком местного Совета заблаговременно сообщают депутату о времени и месте проведения сессии, вопросах, вносимых на рассмотрение Совета. В республиканских же законах о местных Советах определены точные сроки проведения этого мероприятия. Статья 14 общесоюзного закона гласит: «Государственный орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязаны дать ответ на запрос в сроки и в порядке, установленные законами Союза ССР, союзной, автономной республики»¹. Таким образом, правоотношение по поводу запроса депутата возникает на основе норм и общесоюзного, и республиканского масштаба. В ст. 23 предусмотрена обязанность государственных и общественных органов и должностных лиц дать ответ на обращение депутата «в установленный законом срок». Конкретные сроки, как известно, определены в республиканских законах о местных Советах. В соответствии со ст. 27 Закона о статусе депутат освобождается от основной работы с сохранением среднего заработка на время сессии Совета, а также для выполнения депутатских полномочий в других случаях, предусмотренных законодательством. Такие случаи указываются, в частности, и законодательством о местных Советах союзных республик. Положения аналогичного характера содержатся и в других статьях союзного закона, что свидетельствует о связи его предписаний с нормами законов союзных республик о местных Советах.

Среди других нормативных актов Союза ССР, в той

или иной мере регулирующих деятельность местных Советов и их органов, можно назвать, в частности, законы СССР: от 8 августа 1953 г. «О сельскохозяйственном налоге»¹, от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»², от 12 октября 1967 г. «О всеобщей воинской обязанности»³, Указы Президиума Верховного Совета СССР: от 26 ноября 1958 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог»⁴, от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁵, от 10 апреля 1965 г. «О подоходном налоге с колхозов»⁶ и др. Надо отметить и ряд Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых Верховным Советом СССР. Это Основы земельного законодательства, Основы водного законодательства, Основы законодательства о здравоохранении, Основы законодательства о судостроительстве, Основы гражданского законодательства, Основы исправительно-трудового законодательства, Основы законодательства о браке и семье и др.⁷

Эти законодательные акты специально не посвящены местным Советам. Как видно уже из их названия, они регулируют самые разнообразные отношения государственной и общественной жизни, вместе с тем устанавливая и определенные права и обязанности местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов как участников этих отношений. Все законодательные акты такого рода можно разделить на две группы.

В первую группу входят законы и указы, на основе

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1953 г. № 7.

² См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 15, ст. 313.

³ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. № 42, ст. 552.

⁴ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 34, ст. 415.

⁵ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 35, ст. 368.

⁶ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 15, ст. 206.

⁷ См. сб. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик», «Юридическая литература», 1971.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1972 г. № 39, ст. 347.

которых впоследствии принимаются аналогичные законы и указы в союзных республиках, в значительной мере воспроизводящие положения нормативных актов органов Союза ССР и в то же время отражающие специфические республиканские условия и особенности. Принятие таких актов нередко предусматривается в законах СССР и указах Президиума Верховного Совета СССР, не говоря уже об Основах законодательства. Основная роль союзного законодательства в данном случае, думается, заключается не столько в прямом действии, сколько в установлении норм первичного характера, в «принципиальном» регулировании отношений в соответствующей области государственной жизни. Конкретные же правоотношения возникают на основе республиканских нормативных актов, изданных по указанию союзных органов власти и в развитие их предписаний.

Вторая группа — это акты непосредственного действия. Их правила, касающиеся работы многих государственных органов, в том числе местных Советов и их исполкомов, не находят дальнейшего развития в аналогичных республиканских актах. Действует только союзный закон (или указ), и на его основе возникают конкретные правоотношения. Именно таким актом является, например, Закон о всеобщей военной обязанности, предусматривающий ряд обязанностей исполкомов местных Советов по оборонной работе, Закон о государственных пенсиях.

В связи с тем, что нормы, регулирующие работу Советов, устанавливаются и специальными основополагающими актами, и целым рядом законов и указов по отдельным отраслям хозяйственного и социально-культурного строительства, актуальное значение имеет проблема соотношения этих актов, взаимного соответствия их предписаний.

Указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях местных Советов наряду с Законом о статусе являются главными после Конституции СССР актами по вопросам деятельности Советов в масштабе Союза ССР. Поэтому в них воспроизводятся те принципиальные положения о полномочиях Советов, которые уже были закреплены в других союзных актах, изданных ранее. Это правило уже

последовательно проведено в Указах Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. и от 19 марта 1971 г. Показательно, например, регламентация в Указе от 8 апреля 1968 г. компетенции сельских и поселковых Советов в области налоговой политики. В п. «г» ст. 4 говорится, что к ведению Совета относится предоставление льгот по местным налогам и сборам в соответствии со ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР о местных налогах и сборах от 10 апреля 1942 г. Статья же 2 этого Указа предоставляет Советам депутатов трудящихся и их исполнительным комитетам право «понижать ставки и устанавливать льготы по местным налогам и сборам как для отдельных категорий облагаемых объектов и групп плательщиков, так и для отдельных плательщиков»¹. Следовательно, Указ от 8 апреля 1968 г. применительно к сельскому, поселковому Совету указал на положение ст. 2 Указа от 10 апреля 1942 г., касающееся всех Советов.

Надо отметить, что при издании союзных законов и указов «по отраслям», возлагающих ряд обязанностей на исполкомы местных Советов, не всегда учитывалось, что в данной конкретной сфере еще не были урегулированы полномочия самих Советов и что многие из задач, возложенных на исполкомы, стоят перед органами власти. Указ от 8 апреля 1968 г. устранил эту неточность, сформулировав обязанности сельских и поселковых Советов в тех вопросах, по которым их исполкомам ранее уже были даны полномочия. Здесь интересно сравнить п. «у» ст. 4 Указа от 8 апреля 1968 г. и ряд статей Закона о всеобщей военной обязанности от 12 октября 1967 г. Этот Закон возложил на исполкомы сельских и поселковых Советов, в частности, следующие обязанности: первичный учет всех военнообязанных и призывников (ст. 81); представление в районные (городские) военные комиссариаты списков юношей, подлежащих приписке к призывным участкам (ст. 21); принятие мер к обеспечению организованной явки граждан в военные комиссариаты для проведения приписки и призыва и выделение для этих целей необходимого транспорта (п. «б» ст. 32); орга-

¹ См. «Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1967», т. 2, М., 1968, стр. 306.

низация торжественных проводов призванных на действительную воинскую службу (п. «в» ст. 32); проявление заботы о семьях призванных на действительную военную службу и принятие мер к строгому соблюдению действующего законодательства о льготах и пособиях для этих семей (п. «г» ст. 32); предоставление уволенным в запас военнослужащим срочной и сверхсрочной службы работы не позднее месячного срока со дня обращения (ст. 43). С учетом этих предписаний в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. сформулированы полномочия сельского, поселкового Совета, который обеспечивает точное исполнение всеми гражданами Закона о всеобщей воинской обязанности и ведет в установленном порядке первичный учет военнообязанных и призывников. Тем самым Указ, во-первых, закрепил общеизвестное, но, к сожалению, не отраженное в законе, положение о том, что ответственность за осуществление закона прежде всего несет сам орган власти, а не только его исполком. Во-вторых, из норм Указа вытекает, что все обязанности в данной сфере (как и во всех других), установленные законом, исполкомы реализуют под непосредственным руководством и контролем Советов.

После издания Указов об основных правах и обязанностях местных Советов при регламентации отношений в различных сферах общественной жизни, естественно, может возникнуть необходимость в изменении в той или иной степени компетенции соответствующего Совета. В этом случае наряду с изданием закона или указа, регулирующего общественные отношения в определенной отрасли, представляется целесообразным внесение дополнений и в Указ об основных правах и обязанностях Совета данной ступени. Тем самым можно будет избежать и возможных противоречий в законодательстве, и множественности актов, которыми обязаны руководствоваться Советы в своей работе. Кроме того, поскольку союзный Указ о правах и обязанностях Советов является основой для республиканских законов о Советах, то новое полномочие Совета (или же лишение его определенного полномочия) будет последовательно отражено и в республиканском законодательстве.

Применительно к организационной работе местных

Советов правотворческая практика свидетельствует и о другой тенденции: исключении из Указов об основных правах и обязанностях Советов некоторых положений в связи с более подробной регламентацией соответствующих вопросов в актах, специально посвященных тем или иным аспектам организации работы Советов и их депутатов. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1973 г.¹ из Указов об основных правах и обязанностях сельских и поселковых, районных, городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся исключены положения, касающиеся бесплатного проезда депутатов на транспорте и увольнения депутатов с работы по инициативе администрации, на том основании, что соответствующие вопросы наиболее полно урегулированы в Законе «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР».

В деятельности местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов важную роль играют нормативные постановления Совета Министров СССР². Надо отметить, что в последние годы Правительство СССР приняло ряд постановлений, прямо адресованных местным Советам некоторых звеньев или их исполнительным комитетам. Так, 14 марта 1968 г. было издано постановление «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»³, 5 марта 1971 г. — «О мерах по укреплению материально-финансовой базы исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся»⁴.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1973 г. № 11, ст. 156.

² В. И. Васильев выделяет следующие группы актов Правительства СССР, так или иначе регулирующих деятельность исполнительных комитетов: общие нормативные акты типа уставов, положений, правил; акты, комплексно решающие конкретные проблемы хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства; акты, специально посвященные передаче отдельных полномочий исполкомам (см. В. И. Васильев, Акты правительства и деятельность местных Советов, «Советское государство и право» 1974 г. № 4, стр. 61). Присоединяясь к этой характеристике, отметим, что постановлений Правительства, непосредственно адресованных исполкомам, издается меньше, чем актов других названных видов.

³ СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30.

⁴ СП СССР 1971 г. № 5, ст. 37.

Принципиальное значение названных актов состоит в том, что они расширяют материальные возможности и гарантии эффективной работы местных Советов, предусматривают меры по укреплению доходной части их бюджетов, передаче в ведение местных Советов предприятий, учреждений и организаций, а также дополнительных финансовых средств в бюджеты Советов. Эти постановления содержат и нормы, расширяющие компетенцию и самих Советов, и их исполкомов в области планирования и финансирования народного хозяйства в рамках соответствующих административно-территориальных единиц. В последующем указанные полномочия Советов и их исполкомов находят отражение в законах о соответствующих органах власти.

Правительство СССР издает и большое число иных постановлений, регулирующих деятельность исполнительных и распорядительных органов местных Советов. Эти акты, как правило, устанавливают полномочия многих государственных органов в различных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства, в том числе и исполнительных органов местных Советов.

Рассмотрение всех постановлений, издаваемых Правительством и в той или иной мере касающихся исполкомов, отделов и управлений, выходит за рамки данной работы. Здесь следует лишь отметить, что постановления Совета Министров СССР, как и акты Верховного Совета СССР и его Президиума, одновременно и регулируют определенные общественные отношения, и служат основой для последующего республиканского нормотворчества. Именно поэтому многие постановления Совета Министров СССР регулируют не только вопросы, которые отнесены к союзно-республиканскому ведению, но и вопросы, которые по Конституции СССР и конституциям союзных республик входят в предметы ведения республик.

Постановления Совета Министров СССР, регулирующие деятельность исполнительных органов местных Советов, также можно разделить на две группы: постановления, действующие непосредственно, без последующего воплощения в республиканских правительственных актах аналогичного содержания, и постановления, в исполнение и развитие которых принимают-

ся постановления Советов Министров союзных республик.

Постановлений первой группы по вопросам союзно-республиканского и республиканского ведения (т. е. именно тем вопросам, в решении которых принимают участие и исполнительные органы Советов) издается сравнительно немного. И касаются они обычно тех областей государственной жизни, которые требуют и централизации управления, и нормативного регулирования.

Большинство же постановлений Совета Министров СССР по вопросам союзно-республиканского и республиканского ведения находит свое развитие в соответствующих по названию и предмету регулирования постановлениях Советов Министров союзных республик. Об этом свидетельствует, в частности, нормотворческая практика РСФСР. Постановления Совета Министров РСФСР: от 9 августа 1968 г. «О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в РСФСР» издано во исполнение и развитие аналогичного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 июля 1968 г.¹; от 17 сентября 1968 г. «Об улучшении использования грузового автомобильного транспорта в РСФСР» — постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 августа 1968 г.²; от 24 сентября 1968 г. «О мерах по дальнейшему развитию народных промыслов в РСФСР» — постановления Совета Министров СССР от 14 августа 1968 г.³; от 25 ноября 1968 г. «Об улучшении руководства физической культурой и спортом в РСФСР» — постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 октября 1968 г.⁴; от 3 декабря 1968 г. «О мерах по улучшению организации в РСФСР технического обслуживания и ремонта транспортных средств, принадлежащих гражд-

¹ СП РСФСР 1968 г. № 15, ст. 76; СП СССР 1968 г. № 13, ст. 82.

² СП РСФСР 1968 г. № 16, ст. 87; СП СССР 1968 г. № 15, ст. 99.

³ СП РСФСР 1968 г. № 18, ст. 98; СП СССР 1968 г. № 16, ст. 108.

⁴ СП РСФСР 1968 г. № 25, ст. 123; СП СССР 1968 г. № 20, ст. 139.

дана» — постановления Совета Министров СССР от 10 октября 1968 г.¹. Постановление Совета Министров РСФСР от 16 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» принято во исполнение аналогичного по названию постановления Совета Министров СССР от 16 мая 1972 г.². То же самое можно сказать о постановлении Совета Министров РСФСР от 20 июля 1972 г. «О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы в РСФСР», изданном во исполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 июня 1972 г. «О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы»³. Этот перечень можно было бы продолжить.

Возникает вопрос, какие из этих актов (союзные или республиканские) для местных Советов и их исполнительных органов играют главную роль, являются для них непосредственно действующими. Издание постановлений правительств союзных республик во исполнение постановлений Правительства СССР является объективной необходимостью: постановления Совета Министров СССР не могут (и не должны) регулировать деятельность всех органов в союзных республиках и во всех ее аспектах. Но с принятием республиканских актов не должно получаться своеобразной «накладки» регулирования, когда одна часть прав местного органа устанавливается актом союзного Правительства, а другая часть (в одном и том же вопросе) — актом республиканского правительства, дополнившим первое постановление. С этой целью, думается, республиканский акт, если он издается в развитие союзного акта, должен прежде всего вобрать в себя, воспроизвести все те нормы последнего, которые закрепляют права республиканских и местных органов, а затем установить и новые, дополнительные полномочия. В итоге будет создан целостный республиканский акт, полно и четко

регулирующий соответствующие отношения. Роль постановления Правительства СССР в этом случае заключается в том, что именно в нем были установлены нормы первичного характера, ставшие основой для республиканского регулирования; оно сохраняет силу непосредственно действующего акта для союзных органов управления (отраслевых и функциональных) и продолжает иметь свое значение действующего акта для исполнительных органов местных Советов, в частности, как основа для их взаимоотношений с союзными органами управления, если такие взаимоотношения будут возникать.

Таким образом, как видно из изложенного, регулирование деятельности местных Советов, их исполнительно-распорядительных органов и депутатов актами органов Союза ССР предопределено положением Советов как политической основы СССР, единством их системы, федеративным устройством нашего государства, объективными потребностями хозяйственного и социально-культурного строительства.

¹ СП РСФСР 1968 г. № 25, ст. 124; СП СССР 1968 г. № 19, ст. 137.

² СП РСФСР 1972 г. № 16, ст. 97; СП СССР 1972 г. № 11, ст. 61.

³ СП РСФСР 1972 г. № 17, ст. 106; СП СССР 1972 г. № 11, ст. 60.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ОРГАНАМИ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Издание в союзных республиках нормативных актов о местных Советах и их органах связано со статусом республик как суверенных государств и необходимо для организации успешного выполнения предписаний союзных органов о Советах, учета условий отдельных республик и повышения тем самым эффективности правового регулирования¹.

В регулировании деятельности местных Советов и подчиненных им органов управления в той или иной степени участвуют Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, Совет Министров, министерства и ведомства республики. Рассмотрим роль каждого из них в этой области.

Верховный Совет. Среди органов союзной республики на первом месте стоит ее Верховный Совет. Будучи высшим органом народного представительства, Верховный Совет возглавляет систему Советов данной республики и решает наиболее важные вопросы развития народного хозяйства и социально-культурной жизни, отнесенные к компетенции республики.

1. Характеризуя полномочия Верховного Совета союзной республики, следует отметить, что только ему принадлежит право установления конституционных основ организации и деятельности местных Советов. Известно, что в конституциях республик имеются главы, посвященные местным органам власти.

Содержащиеся в этих главах нормы можно условно

разделить на три группы. Первая касается непосредственно местных Советов. В конституциях закрепляется, например, их система, срок полномочий (равный 2 годам), в наиболее общем виде функции этих органов, количество сессий, проводимых в год Советами различных звеньев, а также содержатся некоторые правила проведения сессий. Конституции устанавливают виды актов, принимаемых местными Советами,— решения и распоряжения. Определяя основы взаимоотношений Советов разных звеньев, конституционные нормы предоставляют вышестоящим местным Советам право отменять решения и распоряжения нижестоящих Советов и их исполнительных комитетов.

Вторая группа конституционных норм относится к исполкомам. Они согласно конституциям являются исполнительными и распорядительными органами местных Советов и образуются в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов исполкома. Конституции в общей форме очерчивают задачи исполнительных комитетов. Так, согласно ст. 58 Конституции Белорусской ССР «исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся (области, района, города, поселка, села) осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов». Во исполнение своих задач исполкомы, как сказано в конституциях, принимают решения и распоряжения. Исполкомы осуществляют свою деятельность на основе двойного подчинения, будучи подотчетными избравшему их Совету и исполнительному комитету вышестоящего Совета. Вышестоящему исполкому предоставлено право отменять решения и распоряжения исполкомов нижестоящих Советов и приостанавливать решения и распоряжения самих этих Советов.

Третья группа конституционных норм касается отделов и управлений исполкомов. Конституции ряда союзных республик содержат примерные перечни этих органов, которые должны быть созданы Советами различных звеньев, и, кроме того, предоставляют Советам право, в соответствии с особенностями хозяйства, с утверждения Верховного Совета, Президиума Вер-

¹ См. Н. А. Михалева, Новое законодательство о районных и городских Советах депутатов трудящихся, «Труды ВЮЗИ», т. XXVIII, М., 1972, стр. 53—54.

ховного Совета, Совета Министров¹ или вышестоящего местного Совета образовать другие отделы или управления. Конституции закрепляют как общий принцип двойное подчинение этих органов.

Остальные элементы организации и деятельности местных Советов не нашли своего отражения в республиканских конституциях. В литературе порой встречается утверждение, что в конституционных нормах, в частности ст. 79 Конституции РСФСР, закреплены основы компетенции местных Советов², что Конституции в самой общей форме очерчивают компетенцию местных органов власти³. Разумеется, Основной закон устанавливает главные направления деятельности и функции Советов, которые имеют для компетенции этих органов определяющее значение⁴. Но конституционные статьи не дают, конечно, реального представления о всех тех областях хозяйственного и социально-культурного строительства, в которых Советы компетентны (о предметах ведения), и тем более о полномочиях, которыми они обладают.

В последние годы в связи с совершенствованием законодательства о местных Советах ставился вопрос о расширении республиканского конституционного регулирования их деятельности. При этом речь шла о включении в конституции республик некоторых положений, уже нашедших отражение в текущем законодательстве. Предложения по совершенствованию конституционного регулирования деятельности местных Советов, о которых говорилось в первой и второй главах, относятся и к республиканским конституциям. Поэтому нет необходимости в их подробном изложении и обос-

¹ Вопросы о том, какой орган утверждает образование отделов и управлений, по-разному решен в конституциях союзных республик.

² См. Н. А. Михалева, Совершенствовать законодательство о компетенции местных Советов, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 7, 1966, стр. 167.

³ См. В. А. Ким, Г. В. Нечитайло, Отражение интересов населения в деятельности местных Советов депутатов трудящихся, Алма-Ата, 1970, стр. 87—88.

⁴ См. об этом С. М. Касымов, Городские Советы депутатов трудящихся Таджикистана на современном этапе, Душанбе, 1961, стр. 84.

новании в данной главе. Хотелось бы лишь отметить, что в республиканских конституциях желательно было бы более полно и точно отразить функции местных Советов, их организационную структуру (включив, в частности, нормы о постоянных комиссиях, депутатских группах и депутатах), принципы деятельности местных органов власти.

Совершенствование конституционного законодательства не сводится к дополнению текста Основного закона. Не менее важно исключить из конституций нормы, не имеющие стабильного характера. В этой связи представляется верным неоднократно выдвигавшееся в литературе предложение не давать в конституциях союзных республик перечней отделов и управлений, образуемых Советами разных звеньев¹. В ряде союзных республик (Украинская, Армянская, Латвийская, Литовская, Молдавская ССР) конституции уже не содержат таких перечней.

2. Законодательное регулирование деятельности местных Советов не исчерпывается, конечно, конституционным определением основ их правового положения. Одним из ярких подтверждений тому является принятие Верховными Советами основополагающих актов о Советах, а именно — законов о сельских, поселковых, районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся. Интересен тот факт, что если при обновлении законодательства о местных органах власти в 1957—1959 гг. только в ряде союзных республик Положения о них были утверждены законами, то теперь во всех республиках правовое положение сельских, районных, городских, поселковых Советов определено законами. Следует согласиться с теми авторами², которые предлагают закрепить за верховными

¹ См. «Местные Советы на современном этапе», «Наука», 1965, стр. 238; «Районный Совет депутатов трудящихся на современном этапе», Алма-Ата, изд-во «Казахстан», 1967, стр. 45; Н. А. Михалева, Конституционные проблемы совершенствования законодательства о местных Советах, стр. 210; К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 67; Б. Н. Габричидзе, Городские Советы депутатов трудящихся, стр. 198 и др.

² См. Р. А. Сафаров, Формы участия местных Советов в деятельности Верховных Советов союзных республик, «Труды ВЮЗИ», т. VII, 1966, стр. 165, 167; А. Х. Махнеико, Развитие дея-

органами народного представительства исключительное право на издание основополагающих актов о Советах¹. Это диктуется особой важностью отношений, возникающих в процессе деятельности местных Советов и их органов, необходимостью укрепления и развития этих отношений, задачами упрочения роли представительных органов в хозяйственном и социально-культурном строительстве, повышения их авторитета².

Законы о сельских, поселковых, районных, городских и районных в городах Советах служат этим целям не только по форме, но и по содержанию. В них нашли отражение все главные особенности организации и деятельности указанных органов. Законы прежде всего закрепили основы организации и деятельности самих Советов. В соответствующих главах законов (Основные принципы образования и деятельности Советов) подчеркивается, что Советы являются органами государственной власти на объединяемой ими территории

тельности Верховных Советов союзных республик в области руководства местными органами государственной власти, «Правоведение» 1968 г. № 4, стр. 18; К. Ф. Шеремет, указ. работа, стр. 23.

¹ До принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. и республиканских законов о местных Советах в литературе дискутировался вопрос о том, принимать законы или Положения о местных Советах. Большинство авторов высказывалось за законы. Однако мнение о том, что формой акта о местном Совете должно быть Положение, утвержденное законом, также вносилось некоторыми авторами (см., например, Г. Петров, О форме и содержании новых законов, «Советы депутатов трудящихся» 1967 г. № 6).

Весьма убедительные доводы в пользу издания законов о Советах содержатся в монографии К. Ф. Шеремета «Компетенция местных Советов» (стр. 24—26): а) закон занимает ведущее место среди источников права; б) Конституция СССР и Конституция союзных республик прямо требуют, чтобы деятельность местных Советов регулировалась законами; в) Положение стало настолько распространенной формой, регулирующих деятельность различных органов, что издание Положений о Советах нивелировало бы функции местных органов власти с функциями других органов. В настоящее время вопрос о форме актов, регулирующих деятельность местных Советов, уже не имеет прежнего значения, поскольку практика пошла по пути издания законов о них.

² В ряде зарубежных социалистических стран определение правового положения местных органов государственной власти отнесено Конституциями к ведению высших представительных органов государственной власти (ст. 85 Конституции ГДР, ст. 45 Конституции ПНР, § 6 ст. 42 Конституции СРП).

и решают в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся села, поселка, района, города, городского района. Сельские, поселковые, районные, городские органы власти участвуют также в обсуждении вопросов, решаемых вышестоящими органами.

Законы о Советах содержат специальные статьи об их функциях. Как уже отмечалось, в них не только воспроизводятся конституционные положения (нормы ст. 79 Конституции РСФСР и аналогичных статей Конституций других республик), но и записаны такие важные функции и задачи, например сельских и поселковых Советов, как контроль за работой расположенных на территории Совета колхозов, совхозов, предприятий местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, учреждений здравоохранения, просвещения, культуры, связи и других организаций высшего подчинения, непосредственно обслуживающих население, а также координация деятельности этих предприятий, учреждений и организаций в области социально-культурного и бытового обслуживания населения¹.

Не менее четко закреплена в законах о районных, городских и районных в городах Советах ряд функций этих органов. Так, согласно ст. 4 Закона РСФСР о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся каждый из них координирует и контролирует деятельность всех расположенных на территории города, района предприятий, учреждений и организаций по жилищному, коммунальному строительству, строительству объектов социально-культурного и бытового назначения, производству товаров народного потребления и местных строительных материалов, по разработке и проведению мер в области благоустройства, торговли и общественного питания, народного образования, здравоохранения, культуры и в других областях, связанных с обслуживанием населения города, района, осуществляет в пределах предоставленных Совету прав контроль за работой расположенных на территории города,

¹ См. ст. 3 Закона о сельском, поселковом Совете РСФСР, ст. 3 Закона о сельском, поселковом Совете БССР и др.

района предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения и за соблюдением ими законодательства. Как отмечалось, законы закрепили руководство вышестоящих Советов деятельностью нижестоящих, причем речь идет не только, например, о руководстве районного Совета сельскими и поселковыми либо городского Совета районными в городе Советами, но и о руководстве городского Совета работой расположенных на территории города сельских и поселковых Советов, городского Совета — деятельностью другого, подчиненного ему городского Совета и т. п.

Законы формулируют также ряд принципов деятельности Советов, о которых уже говорилось достаточно подробно в первой главе.

Высший представительный орган государственной власти республики устанавливает в законах о Советах их компетенцию. Она находит свое воплощение, во-первых, в указании на предметы ведения, т. е. те сферы хозяйственной и социально-культурной жизни, в которых действуют Советы и, во-вторых, в перечислении полномочий, которые им предоставлены в каждой сфере.

Так, в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, например, сельские, поселковые Советы руководят подведомственными объектами, обеспечивая правильную эксплуатацию жилых домов, коммунальных предприятий, административных и других помещений и организуя их ремонт; принимают меры по обеспечению топливом, освещением, инвентарем, находящимся на сельском бюджете социально-культурных учреждений, ремонту их помещений, созданию нормальных жилищно-бытовых условий работникам этих учреждений; утверждают и освобождают от должности руководителей подчиненных предприятий жилищно-коммунального хозяйства — по согласованию с вышестоящими органами управления жилищно-коммунальным хозяйством. Вместе с тем законы закрепляют за сельскими и поселковыми Советами ряд полномочий в рассматриваемой сфере по отношению к предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения. Эти Советы, в частности, осуществляют контроль за их деятельностью в области жилищно-коммунального хозяйства, за правильной эксплуатацией принадлежащих им

жилого фонда, коммунальных предприятий и сооружений; привлекают к работе по благоустройству колхозы, совхозы, предприятия, учреждения и другие организации, независимо от их ведомственной подчиненности, объединяют с согласия всех этих организаций средства, выделяемые ими на благоустройство.

При подготовке республиканских законов о Советах огромную роль сыграли Указы Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. и от 19 марта 1971 г. и Примерные положения о сельском, поселковом, районном, городском и районном в городе Советах. Однако Верховные Советы не «скопировали» эти нормы об основах организации и деятельности и о компетенции Советов, а в ряде случаев дополнили и развили их. В частности, Верховные Советы Белорусской, Казахской, Литовской республик установили в законах о сельских и поселковых Советах их обязанность осуществлять контроль за соблюдением законодательства и своевременным выполнением планов и обязательств перед государством не только колхозами и совхозами, но и другими сельскохозяйственными предприятиями. В Эстонской ССР сельский, поселковый Совет, способствуя проведению мероприятий по лесонасаждению и охране государственных и колхозных лесов, лесомелиорации и лесоустройству, вносит предложения по этим вопросам не только в исполком вышестоящего Совета, но и в соответствующий орган государственного управления. Верховный Совет Казахской ССР возложил на сельские, аульские и поселковые Советы обязанность контролировать выполнение мероприятий по борьбе не только с эрозией, но и с засолением и заболачиванием почвы. А в аналогичной статье Закона о сельском, поселковом Совете Эстонской ССР говорится о его обязанности контролировать соблюдение законодательства об использовании мелиоративных сооружений и осушенных земель.

Дополнение норм актов общесоюзного масштаба имело место и при принятии Верховными Советами союзных республик законов о районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся. Это можно видеть на примере Закона о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР. Уже в первой его статье содержится существенное дополнение к аналогичной

статье союзного Примерного положения. Высший орган государственной власти Российской Федерации установил, что районный Совет осуществляет свои полномочия, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся района, «с учетом исторических, экономических, географических и других особенностей». В союзном акте такого предписания нет. В соответствии с п. «д» ст. 12 Закона районный Совет осуществляет контроль за рациональным использованием не только минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических, но и «других» ресурсов. Таким образом, здесь рамки контрольной деятельности местного органа власти расширены. В п. «б» ст. 14 Закона раздвинут круг обязанностей районного Совета. Он должен обеспечить проведение мероприятий по охране посевов и насаждений, повышению урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животноводства, снижению себестоимости продукции и т. п. Наряду с этим районный Совет обязан обеспечить проведение мероприятий по развитию мелиорации земель и их сельскохозяйственному освоению. В ст. 14 включен пункт, которого вообще не было в Примерном положении (п. «к» ст. 14), о том, что районный Совет содействует укреплению договорных отношений между заготовительными организациями и колхозами, совхозами, другими сельскохозяйственными предприятиями по продаже, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции и сырья. В той же статье можно найти и еще одно дополнение: в п. «л» говорится о том, что районный Совет контролирует правильное использование и хранение сельскохозяйственной техники, минеральных удобрений, ядохимикатов и нефтепродуктов. Это, казалось бы незначительное дополнение, ведет тем не менее к важным последствиям в практической деятельности Советов и их органов.

В соответствии с п. «и» ст. 16 Закона районный Совет принимает меры к развитию рыболовного, охотничьего и иных промыслов. Статья 19 (п. «б») отнесла к непосредственному ведению районного Совета принятие мер по обеспечению населения топливом. Обязанность районного Совета, не предусмотренная Примерным положением, очерчена и в ст. 22 Закона. Согласно п. «д» районный Совет «организует вне-

школьную работу с учащимися по месту их жительства». В Законе о районном Совете содержится и ряд иных дополнений, а также уточнений и изменений норм Примерного положения. Такие же новеллы имеются и в законе о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР. Их можно найти также в законах о районных и городских Советах других союзных республик.

Все это не только свидетельствует о творческом подходе Верховных Советов союзных республик к разработке законов о местных Советах, что само по себе тоже очень важно. Подробное отражение всех аспектов компетенции Советов в специальных законах объясняется стремлением создать эффективные нормативные акты, которые действительно могут быть надежной правовой основой деятельности местных органов власти. И тот факт, что в законах имеются специальные главы, всесторонне и полно закрепляющие права и обязанности Советов, не может не радовать. Нормотворческой практикой не воспринято, таким образом, предложение о том, чтобы законы о Советах не перечисляли подробно их права, а указывали лишь исключительные полномочия¹.

Думается, что это предложение не соответствовало самой идее создания кодификационных актов о местных органах власти. Как неоднократно отмечалось в литературе, одним из недостатков правового регулирования деятельности местных Советов является именно чрезмерная множественность актов, их взаимное наслаение. Издание законов о Советах как раз и направлено на то, чтобы унифицировать правовую основу деятельности Советов. Кроме того, новые законы призваны служить укреплению авторитета и полновластия этих органов. А именно компетенция показывает, насколько активно они могут участвовать в государственной и общественной жизни.

¹ См. Г. Петров, О форме и содержании новых законов, «Советы депутатов трудящихся» 1967 г. № 6, стр. 84—85.

Это предложение обосновывалось тем, что конкретные полномочия Советов часто обновляются в соответствии с новыми задачами, которые ставят перед ними партийные и вышестоящие советские органы, и не могут быть стабильными.

Верховные Советы союзных республик подробно регламентируют в законах о Советах и их организационно-массовую работу. Наибольшее количество предписаний посвящено «традиционным» организационным формам: сессиям, постоянным комиссиям, индивидуальной работе депутатов. Правовые нормы довольно подробно регламентируют проведение сессий — периодичность их созыва, срок оповещения депутатов, круг органов и лиц, вносящих вопросы на рассмотрение Совета, регламент сессионных заседаний, порядок принятия решений и сроки доведения их до исполнителей. Законы о Советах содержат основы правового положения постоянных комиссий — цели их создания, виды комиссий, полномочия мандатных, планово-бюджетных комиссий, комиссий по социалистической законности и охране общественного порядка, по делам молодежи и отраслевых комиссий, право комиссий на заслушивание докладов руководителей предприятий, учреждений и организаций по рассматриваемым вопросам и давать им рекомендации, затребовать от руководителей необходимые материалы и документы. В этих законах имеются нормы о правовом статусе депутата как представителя избирателей и члена местного органа государственной власти.

Указанные выше организационные формы регламентируются подробно. Верховные Советы не только повторили в законах ранее действовавшие организационные правила, но и включили ряд новых. Например, более детально сформулированы права постоянных комиссий, право депутатского запроса и обращения. Это говорит о стремлении максимально отразить в законах положительную практику советского строительства, правила работы Советов, испытанные временем.

Особенно существенно расширены за последние годы разделы законов, касающиеся статуса депутатов. Так, в 1973 году внесены изменения и дополнения в законы РСФСР о сельском и поселковом, о районном, о городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся. В развитие положений Закона СССР о статусе депутатов Советов от 20 сентября 1972 г. многие статьи этих законов РСФСР получили новую редакцию, были дополнены рядом важных правил, отра-

жающих повышение роли и ответственности депутатов¹.

Законы о Советах содержат, конечно, не все, а лишь наиболее важные и стабильные правила организационно-массовой деятельности. Так, установлено, что сессии могут быть созваны по требованию не менее одной трети общего числа депутатов Совета, но процедура осуществления ими этого права не регламентируется. В какой форме депутаты должны изложить свое требование — устной или только письменной, как им поступать в том случае, если исполком сочтет их требование необоснованным (а такой вариант не исключается)? Многие другие статьи, касающиеся постоянных комиссий и депутатов, также требуют дальнейшего развития. В частности, законами закреплена обязанность депутатов отчитываться перед избирателями, однако не указано, что считать отчетом, каковы его последствия, а эти вопросы возникают на практике и ждут своего решения².

Такая организационная форма деятельности местных Советов, как депутатские группы, отражена в законах о сельских, поселковых, городских, районных в городах Советах только в некоторых союзных республиках (РСФСР, УССР, Киргизская, Казахская, Грузинская, Узбекская ССР и др.). Конечно, для успешной работы депутатских групп необходима дальнейшая ее правовая регламентация. Законы подчеркивают важность работы с наказами избирателей и закрепляют за Советами исключительное право на утверждение планов мероприятий по выполнению наказов. Сам же порядок внесения наказов, их обобщения и выполнения в законах не установлен.

Согласно законам о сельских, поселковых Советах в сельских населенных пунктах и поселках создаются такие органы общественной самодеятельности населе-

¹ Изменения и дополнения были внесены в законы сначала Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 31 мая 1973 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1973 г. № 23, ст.ст. 503, 504, 505). Затем Указы были утверждены Законом РСФСР от 31 июля 1973 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1973 г. № 31, ст. 663).

² См. А. А. Безуглов, Отчеты депутатов перед избирателями, «Советское государство и право» 1968 г. № 8.

ния, как сельские, уличные и квартальные комитеты. На них возлагается содействие претворению в жизнь решений сельского, поселкового Совета и его исполнительного комитета, организация населения на проведение работ по благоустройству населенных пунктов, оказание помощи учреждениям культуры, народного образования, здравоохранения, предприятиям торговли, общественного питания и бытового обслуживания¹. Конечно, таких кратких предписаний недостаточно для создания прочной правовой основы деятельности указанных самостоятельных органов. Она, очевидно, должна регламентироваться специальными актами. Это вытекает из положений самих законов, предусматривающих, в частности, возможность расширения полномочий селькомов республиканским законодательством².

Итак, различные вопросы организационно-массовой работы решаются в законах о местных органах власти с разной степенью детализации, в зависимости от важности тех или иных организационных отношений и степени их развития. Более подробно соответствующие отношения регулируются другими нормативными актами.

Законы о Советах содержат также правила, касающиеся деятельности исполнительных комитетов. Здесь можно отметить следующие группы норм. Первая объединяет нормы, определяющие основы организации и правового статуса исполкомов. Воспроизводя конституционные положения, законы о Советах определяют исполкомы как образуемые из числа депутатов исполнительные и распорядительные органы соответствующих местных Советов, подотчетные в своей работе избравшему их Совету и исполнительному комитету вышестоящего Совета. Главная задача исполкомов — руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории Совета на основе его решений и решений вышестоящих органов государственной власти и государственного управления (см., например, ст. 43 Закона о районном Совете РСФСР).

¹ См., например, ст. 70 Закона о кишлачном, поселковом Совете Таджикской ССР.

² Там же.

Вторая группа объединяет нормы о компетенции исполкомов. Их в свою очередь можно разделить на три части. Одни нормы устанавливают права исполкомов по общему руководству хозяйственным, социально-культурным и государственным строительством. Такие полномочия, как уже говорилось выше, едины для исполкома и Совета. Поэтому они первоначально включены в компетенцию Совета, а затем в законе указывается, что те же вопросы вправе решать и исполком, за вычетом вопросов исключительной компетенции Совета. Далее законы указывают ряд наиболее важных распорядительных полномочий исполкомов: в части назначения и освобождения от должности руководителей отделов и управлений (в период между сессиями), назначения руководителей подчиненных Совету, а также не подчиненных ему предприятий, учреждений и организаций. Законы определяют также полномочия исполнительных комитетов по организации работы Советов: их ответственность за организацию выборов, обязанности по подготовке сессий, координации работы постоянных комиссий, оказанию помощи депутатам, внесению на утверждение Советов планов мероприятий по выполнению наказов избирателей, проектов планов развития хозяйства и бюджетов, обязанность исполкомов отчитываться перед Советом и т. п.

Третья группа норм касается организации работы самих исполкомов. Устанавливается, что они регулярно собираются на свои заседания, которые правомочны при наличии не менее двух третей состава исполкома. Законы устанавливают порядок принятия исполкомами решений и распоряжений. Закреплено право председателей и членов постоянных комиссий, руководителей отделов и управлений исполкомов, не являющихся их членами, а также приглашенных представителей предприятий, учреждений, совхозов, колхозов и других организаций участвовать с совещательным голосом в заседаниях исполкомов.

Деятельность исполнительных комитетов, конечно, не в полном ее объеме регулируется законами о Советах. В частности, в них ничего не говорится о порядке подготовки проектов решений исполкомов и внесения вопросов на их рассмотрение. Как уже отмечалось в первой главе, полномочия, перечисленные в законах, не

исчерпывают всей компетенции исполкомов. И тем не менее, думается, что в законах удачно решен вопрос о пределах регулирования Верховными Советами деятельности исполкомов. Законы отразили наиболее важные аспекты правового положения и организации работы исполкомов как местных органов государственного управления общей компетенции, несущих ответственность за организацию деятельности самих Советов и принимающих в ней самое активное участие.

Практика, таким образом, не восприняла предложение о том, что все нормы, определяющие компетенцию исполкомов и порядок ее осуществления, должны быть полностью изложены в законах о Советах. Ведь в таком случае принятие этих норм стало бы исключительной прерогативой Верховного Совета. Цель законов — укрепить верховенство местных Советов непосредственно, поэтому они полно характеризуют компетенцию именно самих Советов и не делают того же в отношении исполкомов. Отражать всю компетенцию исполкомов в законах о Советах нецелесообразно и потому, что она более детальна и менее стабильна, чем компетенция Совета, и в законы пришлось бы постоянно вносить изменения. Но не было принято и предложение о том, чтобы деятельность исполнительных комитетов, в частности, их компетенция стала предметом регулирования исключительно со стороны правительства республики¹. Конечно, в значительной своей части полномочия исполкомов определяются и должны определяться Советами Министров. Но для того, чтобы это регулирование было эффективным, чтобы оно осуществлялось с учетом положения исполкома, в том числе его задач по организации работы местного представительного органа власти, — именно в законах о Советах должны быть нормы о правовом положении и порядке деятельности исполнительных комитетов. Так оно и есть.

Законы о районных и городских Советах содержат и ряд норм, регулирующих деятельность отделов и управлений исполнительных комитетов. Так, законы о

¹ Подробнее о рассматриваемых предложениях см. Е. А. Агеева, Вопросы укрепления законности в деятельности исполкомов местных Советов, «XXIII съезд КПСС и вопросы государственного строительства», «Мысль», 1968, стр. 199—200.

районном и о городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся РСФСР устанавливают, что они образуют отделы и управления в соответствии с законодательством республики, причем данное полномочие отнесено к числу исключительных для этих органов власти. Законы закрепляют принцип двойного подчинения отделов и управлений: районному, городскому Совету и его исполнительному комитету и вышестоящему отраслевому органу государственного управления. Кроме того, предусмотрен принцип отчетности отделов и управлений в своей работе перед Советом и его исполнительным комитетом, а также перед трудящимися — на собраниях по месту их работы или жительства. Законы содержат предписание о форме актов руководителей отделов и управлений: это — приказы, издаваемые в пределах компетенции отделов и управлений на основании и во исполнение решений Совета, его исполнительного комитета, вышестоящих органов государственной власти и государственного управления. Законы не раскрывают компетенции отделов и управления, а содержат отсылочную норму о том, что она определяется Положениями, утверждаемыми Советом Министров РСФСР и Советами Министров АССР.

Можно видеть, таким образом, что перечисленные выше нормы носят основополагающий характер, закрепляют наиболее важные стороны правового положения отделов и управлений, прежде всего положение о том, что они работают под руководством Совета, во исполнение его решений и под его контролем.

3. Верховные Советы союзных республик определяют деятельность местных Советов не только законами о них, но и законами, регулирующими общественные отношения в отдельных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства. Анализ этой, второй группы законов возможен с различных позиций: по предмету регулирования, по пределам регулирования деятельности именно Советов, с точки зрения комплексности регламентации общественных отношений, участниками которых Советы являются, и т. п. В настоящее время, когда приняты законы о Советах почти всех звеньев, представляется целесообразным рассмотреть законы обеих групп в их взаимосвязи.

Остановимся сначала на том варианте, когда закон, регулирующий отношения в отдельной отрасли, был принят раньше законов о Советах. Продолжает ли он действовать или утратил практическое значение? Думается, что ответ лучше всего дать на основе анализа конкретных законов союзных республик. Возьмем, например, Закон о кишлачном, поселковом Совете Таджикской ССР, принятый 5 июня 1968 г., и Закон о бюджетных правах Таджикской ССР и местных Советов депутатов трудящихся республики от 26 декабря 1961 г.

Закон о кишлачном, поселковом Совете (ст. 11 и п. «з» ст. 29) включил в себя все те положения об исключительном праве этих органов власти на утверждение бюджета и отчета о его исполнении, которые в других республиках были закреплены еще в Положениях о сельских, поселковых Советах (1957—1959 гг.), а в Таджикской ССР — в Законе о бюджетных правах (ст. ст. 72, 81, 87). В Законе о кишлачном, поселковом Совете нашли отражение и нормы ст. ст. 84 и 85 Закона о бюджетных правах, согласно которым доходы, полученные дополнительно при исполнении бюджетов, направляются на финансирование хозяйства Советов и социально-культурных мероприятий, включая капитальные вложения; в распоряжении Советов остаются и суммы превышения доходов над расходами, образующиеся на конец года в результате перевыполнения доходов или экономии по расходам, — эти суммы расходуются по усмотрению Советов. Однако в Законе о кишлачном, поселковом Совете (п. «е» ст. 11) эти положения не просто повторены, а и дополнены. Во-первых, в ст. 11 оговорено, что дополнительные средства могут направляться на строительство и ремонт зданий исполкома Совета, приобретение для него транспорта, инвентаря и оборудования. Во-вторых, специально подчеркнуто, что изъятие у Совета средств, указанных в ст. 11, не допускается. В-третьих, в п. «и» ст. 29 прямо установлено, что решение вопроса о направлении дополнительно полученных средств — исключительная прерогатива Совета.

Компетенция кишлачных, поселковых Советов в области бюджета и финансов не исчерпывается указанными выше полномочиями. Поэтому в Законе она

дается в полном объеме, с перечислением таких прав и обязанностей, о которых не говорилось в Законе о бюджетных правах. В соответствии со ст. 11 Закона о кишлачном, поселковом Совете он обеспечивает поступление налоговых, страховых и иных платежей от населения, осуществляет контроль за своевременным внесением колхозами, совхозами, предприятиями и организациями, расположенными на территории Совета, платежей в кишлачный, поселковый бюджет, а также отчислений колхозов в централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников, содействует работе сберегательных касс и проведению добровольного страхования.

Воспроизводя нормы Закона о бюджетных правах в части компетенции Советов, Закон о кишлачном, поселковом Совете вместе с тем не повторяет тех статей, которые относятся непосредственно к бюджетной работе (виды доходов и расходов кишлачных и поселковых Советов, порядок образования и использования оборотной кассовой наличности, обязанности исполкомов по составлению проектов бюджетов и отчетов об их исполнении, порядок проведения этой работы и т. д.). Отсюда можно сделать вывод: для характеристики компетенции местного Совета в рассматриваемой сфере, как и во всех других, первостепенное значение имеет Закон о местном органе власти, поскольку именно он дает наиболее полное представление о том, что вправе делать Совет. Нормы «отраслевого» закона, касающиеся компетенции Совета, теперь не имеют уже прежнего значения, хотя и сохраняют свое действие. Они продолжают играть важную роль в части определения порядка осуществления Советами их полномочий. Кроме того, «отраслевой» закон подробно регулирует деятельность подчиненных Советам органов управления.

Остановимся на другом варианте — закон, регулирующий отношения в отдельной отрасли хозяйственного или культурного строительства, принят Верховным Советом позднее, чем законы о Советах. Здесь в свою очередь могут быть две различные ситуации. Во-первых, за время после принятия закона о Совете возникает необходимость в изменении компетенции органа власти в той или иной сфере, и поскольку принимается «отраслевой» закон, Верховный Совет отражает в нем уже

тот новый объем полномочий Совета, который соответствует сегодняшнему дню. Но надо ли при этом вносить изменения в закон о Совете? Ответ на данный вопрос представляется безусловно положительным. Это повышает эффективность закона о Совете; не понадобится также каждый раз решать на практике проблему его соотношения с другими законами. Во-вторых, в период принятия «отраслевого» закона может и не возникнуть необходимости в изменении компетенции Совета. Но такой закон является целостным, своего рода кодификационным актом. Он регулирует деятельность всех органов в данной отрасли, следовательно, может содержать и нормы о компетенции Совета. И здесь возникает проблема, что целесообразнее: сделать в нем отсылку к закону о Совете, либо повторить его статьи о компетенции Совета в соответствующей сфере? Последнее представляется предпочтительным по чисто практическим соображениям. Воспроизведя — возможно, с указанием статей законов о Советах — содержащиеся в них правила о компетенции, закон по отрасли затем определит порядок ее осуществления Советом и его органами. Пользоваться таким актом будет значительно легче работникам аппарата местных Советов, депутатам, постоянным комиссиям и активу.

Но какие бы конкретные ситуации ни возникали в правотворческой практике, одно условие остается непреложным: взаимное соответствие законов о Советах и законов, регулирующих общественные отношения в отдельных сферах. Иначе трудно обеспечить согласованную деятельность различных органов, ясное представление каждого из них о пределах своих полномочий и ответственности за положение дел в определенной отрасли. Так, законы Казахской ССР о сельском, аульном, поселковом Совете от 20 декабря 1968 г. (п. «ж» ст. 19), о районном Совете от 21 июля 1971 г. (п. «з» ст. 23) предусматривают обязанности указанных органов власти по обеспечению учета и охраны памятников культуры и истории. 17 декабря 1971 г. Верховный Совет Казахской ССР принял Закон «Об охране памятников истории и культуры»¹. В соответствии со ст. 15

этого Закона: «Организация охраны памятников истории и культуры, а также надзор за их содержанием на местах осуществляется исполнительными комитетами областных, районных, городских, сельских, аульных, поселковых Советов депутатов трудящихся».

Можно видеть, что указанная статья Закона от 17 декабря 1971 г. сформулирована, к сожалению, без учета особенностей соответствующих норм законов о Советах. Закон от 17 декабря 1971 г. возложил обязанность организации *учета и охраны* памятников культуры и истории на исполкомы местных Советов, в то время как законы о Советах записали ту же обязанность прежде всего непосредственно за местными органами власти. Кроме того, в Законе от 17 декабря 1971 г. говорится об обязанности исполкомов осуществлять *надзор* за содержанием памятников культуры и истории. Законы о Советах такой обязанности органов власти не предусматривают, хотя, как думается, совершенно очевидно, что они должны обладать и надзорными полномочиями в области учета, охраны и содержания памятников культуры и истории. Взаимное уточнение и согласование норм указанных законов было бы дополнением предпосылкой их более эффективно применения.

4. За последние годы вопросы работы местных Советов стали предметом постоянного внимания Верховных Советов союзных республик. Эти вопросы либо обсуждаются на сессиях специально, либо затрагиваются Верховными Советами при рассмотрении различных конкретных проблем государственного строительства в целом по республике. Принимаемые в этих случаях постановления Верховных Советов имеют большое значение для деятельности местных Советов и их органов. Важная организующая роль таких постановлений заключается в том, что они указывают очередные задачи и те направления, в которых надо наиболее активно поработать в данное время.

Обычно постановления Верховных Советов по вопросам работы местных Советов не являются нормативными. Однако они иногда содержат и некоторые положения нормативного значения, в том числе новые правила работы Советов. В этом отношении характерно, например, постановление Верховного Совета Армянской

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР» 1971 г. № 51.

ССР от 29 марта 1968 г. «О дальнейшем улучшении работы местных Советов депутатов трудящихся в свете решений XXIII съезда КПСС»¹. Будучи в целом актом верховного руководства и контроля, постановление содержит и ряд предписаний нормативного характера. Так, в частности, в нем Верховный Совет потребовал от исполкомов вносить на рассмотрение сессий местных Советов планы мероприятий по выполнению наказов избирателей. Как известно, в принятых потом законах о местных Советах это положение тоже нашло отражение: за ними было закреплено исключительное право утверждения планов мероприятий по выполнению наказов.

В постановлениях Верховных Советов содержатся подчас и прямые предписания о правах и обязанностях тех или иных местных советских органов. Так, в постановлении от 14 апреля 1967 г. Верховный Совет Узбекской ССР одобрил инициативу колхозов ряда областей по строительству за счет неделимых фондов медицинских учреждений, школ-интернатов, детских дошкольных учреждений и жилых зданий для медицинских и педагогических кадров и поручил исполкомам местных Советов кооперировать эти средства для сооружения крупных межколхозных лечебно-профилактических учреждений, позволяющих развивать и оказывать населению сельских районов квалифицированную и специализированную медицинскую помощь².

И все же положения нормативного значения сравнительно редко включаются в постановления Верховных Советов союзных республик, касающиеся деятельности местных Советов. Данное обстоятельство объясняется, как думается, тем, что постановления в их адрес, согласно сложившейся в последние годы государственно-правовой практике,— это акты верховного руководства и контроля, принимаемые Верховными Советами с целью мобилизовать местные органы власти на активное участие в осуществлении тех или иных кон-

кретных задач хозяйственного и социально-культурного строительства¹. Если есть необходимость в нормативном регулировании отношений, стороной которых являются Советы или их органы, то Верховные Советы с учетом важности и стабильности этих отношений либо регулируют их законами, либо дают поручения подотчетным органам изучить вопрос и принять соответствующие нормативные акты.

Так, на одной из своих сессий Верховный Совет РСФСР рассмотрел вопрос «О задачах Советов депутатов трудящихся Российской Советской Федеративной Социалистической Республики по выполнению решений XXIV съезда КПСС» и принял соответствующее постановление (от 29 июля 1971 г.). Оно определило первоочередные задачи представительных органов государственной власти республики, а также образуемых ими исполнительных и распорядительных органов по претворению в жизнь решений XXIV съезда партии. Постановление имело важное значение для местных Советов депутатов трудящихся, для дальнейшей активизации их деятельности. Но это постановление не носит нормативного характера. Это акт верховного руководства. Наряду и одновременно с ним Верховный Совет РСФСР принял два закона, определяющих компетенцию и порядок работы Советов ряда звеньев — районных, городских, районных в городах. Таким образом, главной формой актов Верховных Советов союзных республик, нормативно регулирующих деятельность местных Советов, являются законы.

Президиум Верховного Совета. Следующее за Верховным Советом место в системе государственных органов союзной республики занимает Президиум Верховного Совета. Как высший орган государственной власти республики Президиум активно участвует в регулировании деятельности местных Советов депутатов трудящихся. В постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) подчеркивается: «Президиумам Верховных Советов союз-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1968 г. № 7, ст. 61.

² См. «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР» 1967 г. № 8, ст. 30.

¹ См. об этом подробнее: «Высшие представительные органы власти в СССР», гл. гл. VI—VIII.

ССР от 29 марта 1968 г. «О дальнейшем улучшении работы местных Советов депутатов трудящихся в свете решений XXIII съезда КПСС»¹. Будучи в целом актом верховного руководства и контроля, постановление содержит и ряд предписаний нормативного характера. Так, в частности, в нем Верховный Совет потребовал от исполкомов вносить на рассмотрение сессий местных Советов планы мероприятий по выполнению наказов избирателей. Как известно, в принятых потом законах о местных Советах это положение тоже нашло отражение: за ними было закреплено исключительное право утверждения планов мероприятий по выполнению наказов.

В постановлениях Верховных Советов содержатся подчас и прямые предписания о правах и обязанностях тех или иных местных советских органов. Так, в постановлениях от 14 апреля 1967 г. Верховный Совет Узбекской ССР одобрил инициативу колхозов ряда областей по строительству за счет неделимых фондов медицинских учреждений, школ-интернатов, детских дошкольных учреждений и жилых зданий для медицинских и педагогических кадров и поручил исполкомам местных Советов кооперировать эти средства для сооружения крупных межколхозных лечебно-профилактических учреждений, позволяющих развивать и оказывать населению сельских районов квалифицированную и специализированную медицинскую помощь².

И все же положения нормативного значения сравнительно редко включаются в постановления Верховных Советов союзных республик, касающиеся деятельности местных Советов. Данное обстоятельство объясняется, как думается, тем, что постановления в их адрес, согласно сложившейся в последние годы государственно-правовой практике, — это акты верховного руководства и контроля, принимаемые Верховными Советами с целью мобилизовать местные органы власти на активное участие в осуществлении тех или иных кон-

кретных задач хозяйственного и социально-культурного строительства¹. Если есть необходимость в нормативном регулировании отношений, стороной которых являются Советы или их органы, то Верховные Советы с учетом важности и стабильности этих отношений либо регулируют их законами, либо дают поручения подготовленным органам изучить вопрос и принять соответствующие нормативные акты.

Так, на одной из своих сессий Верховный Совет РСФСР рассмотрел вопрос «О задачах Советов депутатов трудящихся Российской Советской Федеративной Социалистической Республики по выполнению решений XXIV съезда КПСС» и принял соответствующее постановление (от 29 июля 1971 г.). Оно определило первоочередные задачи представительных органов государственной власти республики, а также образуемых ими исполнительных и распорядительных органов по претворению в жизнь решений XXIV съезда партии. Постановление имело важное значение для местных Советов депутатов трудящихся, для дальнейшей активизации их деятельности. Но это постановление не носит нормативного характера. Это акт верховного руководства. Наряду и одновременно с ним Верховный Совет РСФСР принял два закона, определяющих компетенцию и порядок работы Советов ряда звеньев — районных, городских, районных в городах. Таким образом, главной формой актов Верховных Советов союзных республик, нормативно регулирующих деятельность местных Советов, являются законы.

Президиум Верховного Совета. Следующее за Верховным Советом место в системе государственных органов союзной республики занимает Президиум Верховного Совета. Как высший орган государственной власти республики Президиум активно участвует в регулировании деятельности местных Советов депутатов трудящихся. В постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) подчеркивается: «Президиумам Верховных Советов союз-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1968 г. № 7, ст. 61.
² См. «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР» 1967 г. № 8, ст. 30.

¹ См. об этом подробнее: «Высшие представительные органы власти в СССР», гл. гл. VI—VIII.

ных республик необходимо вести систематическую работу по повышению роли Советов в решении вопросов государственного, хозяйственного и культурного строительства, глубже и всесторонне изучать, обобщать и распространять положительный опыт, заботиться об улучшении организационно-массовой работы местных Советов, контролировать соблюдение ими требований законодательства, демократических принципов их организации и деятельности»¹.

Практика советского строительства показывает, что функции руководства местными органами власти и регулирования их деятельности являются одними из важнейших и занимают значительное место в работе Президиумов. Вопросы деятельности местных Советов являются предметом постоянного внимания Президиумов, систематически рассматриваются на их заседаниях. Президиумы оказывают практическую помощь местным Советам, обобщают опыт их работы. В аппарате Президиумов Верховных Советов имеются специальные структурные подразделения, которые поддерживают повседневные контакты с местными Советами, готовят для рассмотрения на заседаниях Президиумов различные вопросы советской работы, контролируют выполнение законов, указов и постановлений. Руководство местными Советами со стороны Президиумов Верховных Советов, как справедливо отмечено в литературе, самым благоприятным образом отражается на оживлении деятельности Советов, усилении их инициативы и активности в постановке и решении многих вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства². Поэтому заслуживает поддержки неоднократно вносившееся в литературе предложение о том, чтобы отразить в конституциях союзных республик накопленный практикой государственного строительства опыт взаимоотношений высших и местных органов власти, закрепить юридически эту важную функцию Президиумов Верховных Советов.

Нормотворчество Президиумов по вопросам работы Советов вызывается практическими потребностями. Осу-

ществляя руководство местными Советами, они не могут ограничиться лишь чисто организационно-оперативными мерами. Если отношения, возникающие в процессе деятельности Советов, требуют правового регулирования, то Президиумы с учетом характера этих отношений издают и нормативные предписания. При этом Президиумы исходят из своего положения в системе государственных органов республики и из предоставленного им конституцией права на издание указов.

1. Характеризуя компетенцию Президиумов Верховных Советов по регулированию деятельности местных органов власти, надо в первую очередь подчеркнуть, что именно они приняли в большинстве союзных республик в 1957—1959 гг. положения о местных Советах различных звеньев. Это имело тогда большое значение для развития и совершенствования деятельности местных органов власти. В Положениях нашли отражение те особенности правового статуса местных Советов, которые составляют предмет централизованного нормативного регулирования. Так же, как и действующие ныне законы о Советах, Положения закрепляли основы организации и деятельности соответствующих Советов, их компетенцию. Специальные главы были посвящены организации работы Советов¹. Положения определяли и основы организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов. Кроме таких комплексных документов Президиумы принимают по вопросам работы Совета и отдельные нормативные акты, касающиеся различных сторон их компетенции, организационно-массовой деятельности.

Число актов Президиума, устанавливающих компетенцию местных Советов, сравнительно невелико. Одна их часть касается полномочий по формированию исполнительного аппарата. Прежде всего это утверждаемые указами Положения о комиссиях при исполнительных комитетах местных Советов — административных, наблюдательных, по делам несовершеннолетних,

¹ Нельзя, конечно, не отметить, что в действующих законах о Советах основы их организации, и в особенности функции, принципы деятельности, компетенция, организация работы Советов зафиксированы более четко и полно, чем в Положениях. Но по предмету регулирования между законами и Положениями нет расхождений.

¹ «Известия» 14 марта 1971 г.
² См. М. Г. Кириченко, Высшие органы государственной власти РСФСР, изд-во «Советская Россия», 1968, стр. 224—225.

по борьбе с пьянством¹ Положения подробно перечисляют полномочия и устанавливают порядок деятельности комиссий. Одновременно они предусматривают, что образование комиссий или утверждение их состава — прерогатива Советов.

К этой же группе относятся Указы, касающиеся создания отделов или управлений исполнительных комитетов. Конечно, объем компетенции Советов при этом почти не меняется, поскольку общее право на создание отделов и управлений закреплено за ними в конституциях союзных республик, но осуществляется это право с учетом соответствующих указов. Так, согласно Указу Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 19 сентября 1966 г. образованы управления пищевой промышленности исполкомов областных Советов², а по Указу Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 22 мая 1970 г. — отделы цен исполкомов областных Советов³. Значение таких актов состоит в том, что для образования именно этих управлений и отделов областным Советам не требуется согласования своих действий с вышестоящими органами, так как Указы включили управление пищевой промышленности, отдел цен в число тех отраслевых и функциональных органов, которые обязательно создаются областными Советами.

Президиумы Верховных Советов своими указами иногда преобразуют отделы исполкомов в управления. Эти указы тоже адресуются самим Советам, поскольку содержат правила, определяющие их деятельность. Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. отделы коммунального хозяйства исполкомов краевых и областных Советов преобразованы в управления коммунального хозяйства⁴. Указом от 15 декабря 1972 г. Президиум Верховного Совета РСФСР упразднил управления промышленности строительных материалов и управления строи-

тельства и ремонта автомобильных дорог исполкомов краевых и областных Советов, а также отделы строительства и ремонта автомобильных дорог исполкомов районных Советов. В краях и областях республики в соответствии с данным Указом созданы хозрасчетные производственные объединения промышленности строительных материалов и производственные управления строительства и эксплуатации автомобильных дорог с подчинением краевым, областным Советам, исполнительным комитетам этих Советов и соответствующим министерствам РСФСР¹. Советы, естественно, следуют этим Указам при формировании своего исполнительного аппарата.

Вторая группа нормативных актов Президиумов касается компетенции местных органов власти в отдельных отраслях общественной жизни. В количественном отношении она незначительна и исчерпывается по существу указами об административной ответственности. Наглядное представление о круге вопросов, решаемых в этих актах, дает Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»². Указом предоставлено областным, краевым Советам депутатов трудящихся, Советам депутатов трудящихся автономных областей и национальных округов, районным и городским Советам право принимать решения, предусматривающие административную ответственность за их нарушение в виде штрафов. В Указе перечислены и те конкретные вопросы, которых могут касаться такие решения местных Советов: охрана общественного порядка, санитарное состояние населенных пунктов и т. д. Указ регулирует и некоторые процессуальные действия, связанные с осуществлением Советами своего права на издание нормативных решений (срок их действия, срок вступления в силу, обязательные атрибуты решений и др.).

Важную роль играют акты Президиумов Верховных Советов по вопросам организационно-массовой работы местных Советов. На одно из первых мест здесь надо

¹ Комиссии по борьбе с пьянством образуются при исполкомах местных Советов с 1972 г.; в РСФСР Положение о комиссии утверждено Указом Президиума Верховного Совета от 21 августа 1972 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1972 г. № 34, ст. 845).

² СЗ Белорусской ССР 1966 г. № 28.

³ См. «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР» 1970 г. № 22.

⁴ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1967 г. № 23, ст. 534.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1972 г. № 51, ст. 1211.

² См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 9, ст. 121.

поставить Положения о постоянных комиссиях местных Советов, утвержденные Президиумами Верховных Советов союзных республик в период с 1948 по 1957 г. (в некоторых республиках и позднее). Положения очертили задачи постоянных комиссий, порядок их образования, состав, подотчетность Советам. Широко и детально изложены права и обязанности постоянных комиссий по участию в подготовке и проведении сессий Советов, выполнению их решений, проверке работы предприятий и учреждений, подведомственных Совету, во взаимоотношениях с отделами и управлениями исполнительных комитетов. Во многих Положениях перечислены, кроме того, задачи и полномочия отдельных постоянных комиссий с учетом их специфики. Положения устанавливают порядок деятельности постоянных комиссий — периодичность заседаний, их правомочность, планирование работы комиссий, их взаимоотношения с исполкомами, обязанности председателя и секретаря постоянной комиссии и т. п. Следует отметить, что если статьи Положений о полномочиях постоянных комиссий в некоторой мере устарели, то их нормы об организации работы этих комиссий сохраняют свое значение.

Президиумы Верховных Советов издают нормативные акты, регулирующие различные стороны работы депутатов. В одних случаях это первичное регулирование, в других — детализация отдельных положений законов о местных Советах и Закона о статусе депутатов. В частности, Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ от 13 апреля 1973 г. «Об утверждении образцов депутатских удостоверений, нагрудных знаков депутатов и Положения о нагрудных знаках депутатов местных Советов депутатов трудящихся РСФСР»¹. Необходимость регламентации соответствующих отношений была обусловлена тем, что в соответствии с союзным Законом о статусе депутатов каждый депутат местного Совета имеет удостоверение и нагрудный знак депутата, которыми пользуется в течение срока своих полномочий. Потребовалось закрепить в нормативном порядке, когда и кто вручает знак и удостоверение, в

каких случаях депутатский знак подлежит возврату в исполком и т. п.

Определяют Президиумы Верховных Советов и статус органов общественной самодеятельности населения, работающих под руководством местных Советов и их исполнительных комитетов. Во всех союзных республиках, например, утверждены Положения о товарищеских судах, а в некоторых республиках — и Положения о других органах общественной самодеятельности. Так, Президиум Верховного Совета Армянской ССР постановлением от 15 мая 1965 г. утвердил Положение о квартальных комитетах в городах, поселках и селах Армянской ССР¹, а Президиум Верховного Совета Киргизской ССР Указом от 19 сентября 1962 г. — Положение о квартальных и уличных комитетах в городах, поселках и селах Киргизской ССР².

2. Такова практика нормотворчества Президиумов Верховных Советов союзных республик по вопросам деятельности местных Советов. Каковы же ее перспективы? Чтобы дать правильный ответ на этот вопрос, очевидно, следует рассматривать нормотворчество Президиумов в соотношении с правовым регулированием деятельности местных Советов самими Верховными Советами. Прежде всего можно констатировать, что, как уже отмечалось выше, теперь сами Верховные Советы играют важнейшую роль в области нормотворчества о местных Советах. Законы республик о сельских и поселковых, районных, городских и районных в городах Советах широко и подробно определяют их компетенцию. Очевидно, так же будут решать данный вопрос и законы о Советах других ступеней. Законы о Советах становятся главными (после конституций) республиканскими актами, в которых компетенция этих органов закрепляется в наиболее полном объеме. В этой связи, как думается, вряд ли можно ожидать расширения нормотворчества Президиумов Верховных Советов о компетенции местных Советов. О правильности данного вывода говорят и такие обстоятельства. Одна часть ука-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1973 г. № 16, ст. 350.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1965 г. № 15, ст. 110.

² «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», изд-во «Киргизстан», 1968, стр. 123—127.

зов, как говорилось выше, касается образования и преобразования Советами отраслевых органов исполкомов. Но если в законах о районных, городских, областных и краевых Советах закрепить перечни создаваемых ими отделов и управлений (такое предложение вносится в литературе), то отпадет и необходимость в соответствующих указах Президиумов Верховных Советов на этот счет. Другая часть указов устанавливает права Советов и их исполкомов по изданию решений с административными санкциями. Сейчас же, как известно, ведется разработка союзных Основ законодательства об административной ответственности и республиканских административных кодексов¹. Принимать эти кодексы будут, конечно, не Президиумы, а сами Верховные Советы.

Все сказанное выше относилось к перспективам правового регулирования. Если же подходить к оценке роли Президиумов Верховных Советов с позиций сегодняшнего дня, когда приняты законы о Советах не всех звеньев, то за Президиумами, безусловно, надо признать очень важную роль в регулировании компетенции местных органов власти.

Практика свидетельствует о том, что Президиумы Верховных Советов, в случае необходимости, вносят изменения и дополнения в Законы о местных Советах (с целью отразить новые явления, привести эти законы в соответствие с иными нормативными актами Союза ССР и союзной республики). Такие изменения и дополнения касаются иногда и основ организации и деятельности местных Советов. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 ноября 1972 г. было внесено дополнение в законы о районном Совете и о городском, районном в городе Совете: в связи с учреждением при исполкомах¹ комиссий по борьбе с пьянством в исключительную компетенцию районных и городских Советов было отнесено право образования этих комиссий². 31 мая 1973 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял три Указа, которыми внес из-

менения в законы о сельском, поселковом, о районном, о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся, в связи с принятием Закона СССР «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР». Дополнения касались статей Законов об основных принципах образования и деятельности соответствующих Советов, норм, устанавливающих круг вопросов, рассматриваемых только на сессиях Советов; изменен ряд предписаний об организации работы Советов, их исполнительных комитетов и депутатов¹. Конечно, указы подобного содержания Президиум Верховного Совета обязательно вносит потом на утверждение Верховного Совета².

Вопросы организационно-массовой деятельности занимают доминирующее место в руководстве со стороны Президиумов Верховных Советов местными Советами. В постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) говорится о том, что одна из важнейших обязанностей Президиума Верховного Совета союзной республики — «заботиться об улучшении организационно-массовой работы местных Советов». Систематически, из года в год, Президиумы проверяют и рассматривают на своих заседаниях состояние подготовки и проведения сессий, руководства вышестоящих местных органов власти нижестоящими, работы депутатов, постоянных комиссий, органов общественной самодеятельности.

Об этом наглядно свидетельствует, в частности, практика Президиума Верховного Совета Казахской ССР. С 1964 года по настоящее время он рассмотрел следующие (наиболее важные) вопросы советского строительства: «О работе исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся Северо-Казахстанской области Целинного края по развитию общественных начал в деятельности учреждений культуры»; «О работе местных Советов депутатов трудящихся Меркенского района Джамбулской области», «О работе с

¹ См. Н. Г. Салищева. Гражданин и административная юрисдикция в СССР, «Наука», 1970, стр. 41, 152.

² См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1972 г. № 51, ст. 1206.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1973 г. № 23, ст. ст. 503, 504, 505.

² Законы РСФСР об утверждении приведенных указов приняты 26 декабря 1972 г. и 31 июля 1973 г. См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1972 г. № 52, ст. 1346; 1973 г. № 31, ст. 663.

депутатами в Казталовском сельском районе Уральской области Западно-Казахстанского края», «О работе Володарского сельского Совета депутатов трудящихся Рузаевского района Кокчетавской области Целинного края», «О практике проведения общих собраний (сходов) граждан в Демьяновском районе Кустанайской области», «О работе с депутатами в Карагандинской области», «О мерах по дальнейшему улучшению работы общественных самостоятельных организаций в Казахской ССР», «О соблюдении демократических принципов в работе местных Советов депутатов трудящихся Казахской ССР в 1965 г.», «О мерах по дальнейшему развитию общественных начал в аппарате местных Советов депутатов трудящихся», «О практике работы Кемпирсайского сельского Совета депутатов трудящихся Ленинского района Актюбинской области», «О работе местных Советов Гвардейского района Талды-Курганской области по выполнению постановления ЦК КПСС «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», «О практике подготовки и проведения сессий и организации исполнения решений местных Советов депутатов трудящихся Актюбинской области», «О практике проведения отчетов исполкомов Советов, отделов и управлений, руководителей учреждений, предприятий и организаций перед населением в Алма-Атинской области», «О работе исполкома Семипалатинского областного Совета депутатов трудящихся с постоянными комиссиями областного Совета»¹.

Надо учесть весьма подвижный характер организационно-массовой деятельности Советов. Периодически возникают новые ее формы и методы, появляются новые элементы, у ранее существовавших. Не представляет сомнения, что Президиум Верховного Совета республики призван нормативно закреплять это новое, когда в том есть надобность. Объем нормотворчества Президиумов по вопросам организационно-массовой деятельности не уменьшился и после принятия законов о местных Советах. Верховный Совет республики регулирует, как правило, только основное, стабильное в организацион-

ных отношениях, а более детальное их регулирование производит его Президиум.

Какие акты по вопросам организационно-массовой деятельности местных Советов мог бы издавать Президиум Верховного Совета республики? Думается, с учетом практики, сложившейся к настоящему времени, целесообразно, чтобы Президиум (и только он) принимал следующие акты:

а) Положения о постоянных комиссиях местных Советов. Существование этих актов предусмотрено некоторыми республиканскими законами о Советах. Так, согласно ст. 57 Закона об аульном, сельском, поселковом Совете Киргизской ССР, ст. 48 Закона об апилинковом, поселковом Совете Литовской ССР, ст. 48 Закона о сельском, поселковом Совете Эстонской ССР, ст. 55 Закона о сельском, поселковом Совете Белорусской ССР, ст. 72 Закона о районном Совете Эстонской ССР, ст. 73 Закона о городском, районном в городе Совете Эстонской ССР, ст. 77 Закона о районном Совете БССР, ст. 81 Закона о городском, районном в городе Совете БССР, ст. 70 Законов Литовской ССР о районном Совете и о городском, районном в городе Совете, организация и порядок работы постоянных комиссий этих Советов регулируются Положениями о постоянных комиссиях местных Советов. В связи с этим, например, в Законе о сельском, поселковом Совете Эстонской ССР и Законе об апилинковом, поселковом Совете Литовской ССР, Законах о районном и о городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся Литовской ССР немного статей в разделе о постоянных комиссиях главы об организации работы Советов. Следовательно, с принятием упомянутых законов такая разновидность нормативных актов, как Положения о постоянных комиссиях, не прекращает своего существования.

Поскольку в настоящее время идет процесс обновления законодательства о Советах, можно, следовательно, ждать и принятия новых Положений о постоянных комиссиях. Думается, что это будут акты Президиумов Верховных Советов союзных республик. Основания для такого вывода дает не только практика прежних лет, но и новейшая. Так, Положение о постоянных комиссиях областных, районных, городских, сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся Белорусской ССР

¹ «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1964 г. № 7, 13, 28, 47, 52; 1966 г. № 1, 7, 12, 19; «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР» 1967 г. № 45; 1968 г. № 2, 15, 24; 1969 г. № 3.

было утверждено 22 мая 1967 г. Указом Президиума Верховного Совета республики¹. После принятия в республике в 1971 году законов о районном Совете и о городском, районном в городе Совете Президиум Верховного Совета Указом от 5 ноября 1971 г. внес изменения и дополнения в Положение в целях большей согласованности его с законами, и этот акт продолжает оставаться в республике важнейшей правовой основой организации и деятельности постоянных комиссий местных Советов².

Надо отметить также, что некоторые законы о Советах прямо предусматривают принятие Положений о постоянных комиссиях Президиумами. Так, согласно ст. 48 Закона об апилинковом, поселковом Совете Литовской ССР «порядок образования, компетенция и организация работы постоянных комиссий апилинкового, поселкового Совета депутатов трудящихся определяются Положением о постоянных комиссиях местных Советов депутатов трудящихся Литовской ССР, утверждаемым Президиумом Верховного Совета Литовской ССР». При реализации этой нормы закона правотворческая практика республики пошла еще дальше — по пути принятия Президиумом не единого Положения о постоянных комиссиях всех местных Советов, а Положений о постоянных комиссиях Советов каждого звена. Начало этой практике положено Указом от 27 августа 1969 г., которым утверждено Положение о постоянных комиссиях апилинкового Совета депутатов трудящихся Литовской ССР³. А в законах Литовской ССР о районном и о городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся (ст. 70) прямо предусматривается, что порядок образования, компетенция и организация работы постоянных комиссий этих Советов определяются соответственно Положением о постоянных комиссиях районного Совета и Положением о постоянных комиссиях городского, районного в городе Совета, утверж-

даемыми Президиумом Верховного Совета Литовской ССР.

В Таджикской ССР сложилась практика издания единого Положения о постоянных комиссиях местных Советов. Указом от 28 сентября 1972 г. Президиум Верховного Совета республики утвердил Положение о постоянных комиссиях областных, городских, районных, кишлачных и поселковых Советов депутатов трудящихся Таджикской ССР¹.

б) Положения о депутатских группах. Такие группы являются одной из организационных форм деятельности местных Советов и развиваются под постоянным вниманием Президиумов Верховных Советов. Поэтому заслуживает поддержки предложение включить в законы о местных Советах лишь общие нормы о праве местных Советов создавать депутатские группы² (это уже сделано в ряде законов), а более подробно организацию их работы урегулировать в специальных Положениях, принимаемых Президиумами Верховных Советов союзных республик³.

в) Положения о порядке работы местных Советов с наказами избирателей. Законы о Советах устанавливают только их исключительное право утверждать план мероприятий по реализации наказов, а также обязанность Советов, их органов и депутатов принимать меры к выполнению наказов. Процесс же внесения наказов, их обобщения, отбора и принятия к исполнению пока не регламентируется республиканскими нормативными актами. Принятие их Президиумами было бы вполне логично, так как именно они осуществляют постоянный контроль за работой местных Советов с наказами.

г) Положения об органах общественной самодеятельности населения. Работа этих органов является в ряде республик объектом руководства со стороны и Президиума Верховного Совета, и Совета Министров.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР» 1972 г. № 19, ст. 152.

² См. А. В. Радвогин, Вопросы совершенствования законодательства о местных Советах депутатов трудящихся Киргизской ССР, «Вопросы развития законодательства Киргизской ССР», стр. 57.

³ Соответствующая нормотворческая практика уже имеется: Положение о депутатских группах было утверждено в 1964 году постановлением Президиума Верховного Совета Узбекской ССР.

¹ СЗ БССР 1967 г. № 15, ст. 197.

² СЗ БССР 1971 г. № 32, ст. 494.

³ См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1969 г. № 26, ст. 233. Одновременно отмечено ранее действовавшее Положение о постоянных комиссиях местных Советов республики от 28 мая 1957 г.

Поэтому и нормативные акты, определяющие их правовое положение, исходят не от одних и тех же органов. Достаточно сказать, что если упомянутые выше Положения о квартальных и уличных комитетах утверждены в Армении и Киргизии Президиумами Верховных Советов, то в Молдавии аналогичное Положение об общественных домовых, уличных (квартальных) комитетах в городах, поселках городского типа и селах Молдавской ССР — Советом Министров (17 октября 1962 г.), в Литовской ССР Положение об уличном комитете также утверждено постановлением Совета Министров республики от 13 октября 1970 г.¹

Представляется, что нормативное регулирование организации и работы органов общественной самодеятельности необходимо сосредоточить в Президиуме Верховного Совета союзной республики². Органы общественной самодеятельности нельзя считать «придатками» исполнительных комитетов, их отделов и управлений. Их усилия связаны с организационно-массовой работой самих местных Советов. Органы общественной самодеятельности служат цели укрепления связи Советов с населением. В тесном контакте с ними трудятся постоянные комиссии и депутаты.

Практика ряда союзных республик развивается именно в этом направлении. Характерно, например, постановление Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 19 сентября 1962 г. «О состоянии работы общественных самодеятельных организаций в республике». Президиум обязал исполкомы областных, городских и районных Советов «ежегодно по состоянию на 1 января представлять в Президиум Верховного Совета отчет о работе общественных самодеятельных организаций»³. Постановление свидетельствует о том, что Президиум принял непосредственно к своему ведению вопрос об органах общественной самодеятельности. Весьма показательны и постановление Президиума Верховного

¹ СП Молдавской ССР 1962 г. № 11, ст. 208 (с изменениями, внесенными 20 января 1969 г.); «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1970 г. № 30, ст. 247.

² См. А. К. Конов, Местные Советы и общественные самодеятельные организации, «Юридическая литература», 1968, стр. 19.

³ См. «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 115.

Совета Казахской ССР от 28 января 1966 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы общественных самодеятельных организаций в Казахской ССР». В нем отмечалось: «Обращает на себя внимание множественность органов, издающих Положения о самодеятельных организациях. Юридическая культура этих Положений не всегда находится на должном уровне. Зачастую права и обязанности однородных самодеятельных организаций определяются различными органами по-разному без достаточных к тому оснований. В то же время некоторые самодеятельные организации не имеют своих Положений, что серьезно затрудняет их работу». Вывод, сделанный отсюда Президиумом, характерен: он поручил Совету Министров «представить на утверждение Президиума Верховного Совета Казахской ССР примерные Положения о самодеятельных организациях населения»¹.

Итак, можно сделать общий вывод: поскольку компетенция местных Советов становится предметом прежде всего законодательного регулирования, у Президиума Верховного Совета республики остаются в основном функции контроля за ее осуществлением. В этой связи повышается роль Президиума в руководстве организационно-массовой деятельностью местных Советов и в нормативном регулировании всех ее видов и форм с соответствующим сужением в данной области полномочий органов государственного управления.

3. Остановимся теперь на проблеме нормативного регулирования Президиумами Верховных Советов деятельности исполкомов местных Советов. Президиум — высший орган государственной власти республики, и он, конечно, вправе регулировать деятельность других государственных органов, включая исполкомы. Сложнее ответить на другой вопрос: в каком объеме он должен делать это. Как известно, исполкомы подчинены «по вертикали» Совету Министров союзной республики, который непосредственно руководит ими, и, как будет показано ниже, часто определяет их права и обязанности.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1966 г. № 7.

При решении данной проблемы следует в первую очередь исходить из вывода о роли Президиума в руководстве организационно-массовой деятельностью. Исполнительные комитеты и некоторые их отделы являются активными участниками организационных отношений, выполняют важные функции по подготовке и проведению сессии, налаживанию работы постоянных комиссий, депутатских групп, депутатов, органов общественной самодеятельности. Поэтому все права и обязанности исполнительных комитетов и их отделов, вытекающие из участия в организационно-массовой деятельности местных Советов, должны, по нашему мнению, нормативно регламентироваться Президиумом Верховного Совета (если они не нашли отражения в актах самого Верховного Совета).

Президиум Верховного Совета определяет права и обязанности исполкомов и в области административно-территориального деления, наименования и переименования улиц, площадей и т. п. Так, Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 28 февраля 1968 г. «О порядке присвоения имен государственных и общественных деятелей улицам, площадям и другим составным частям населенных пунктов Украинской ССР» соответствующее право предоставлено исполкомам городских, сельских и поселковых Советов¹. В Казахской ССР аналогичным указом (от 20 марта 1968 г.) такое право предоставлено исполкомам областных и Алма-Атинского городского Совета².

Отдельные обязанности исполкомов в области судостроительства тоже устанавливаются Президиумами. Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 21 января 1967 г. районный (городской) народный суд в новом районе или городе без районного деления «образуется Президиумом Верховного Совета автономной республики, исполнительным комитетом краевого, областного, Московского и Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся, Совета де-

путатов трудящихся автономной области, Совета депутатов трудящихся национального округа...»¹.

Президиум Верховного Совета решает в нормативном порядке и некоторые вопросы организации контроля на местах за исполнением законов и своих собственных актов. Так, Президиум Верховного Совета Украинской ССР принял 25 октября 1968 г. постановление «О порядке осуществления контроля за выполнением постановлений Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Украинской ССР», в соответствии с которым исполкомы областных Советов обязаны рассматривать постановления высших органов власти в трехдневный срок, разрабатывать мероприятия по их исполнению, периодически проверять их осуществление и т. д. Постановления при их поступлении в облисполкомы должны регистрироваться в отдельном журнале и храниться в отдельном деле².

Порядок взаимоотношений исполнительных комитетов местных Советов и центральных органов государственного управления при решении различных вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства также устанавливается в определенной части Президиумом Верховного Совета. В этом отношении показательное постановление Президиума Верховного Совета Армянской ССР от 29 мая 1968 г. «О ходе рассмотрения министерствами и другими вышестоящими организациями республики вопросов, поднятых перед ними районными и городскими Советами депутатов трудящихся»³.

Президиумы определяют полномочия исполкомов и в отдельных сферах общественной жизни. Практика показывает, что большая часть нормативных актов Президиумов касается обеспечения социалистической законности. В частности, Президиумы устанавливают права исполнительных комитетов в области административной ответственности (ограничивая их возможности в принятии нормативных решений вопросами борь-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1967 г. № 4, ст. 59.

² См. «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1968 г. № 45, ст. 299.

³ См. «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1968 г. № 11, ст. 118.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1968 г. № 10, ст. 57.

² См. «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР» 1968 г. № 13.

бы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями) ¹.

С учетом изложенного можно сделать следующий вывод: Президиум Верховного Совета союзной республики нормативно регулирует обычно те стороны деятельности исполкомов, их отделов и управлений, которые, как правило, не связаны с распоряжением материальными и финансовыми средствами. Он определяет полномочия исполнительных органов: а) как участников организационно-массовой деятельности Советов; б) в области государственного строительства; в) по обеспечению социалистической законности, охраны прав граждан. Полномочия исполнительных органов в сфере руководства хозяйственным и социально-культурным строительством устанавливаются преимущественно правительством республики, которое в данном случае может более эффективно решить, что поручить тем или иным органам государственного управления, и делает это в отношении исполкомов, конечно, с учетом прав, предоставленных законодательством самим Советам.

Нормотворческая практика показывает также, что Президиумы Верховных Советов союзных республик осуществляют в известной мере регламентацию деятельности и органов, образуемых местными Советами для осуществления исполнительных и распорядительных функций в отдельных отраслях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. В частности, Президиумы решают вопросы о создании новых отделов и управлений исполкомов Советов, о преобразовании отделов в управления (об этом уже говорилось выше). Положений об отделах и управлениях Президиумы, как правило, не принимали, а в новейшем законодательстве, как указывалось, обязанность принятия таких Положений возложена на правительства республик. Практика показывает, что Президиумы принимают Положения о ряде комиссий при исполнительных комитетах, выполняющих важные задачи в сфере обеспечения соблюдения социалистической законности и охраны общественного порядка, образуемых

¹ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 9, ст. 121.

непосредственно Советами на их сессиях. Новейшие законы о районных, городских и районных в городах Советах прямо относят утверждение Положений об административных, наблюдательных комиссиях, комиссиях по делам несовершеннолетних и комиссиях по борьбе с пьянством к компетенции Президиумов Верховных Советов республик ¹.

4. Нормативное регулирование деятельности местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов Президиумы Верховных Советов осуществляют посредством и указов, и постановлений. Анализ практики говорит о том, что не существует каких-либо сложившихся групп отношений, регулируемых только указами или только постановлениями. Даже в пределах одной республики нет устойчивых правил относительно этого.

Кроме того, Президиумы, как уже отмечалось, издают большое число актов по различным вопросам организационно-массовой деятельности местных Советов. Имеются в виду такие акты, как, например, постановления Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 29 марта 1972 г. «О работе общественных сельских комитетов Жодишковского сельсовета Сморгонского района», от 10 февраля 1972 г. «О работе с депутатами городского и районных Советов депутатов трудящихся города Витебска», от 13 мая 1971 г. «О работе исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся Пружанского района по оказанию помощи депутатам в их деятельности», от 4 марта 1971 г. «Об отчетности и гласности в работе местных Советов депутатов трудящихся Горецкого района» ²; постановление Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 28 января 1966 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы общественных самодеятельных организаций в Казахской ССР» ³ и многие другие.

Их можно условно разделить на три группы: а) принятые в порядке контроля за исполнением Советами и

¹ См., например, ст. 69 Закона о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР, ст. 61 Закона о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР.

² СЗ Белорусской ССР 1972 г. № 11, ст. 157; № 6, ст. 77; 1971 г. № 15, ст. 205; № 8, ст. 101.

³ См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1966 г. № 7.

их органами законов и других нормативных актов высших органов власти; б) акты — обобщения деятельности Советов (всех или отдельной ступени) в той или другой отрасли либо конкретных Советов, отмечающие то новое, что в их деятельности появилось; в) постановления, специально посвященные анализу новых форм работы депутатов, постоянных комиссий, органов общественной самодеятельности, исполнительных комитетов, их отделов и управлений¹.

Юридическая природа постановлений первой группы определяется просто — это акты верховного руководства и контроля. Выявить же природу постановлений двух других групп гораздо сложнее, так как они зачастую не могут быть помещены в рамки сложившейся в общей теории права классификации юридических актов. Поскольку эти постановления играют весьма важную роль в деятельности Советов, представляется необходимым специально остановиться на выяснении их юридической природы, тем более что они имеют самое непосредственное отношение к теме книги.

Характерной чертой рассматриваемых постановлений является то, что в них обязательно анализируются новые моменты, возникшие в работе Советов. Так, Президиум Верховного Совета Казахской ССР принял 25 июня 1964 г. постановление «О работе с депутатами местных Советов в Казталовском сельском районе Уральской области Западно-Казахстанского края». В нем была дана положительная оценка в то время складывавшейся форме коллективной работы депутатов — депутатским группам. Местным Советам было предложено во всех населенных пунктах, где есть не менее трех депутатов, создавать такие группы, а на исполнительные комитеты районных и сельских Советов возложена обязанность руководить ими и оказывать им практическую помощь². Таким образом, хотя постановление касалось Советов только одного района, в нем содержалось решение по проблемам, актуальным для всех Советов.

¹ Это деление является условным потому, что нередко все эти вопросы находят отражение в одном постановлении Президиума Верховного Совета.

² См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1964 г. № 29.

Представляет интерес и другое постановление Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 24 апреля 1963 г. «О работе местных Советов депутатов трудящихся Джамбульской области по учету, обобщению и организации выполнения наказов избирателей»¹. В нем отмечено, что исполкомы не вносят на утверждение Советов планы мероприятий по выполнению наказов, нарушая тем самым демократические принципы их рассмотрения. Здесь тоже содержалось новое (в тот момент) правило деятельности местных Советов.

Весьма характерно постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 25 октября 1968 г. «О работе депутатских групп и постов города Луганска»². В нем на основе анализа практики депутатских групп и постов в пределах конкретной административно-территориальной единицы сформулированы в обобщенном виде некоторые правила организационно-массовой деятельности, имеющие важное значение для всех местных Советов. Прежде всего в постановлении был дан ответ на спорный в теории советского строительства вопрос, должны ли быть депутатские группы территориальными или же могут создаваться и на предприятиях. В постановлении говорилось: «Одобрить практику создания депутатских групп и постов на промышленных предприятиях, стройках, при жилищно-эксплуатационных конторах и домоуправлениях города Луганска как одну из форм привлечения депутатов к повседневной практической работе на избирательных округах и производстве». Были определены и те направления, по которым должна развиваться деятельность депутатских групп. Постановление требовало, чтобы «постоянные комиссии больше привлекали депутатские группы и посты к участию в подготовке вопросов на рассмотрение Советов и исполнительных комитетов, проведении обследований и проверок на предприятиях, в учреждениях, к организации контроля за выполнением решений Советов и их исполнительных комитетов». При условии, когда в Положении о постоянных комиссиях не закреплена их обязанность сотрудничать с депутатскими груп-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1963 г. № 19.

² См. «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1968 г. № 45, ст. 297.

нами, предписания данного постановления имеют принципиальное значение.

Наконец, Президиум сформулировал и обязанности исполнительных комитетов по организации работы депутатских групп. Согласно постановлению исполкомы являются руководящими по отношению к депутатским группам органами: направляют их деятельность, добиваются их сотрудничества с постоянными комиссиями. Кроме того, исполкомы должны «внимательно и своевременно рассматривать предложения и вопросы, внесенные депутатскими группами, принимать необходимые меры по их реализации», «регулярно проводить с руководителями депутатских групп и постов семинары и совещания по вопросам советского законодательства, по обмену опытом работы, систематически знакомить их с планами хозяйственного и культурного строительства, с решениями и планами работы исполнительных комитетов»; «шире освещать опыт работы депутатских групп и постов в периодической печати, по радио и телевидению».

Очень важную роль играют некоторые постановления Президиумов Верховных Советов и по общим проблемам организационно-массовой деятельности Советов, обобщающие практику в целом по республике. Так, Президиум Верховного Совета Грузинской ССР рассмотрел вопрос «О работе общественных организаций, созданных при местных Советах депутатов трудящихся»¹. В принятом постановлении (от 25 ноября 1964 г.) говорится: «Некоторые исполкомы увлекаются количественной стороной дела, создают такие общественные организации, которые не отвечают требованиям жизни и никакой практической пользы не приносят (по электричеству, работе среди детей и другие внештатные отделы)».

Можно спорить, являются ли такого рода постановления нормативными актами. Прочитываемые выше положения не сформулированы, например, в виде четких и строгих правил и даже содержатся в констатирующей части, но для развития общественных начал в аппарате исполкомов Советов эти указания имели важ-

ное значение. Иногда говорят: если в работе Советов появляется что-то новое, не проще ли его закрепить нормативным актом и сделать юридически обязательным для всех Советов? Однако такое решение не всегда приемлемо. «Исторически генезис нормативного регулирования всегда был связан с предварительным накоплением достаточно большого казуального (индивидуально-определенного) регулирования аналогичных частных случаев... Казуальные решения по мере развития общества создают почву для выработки общих норм»¹.

Было бы серьезным заблуждением полагать, что новые явления в работе Советов обязательно вытекают или хотя бы соответствуют уже принятым законодательным актам. Практика последних лет дает немало примеров того, что новое в советском строительстве зачастую не противоречит действующему законодательству, но непосредственно из него и не следует. Президиумы Верховных Советов союзных республик в этих условиях призваны давать оценку и поощрять развитие всего прогрессивного в деятельности местных Советов, что они и делают в своих постановлениях.

Поскольку новое часто выявляется в процессе оперативно-организационного руководства местными Советами и официально закрепляется в актах Президиумов, можно говорить о специфическом методе регулирования деятельности Советов, организационном по содержанию и правовом по форме. Это — метод *организационно-правового регулирования* в отличие от нормативно-правового, осуществляемого посредством издания нормативных актов². Акты организационно-правового регулирования нередко подготавливают почву для последующего нормативного регулирования общественных отношений, участниками которых являются местные Советы и их органы.

¹ Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, Госориздат, 1961, стр. 19.

² Термин «акты организационно-нормативного характера» используется Ю. А. Тихомировым при анализе постановлений высших представительных органов власти, принятых при рассмотрении на сессиях вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства (см. «Высшие представительные органы власти в СССР», стр. 309). Думается, что он применим и к постановлениям Президиумов Верховных Советов по аналогичным вопросам.

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР» 1964 г. № 33, ст. 579.

Совет Министров. Рассмотрим теперь в плане темы книги нормотворческую компетенцию правительства союзной республики. Ему тоже принадлежит важная роль в создании правовых основ деятельности местных Советов и их органов. Как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, осуществляющий повседневное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в республике, ее правительство широко использует метод нормативного воздействия на работу местных органов. При этом степень такого воздействия связана со спецификой правового положения и самого правительства, и каждого из местных органов.

1. В соответствии с конституциями союзных республик правительства руководят и проверяют работу исполнительных комитетов местных Советов высшей степени. На практике они направляют деятельность исполкомов и всех других Советов. Исполкомы по вертикали подчинены правительству республики и входят вместе с ним в единую систему органов государственного управления общей компетенции. Между правительством и исполкомами (в первую очередь Советов высшего звена) существуют тесные связи, обусловленные принципиальным единством их задач. На правительстве как на звене, возглавляющем систему указанных органов, лежит ответственность за организацию выполнения ими их обязанностей. В постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) подчеркивается: «Советам Министров союзных республик следует больше уделять внимания работе исполкомов местных Советов, их отделов и управлений на конкретных участках хозяйственного и социально-культурного строительства, совершенствовать стиль и методы работы исполнительно-распорядительных органов, оказывать им повседневную помощь в выполнении народнохозяйственных планов, усилить внимание к вопросам научной организации управленческого труда, обеспечивать укрепление материально-финансовой базы исполкомов местных Советов».

Правительства республик направляют деятельность исполкомов и при необходимости нормативно ее регулируют. На долю исполкомов приходится основная масса

постановлений и распоряжений, адресуемых правительством на места. Регламентация правительством деятельности исполкомов производится с учетом того, что многие ее важные стороны закрепляются в актах, издаваемых двумя другими высшими органами государственной власти союзной республики. Как уже отмечалось, принципиальные основы организации и работы исполнительных комитетов определяются в конституциях союзных республик, законах о местных Советах. И это закономерно: в задачу Верховных Советов (и их Президиумов) входит установление принципиальных начал статуса всех иных органов союзной республики, включая исполкомы. Необходимость регламентации их деятельности актами законодательства (в наиболее важных ее аспектах) диктуется и тем, что исполком — не просто орган управления, а вместе с тем исполнительный и распорядительный орган местного Совета. Многие аспекты организации, компетенции и порядка работы исполкомов определяются не сами по себе, а в связи с организацией, компетенцией и порядком деятельности местного Совета. И вполне понятно, что подобные аспекты не могут регулироваться правительственным актом. Здесь нужен акт органа, стоящего на вершине пирамиды представительных органов власти республики, или по крайней мере — его Президиума. В этих условиях в задачу Совета Министров входит очерчивание конкретных распорядительных полномочий исполкомов, организации их работы и работы их аппарата, т. е. подробная регламентация тех сторон организации и деятельности органов управления, которые не составляют и по всей видимости не должны составлять предмет регулирования для актов первых двух высших органов государственной власти.

Права и обязанности исполкомов определяются большим числом ежегодно издаваемых Советами Министров постановлений. Они охватывают все отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства, все предметы ведения Советов, в рамках которых действуют и их исполкомы. Однако характер регулирования, его цели неодинаковы в разных отраслях. В тех, где реализация исполкомами своих полномочий связана с распоряжением материальными средствами, правительство в одних случаях детализирует порядок осу-

ществления исполкомами полномочий, предоставленных им законодательными актами, в других же — издает постановления первичного характера, наделяющие исполнительные комитеты правами и обязанностями, которых они ранее не имели. В административно-политической сфере можно в ряде республик наблюдать тенденцию к тому, что Советы Министров, как правило, не устанавливают полномочий исполнительных комитетов, а лишь регламентируют порядок их осуществления.

Характеристика круга полномочий исполкомов, закрепленных в актах правительства союзной республики, в определенной мере уже давалась в литературе¹. Вот почему нет необходимости освещать здесь этот круг, тем более что иное вылилось бы в перечисление правительственных актов и содержащихся в них норм. Более важным представляется анализ способов очерчивания компетенции исполкомов актами Советов Министров. Их постановления о правах исполкомов можно разделить на следующие группы (в зависимости от цели регулирования).

Во-первых, следует назвать акты по вопросам компетенции, целиком или в значительной своей части адресованные непосредственно исполнительным комитетам и предоставляющие им полномочия, ранее принадлежавшие исполкомам вышестоящих Советов или центральным органам государственного управления. Прежде всего это периодически принимаемые Советами Министров союзных республик — часто в развитие постановлений Совета Министров СССР — постановления о передаче на решение исполнительных комитетов тех или иных вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства. Особенностью таких актов является их комплексный, многоотраслевой характер; они способствуют повышению роли, активизации деятельности исполкомов сразу в нескольких областях жизни общества².

¹ См. И. Ш. Муксинов, Совет Министров союзной республики, изд-во «Юридическая литература», 1969.

² См. постановления Совета Министров РСФСР от 19 июня 1955 г. «О передаче решения некоторых вопросов Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам и горисполкомам городов республиканского подчинения (РСФСР)»; от 5 июня 1961 г. «О дополнительной передаче некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение министерств

Правительства издают также акты, предоставляющие исполнительным комитетам (той или иной степени) лишь отдельные полномочия¹.

Во вторую группу можно отнести постановления, регулирующие отношения между исполнительно-распорядительными органами Советов и гражданами по поводу реализации последними их прав. Эти акты определяют (вытекающие из участия в подобных отношениях) обязанности всех органов Советов данной степени, в том числе их исполнительных комитетов. Наиболее характерными здесь являются утверждаемые в ряде республик постановлениями правительства Инструкции о порядке постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и о порядке распределения жилой площади².

Третья группа — это акты Советов Министров, регулирующие управленческие отношения в той или иной сфере государственного строительства в целом по республике. Они устанавливают права и обязанности всех органов государственного управления, являющихся участниками этих отношений, в том числе органов, подчиненных местным Советам. Так, Совет Министров РСФСР постановлением от 25 февраля 1966 г. утвердил Положение о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств об отводе земельных участков для государ-

и ведомств РСФСР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов»; от 12 февраля 1966 г. «О передаче дополнительно на решение министерств и ведомств РСФСР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов вопросов хозяйственного и культурного строительства»; от 13 октября 1967 г. «О передаче дополнительно на решение министерств и ведомств РСФСР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов вопросов хозяйственного и культурного строительства» («Систематическое собрание законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений Правительства РСФСР», «Юридическая литература», 1968, стр. 287—297, 299—307, 305—375).

¹ См., например, постановление Совета Министров Белорусской ССР от 20 мая 1968 г. «О предоставлении исполкомам городских и районных Советов депутатов трудящихся права утверждать штаты учреждений здравоохранения городского и районного подчинения» (СЗ БССР 1968 г. № 15, ст. 297).

² СП Украинской ССР 1966 г. № 10, ст. 102.

ственных, общественных и других надобностей, определяющее полномочия в данной области исполкомов местных Советов, органов автономных республик, центральных отраслевых органов РСФСР, самого Совета Министров, а также порядок их осуществления¹.

Четвертую группу составляют постановления, определяющие правовое положение и организацию деятельности неподведомственных местным Советам органов государственного Управления и «попутно» — основы их взаимоотношений с исполкомами, права и обязанности последних по контролю за работой указанных органов, оказанию им помощи, согласованию кандидатур, назначаемых на руководящие должности, и т. п. Так, в Положении о ЦСУ при Совете Министров Таджикской ССР и об органах государственной статистики в областях, городах и районах республики, утвержденном постановлением ее Совета Министров от 9 марта 1960 г., говорится и об обязанности исполкомов сотрудничать с органами статистики, рассматривать представляемые ими материалы, оказывать им необходимую помощь².

Наконец, есть еще одна группа актов — утверждаемые Советами Министров инструкции к законам республики, указам Президиума Верховного Совета, регламентирующие порядок осуществления исполкомами полномочий, предоставленных им этими законами и указами. Инструкции издаются в первую очередь к тем законам и указам, которые устанавливают права и обязанности исполкомов в сфере обеспечения социальной законности. Так, Закон Узбекской ССР от 15 мая 1968 г. «Об охране памятников культуры» устанавливает права и обязанности всех государственных органов республики в данной области, в том числе, ко-

нечно, и исполкомов местных Советов¹. Совет Министров Узбекской ССР постановлением от 30 августа 1968 г. утвердил Инструкцию о порядке применения Закона «Об охране памятников культуры», определяющую порядок реализации государственными органами, в том числе и исполкомами, предоставленных им этим Законом полномочий².

2. Совет Министров союзной республики регулирует и деятельность отделов и управлений исполкомов. Эти органы специальной компетенции подчинены по вертикали непосредственно или через промежуточные звенья центральным органам государственного управления — министерствам, ведомствам, которые тоже издают нормативные акты в адрес отделов, управлений. Отсюда необходимость разграничения нормотворческой компетенции правительства и министерств, ведомств в отношении отраслевых органов исполкомов местных Советов.

В практике намечаются следующие пути решения этой проблемы. Советы Министров принимают Положения — основополагающие акты об отделах и управлениях, определяющие комплексно их задачи, полномочия и структуру, права и обязанности руководителей. Так, Совет Министров Белорусской ССР утвердил Положения: о городском отделе коммунального хозяйства (1961 г.), об архивном отделе (1965 г.), об управлении по строительству и архитектуре (1967 г.), об управлении местной промышленности (1967 г.), о плановой комиссии (1967 г.), об управлении бытового обслуживания населения (1967 г.), об отделе по использованию трудовых ресурсов (1968 г.), об отделе цен (1971 г.), об управлении по строительству, ремонту и содержанию дорог исполкома областного Совета (1972 г.)³ и др. Аналогичную картину можно наблюдать и в других союзных республиках. Так, Совет Министров Казахской ССР одним постановлением (от 23 марта 1972 г.) утвердил Положения: об организационном отделе испол-

¹ СП РСФСР 1966 г. № 7, ст. 34.

² Согласно п. 22 Положения «исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся районов и городов обязаны предоставлять инспекторам государственной статистики в районах и городах благоустроенные помещения для работы, оборудованные необходимым инвентарем и телефонами, с отнесением расходов по их оплате, а также расходов по хозяйственному обслуживанию (уборка, отопление, освещение служебных помещений, печатание и размножение материалов) за счет местного бюджета района, города, внутригородского района» («Сборник законодательства Таджикской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 128).

¹ См. «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР» 1968 г. № 14, ст. 4.

² СП Узбекской ССР 1968 г. № 6, ст. 52.

³ СЗ БССР. 1961 г. № 21, ст. 292; 1965 г. № 12, ст. 119; 1967 г. № 11, ст. 129, № 14, ст. 193, № 17, ст. 247, № 25, ст. 355; 1968 г. № 7, ст. 105; 1971 г. № 31, ст. 557; 1972 г. № 4, ст. 61.

кома областного (Алма-Атинского городского) Совета депутатов трудящихся и о следующих отделах исполкомов районных (городских) Советов — организационно-инструкторском, финансовом, культуры, народного образования, социального обеспечения, об отделах здравоохранения и коммунального хозяйства исполкома городского Совета, а также о плановой комиссии исполкома районного (городского) Совета¹.

Сейчас весьма редки случаи издания Положений об отделах и управлениях исполкомов центральными отраслевыми органами государственного управления — министерствами и ведомствами. И дело не только в том, что новые законы о районных и городских Советах прямо возлагают принятие таких Положений на правительства республик (тем более, что на областное звено это пока вообще не распространяется, хотя практика уже выбрала тот же способ определения статуса отделов и управлений исполкомов областных Советов — актами правительства); Главное состоит в том, что, хотя отделы и управления входят, как правило, в системы соответствующих министерств и ведомств, являются они органами не этих министерств и ведомств, а исполкомов местных Советов.

Характеру отделов и управлений в наибольшей степени соответствует утверждение Положений о них органами общей компетенции республик, стоящими одновременно и над министерствами, ведомствами данной республики, и над исполкомами местных Советов, то есть Советами Министров республик. Эта идея и была в 1971 году воспринята законодательством. Есть все основания предполагать, что за Советами Министров союзных республик будет закреплено и право утверждать Положения об отделах и управлениях исполкомов областных, краевых Советов².

В последние годы в связи с развитием общественных начал в управлении многие местные Советы стали создавать наряду со штатными и нештатные отделы — организационно-инструкторские, торговли, культуры, бытового обслуживания и др. В этой связи возник вопрос, кто должен принимать Положения о них. Многие

Положения о нештатных отделах были утверждены исполкомами местных Советов (в республиках с областным делением), а некоторые — министерствами и ведомствами. Правительства республик тоже не остались в стороне от нормативного регулирования отношений, связанных с созданием и деятельностью общественных отделов. Так, Совет Министров Киргизской ССР постановлением от 10 февраля 1965 г. утвердил Положение о внештатных отделах исполнительных комитетов районных (городских) Советов депутатов трудящихся — организационно-инструкторском, по бытовому обслуживанию населения, культуре и торговле¹. Совет Министров Таджикской ССР постановлением от 10 ноября 1965 г. утвердил Примерное положение о внештатных (общественных) отделах исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся Таджикской ССР². Совет Министров Узбекской ССР постановлением от 17 февраля 1965 г. утвердил Примерное положение о нештатных (общественных) отделах исполкомов областных, районных, городских Советов депутатов трудящихся Узбекской ССР³. В некоторых союзных республиках правительства утвердили Положения об отдельных общественных отделах.

Думается, что эта практика заслуживает положительной оценки. Внештатный отдел, как и штатный, является органом управления. Он работает под руководством исполкома Совета и вышестоящих отраслевых органов, находясь в двойном подчинении (за исключением оргинструкторского), обеспечивает эффективное осуществление Советами своей компетенции, выступает в качестве непосредственного исполнителя адресованных ему предписаний высших органов власти.

В ряде союзных республик правительства принимают и Положения об общественных инспекторах и инструкторах исполкомов местных Советов, полностью сосредоточивая тем самым в своих руках правовое регулирование отношений, возникающих в связи с привлече-

¹ «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 69—64.

² «Сборник законодательства Таджикской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 68—70.

³ СП Узбекской ССР 1965 г. № 2, ст. 14.

¹ СП Казахской ССР 1972 г. № 7, ст. 31.

² См. Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 247.

нием трудящихся к работе этих органов управления¹.

При исполнительных комитетах местных Советов, как известно, образуется большое число комиссий. Кто должен определять их правовое положение? Ответ на данный вопрос был частично дан ранее: Положения о комиссиях, действующих в области обеспечения социалистической законности, принимаются Президиумом Верховного Совета республики. Что же касается Положений о других комиссиях, которые участвуют в выполнении функции государственного управления, то Положения о них утверждают Советы Министров республик. Так, во всех союзных республиках правительства утвердили Положение о комиссии по назначению пенсий при исполнительном комитете районного, городского Совета. В ряде республик Советы Министров приняли Положения о комиссиях по контролю за соблюдением цен и правил торговли при исполкомах районных и городских Советов, о комиссиях содействия исполкомам городских, районных Советов по соблюдению законодательства о религиозных культах и др.².

Итак, первый из путей размежевания нормотворческой компетенции Совета Министров и министерств, ведомств в отношении отраслевых органов исполкомов местных Советов — полная концентрация в руках правительства полномочий по утверждению Положений об этих органах. Но ведь нормативное регулирование их деятельности не ограничивается принятием Положений. Представляется, что в этом случае главную роль играет выделение тех вопросов, которые входят в компетенцию Совета Министров, с отнесением всех иных в рамках данной отрасли к ведению министерств. Нормотворческая практика позволяет выделить следующую сферу деятельности отраслевых органов исполкомов местных

¹ Так, Положения о группах внештатных пожарных инспекторов при исполкомах Советов депутатов трудящихся утверждены постановлениями Советов Министров Белорусской ССР — от 10 апреля 1967 г. (СЗ БССР 1967 г. № 13, ст. 179), Узбекской ССР — от 12 мая 1967 г. (СП УзССР 1967 г. № 3, ст. 22), Киргизской ССР — от 4 мая 1967 г. («Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 586—591).

² СП Узбекской ССР 1967 г. № 6, ст. 70; 1969 г. № 2, ст. 16; «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 591—593.

Советов, которая составляет предмет правового регулирования со стороны правительства союзной республики.

Во-первых, именно Совет Министров решает вопрос о перераспределении полномочий между исполкомом и его отделом, управлением, например, о расширении прав отдела за счет исполнительного комитета и наоборот.

Во-вторых, если в каких-либо общественных отношениях сторонами являются исполкомы и их отделы, управления, то издаются не отдельные акты о правовых актах каждого из этих органов, а единые, и принимает их Совет Министров.

В-третьих, в случае, когда необходимо наделить один из отделов, управлений контрольными полномочиями по отношению к другим отделам, управлениям, предоставить ему право требовать от них справок, статистических и иных материалов, делается это актом Совета Министров.

В-четвертых, правительство детально регламентирует работу отделов и управлений и в том случае, если она непосредственно связана с обслуживанием населения и имеет особо важное общественное значение¹.

В-пятых, Совет Министров решает вопрос о приведении в соответствие структуры отдела или управления с его функциями, задачами по участию в реализации компетенции местного Совета, предписывая иногда создание в отраслевых органах новых подразделений, штатных должностей.

Таким образом, Совет Министров союзной республики нормативно очерчивает правовой статус отделов и управлений, их положение в системе органов Совета определенной ступени, основы взаимоотношений отдела, управления с другими подчиненными Совету органами. Правительство регулирует также наиболее важные аспекты деятельности отделов и управлений.

3. В компетенцию Совета Министров союзной рес-

¹ Так, Советы Министров определяют не только правовое положение бюро загсов исполкомов районных и городских Советов, но и порядок регистрации ими актов гражданского состояния. См., например, Инструкцию о порядке регистрации актов гражданского состояния бюро загсов исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся, утвержденную постановлением Совета Министров Узбекской ССР от 18 августа 1964 г., с изменениями от 27 марта 1968 г. (СП Узбекской ССР 1968 г. № 2, ст. 13).

нием трудящихся к работе этих органов управления¹.

При исполнительных комитетах местных Советов, как известно, образуется большое число комиссий. Кто должен определять их правовое положение? Ответ на данный вопрос был частично дан ранее: Положения о комиссиях, действующих в области обеспечения социалистической законности, принимаются Президиумом Верховного Совета республики. Что же касается Положений о других комиссиях, которые участвуют в выполнении функции государственного управления, то Положения о них утверждают Советы Министров республик. Так, во всех союзных республиках правительства утвердили Положение о комиссии по назначению пенсий при исполнительном комитете районного, городского Совета. В ряде республик Советы Министров приняли Положения о комиссиях по контролю за соблюдением цен и правил торговли при исполкомах районных и городских Советов, о комиссиях содействия исполкомам городских, районных Советов по соблюдению законодательства о религиозных культах и др.²

Итак, первый из путей размежевания нормотворческой компетенции Совета Министров и министерств, ведомств в отношении отраслевых органов исполкомов местных Советов — полная концентрация в руках правительства полномочий по утверждению Положений об этих органах. Но ведь нормативное регулирование их деятельности не ограничивается принятием Положений. Представляется, что в этом случае главную роль играет выделение тех вопросов, которые входят в компетенцию Совета Министров, с отнесением всех иных в рамках данной отрасли к ведению министерств. Нормотворческая практика позволяет выделить следующую сферу деятельности отраслевых органов исполкомов местных

¹ Так, Положения о группах внештатных пожарных инспекторов при исполкомах Советов депутатов трудящихся утверждены постановлениями Советов Министров Белорусской ССР — от 10 апреля 1967 г. (СЗ БССР 1967 г. № 13, ст. 179), Узбекской ССР — от 12 мая 1967 г. (СП УзССР 1967 г. № 3, ст. 22), Киргизской ССР — от 4 мая 1967 г. («Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 586—591).

² СП Узбекской ССР 1967 г. № 6, ст. 70; 1969 г. № 2, ст. 16; «Законодательство Киргизской ССР для местных Советов депутатов трудящихся», стр. 591—593.

Советов, которая составляет предмет правового регулирования со стороны правительства союзной республики.

Во-первых, именно Совет Министров решает вопрос о перераспределении полномочий между исполкомом и его отделом, управлением, например, о расширении прав отдела за счет исполнительного комитета и наоборот.

Во-вторых, если в каких-либо общественных отношениях сторонами являются исполкомы и их отделы, управления, то издаются не отдельные акты о правах каждого из этих органов, а единые, и принимает их Совет Министров.

В-третьих, в случае, когда необходимо наделить один из отделов, управлений контрольными полномочиями по отношению к другим отделам, управлениям, предоставить ему право требовать от них справок, статистических и иных материалов, делается это актом Совета Министров.

В-четвертых, правительство детально регламентирует работу отделов и управлений и в том случае, если она непосредственно связана с обслуживанием населения и имеет особо важное общественное значение¹.

В-пятых, Совет Министров решает вопрос о приведении в соответствие структуры отдела или управления с его функциями, задачами по участию в реализации компетенции местного Совета, предписывая иногда создание в отраслевых органах новых подразделений, штатных должностей.

Таким образом, Совет Министров союзной республики нормативно очерчивает правовой статус отделов и управлений, их положение в системе органов Совета определенной ступени, основы взаимоотношений отдела, управления с другими подчиненными Совету органами. Правительство регулирует также наиболее важные аспекты деятельности отделов и управлений.

3. В компетенцию Совета Министров союзной рес-

¹ Так, Советы Министров определяют не только правовое положение бюро загсов исполкомов районных и городских Советов, но и порядок регистрации ими актов гражданского состояния. См., например, Инструкцию о порядке регистрации актов гражданского состояния бюро загсов исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся, утвержденную постановлением Совета Министров Узбекской ССР от 18 августа 1964 г., с изменениями от 27 марта 1968 г. (СП Узбекской ССР 1968 г. № 2, ст. 13).

публики 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, определяющие процедуру прохождения деловой корреспонденции в самом исполкоме и его отделах, управлениях, обязанности должностных лиц по регистрации, рассмотрению и исполнению документов, сроки дачи ответов, порядок сдачи дел в архив и т. п.¹ В некоторых республиках действуют специальные инструкции, устанавливающие порядок осуществления всеми государственными органами, в том числе и исполнительно-распорядительными органами местных Советов, вытекающих из Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. обязанностей по рассмотрению и разрешению предложений, заявлений и жалоб граждан².

Придавая особое значение какому-либо аспекту организации работы местных органов управления, правительство иногда утверждает Положение о структурном подразделении аппарата исполкома, отдела или управления. Так, в настоящее время стоит задача всестороннего совершенствования правовой работы в народном хозяйстве, государственных учреждениях и организациях. С учетом этого в аппарате исполнительных комитетов в качестве самостоятельного структурного звена создаются юридические отделы либо вводятся должности юрисконсультов. Правовой статус этих подразделений и должностных лиц определяется правительствами союзных республик. В РСФСР, например, это Положение о юридическом отделе (бюро), главном (старшем)

¹ См. Инструкцию по делопроизводству в исполкомах городских (городов республиканского подчинения) и районных Советов депутатов трудящихся Молдавской ССР, Инструкцию по делопроизводству в исполкомах сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов депутатов трудящихся Молдавской ССР, утвержденные постановлением Совета Министров Молдавской ССР от 6 июня 1967 г. («Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР» 1967 г. № 7).

² См. Инструкцию о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, утвержденную постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 22 июля 1968 г. («Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР» 1968 г. № 35, ст. 249).

юрисконсульте, юрисконсульте исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся, утвержденное постановлением Совета Министров республики от 12 сентября 1972 г.¹

4. Актуальное значение имеет проблема взаимоотношений Совета Министров союзной республики и местных Советов депутатов трудящихся. Как отмечалось выше, правительство осуществляет руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в республике, а местные Советы являются активными участниками таких процессов. В этой связи возникает вопрос: руководит ли Совет Министров деятельностью местных органов власти и вправе ли он адресовать им свои нормативные предписания? Чтобы правильно ответить на данный вопрос, рассмотрим сначала предусмотренные законодательством методы воздействия правительства республики на местные Советы.

Во-первых, проявляя законодательную инициативу, Совет Министров может разработать и внести на рассмотрение Верховного Совета республики законопроект по любым вопросам государственного строительства, в том числе и по вопросам деятельности местных Советов. Кроме того, Совет Министров вправе внести в Президиум Верховного Совета предложение о разработке и принятии нормативного указа (или постановления), регулирующего деятельность местных Советов.

Во-вторых, в соответствии с конституциями союзных республик постановления и распоряжения Советов Министров обязательны к исполнению на всей территории республики (например, ст. 44 Конституции РСФСР). Это означает, что акты правительства входят составной частью в ту правовую базу, на которой основывается деятельность местных Советов. Они, решая те или иные задачи, руководствуются не только законами и постановлениями Верховного Совета, указами и постановлениями его Президиума, но и постановлениями и распоряжениями Совета Министров. Решения и распоряжения местных органов власти, принятые в нарушение актов Совета Министров, являются незаконными и подлежат отмене.

В-третьих, Совет Министров, руководя работой ис-

¹ СП РСФСР 1972 г. № 21, ст. 139.

полнительных комитетов местных Советов, может дать им указание внести на сессию те или иные вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства. Тем самым правительство оказывает влияние на содержание работы самих местных представительных органов. Направление их деятельности через исполкомы — важнейшая функция правительства союзной республики¹.

В-четвертых, в ряде союзных республик правительства утверждают образование местными Советами высшей ступени отделов и управлений, не предусмотренных Конституциями. Следовательно, Советы Министров оказывают влияние на осуществление местными органами власти их полномочий по формированию подчиненного им аппарата, а известно, что эффективность работы местного Совета в немалой степени зависит от того, есть ли у него соответствующий отраслевой орган.

В-пятых, Совет Министров контролирует соблюдение законности местными органами власти, приостанавливая решения и распоряжения местных Советов высшего звена: в РСФСР — краевых и областных Советов (ст. 46 Конституции РСФСР).

Таким образом, методы воздействия правительства на деятельность местных Советов депутатов трудящихся весьма разнообразны и дают основания для вывода о том, что Совет Министров союзной республики осуществляет руководство не только исполнительными и распорядительными органами Советов, но и самими местными Советами. И это вполне отвечает природе Совета Министров как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти республики. Образовав 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.

Но раз Совет Министров руководит деятельностью местных Советов, значит, он и нормативно регулирует ее? Ответ на данный вопрос не может быть однознач-

¹ См. Р. А. Чичуа, Совет Министров союзной республики (на материалах Грузинской ССР), автореферат канд. дисс., Тбилиси, 1968, стр. 9.

ним. Дело в том, что в конституциях союзных республик нет прямого указания на право Совета Министров адресовать свои предписания непосредственно самим местным Советам. Правда, в литературе сделан вывод о наличии у Совета Министров такого права, поскольку согласно, например, ст. 44 Конституции РСФСР его акты обязательны к исполнению на всей территории республики, а также и потому, что акты правительства, адресованные исполкому, фактически есть обращение и к Совету, органом которого исполком является¹. Однако, как думается, оба приведенных довода еще не говорят о праве Совета Министров регламентировать деятельность местных Советов.

Во-первых, нельзя так широко толковать обязательность юридических актов, нужно учитывать и материальное содержание компетенции органа, издающего акты. Постановления и распоряжения Совета Министров — составная часть той правовой базы, на которую опираются местные Советы в своей работе. Как указывалось выше, местные органы власти обязаны соблюдать эти акты и не издавать противоречащих им решений и распоряжений. Это означает: а) если какие-либо отношения урегулированы Советом Министров, то местные Советы не могут урегулировать эти же отношения иначе — в противоречие с актами Совета Министров; б) рассматривая какие-либо вопросы хозяйственного или социально-культурного строительства, местные Советы обязаны учесть и опираться на всю совокупность нормативных актов, изданных Советом Министров и адресованных их органам. Именно в указанных аспектах и следует рассматривать обязательность актов Совета Министров республики для местных Советов. Но из этого, конечно, не вытекает права правительства адресовать свои предписания прямо местным Советам. Даже исходя из закрепленного в конституциях положения правительства как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти, его нельзя объединять в одну с местными Советами систему государственных органов. Ведь местные Советы являются представительными органами государственной

¹ См. И. Ш. Мукшинов, Совет Министров союзной республики, стр. 19—20.

власти. Второй из приведенных в литературе аргументов основан на весьма спорной концепции — «компетенция исполкома есть часть компетенции Совета», о которой подробно говорилось в гл. I работы.

Все сказанное позволяет присоединиться к выводу о том, что «Совет Министров союзной республики вправе лишь приостанавливать акты местных Советов и не может давать те или иные предписания в их адрес»¹.

Исключение составляют акты, издаваемые Советом Министров по прямому поручению Верховного Совета, Президиума Верховного Совета СССР или республики. Так, в ст. 31 Закона о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР записано: «Порядок и условия бесплатного проезда депутатов Верховных Советов союзных, автономных республик и местных Советов, а также порядок связанных с этим расчетов с транспортными организациями определяется Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик». Соответствующие постановления об условиях и порядке бесплатного проезда депутатов на железнодорожном, автомобильном и других видах транспорта были приняты Советом Министров СССР 19 января 1973 г. и Советом Министров РСФСР 14 февраля 1973 г.².

Министерства и ведомства. Как известно, к органам союзной республики относятся также ее министерства и ведомства. Они осуществляют государственное управление в различных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства. Министерства (ведомства) возглавляют системы органов отраслевого управления республики, звеном которой являются почти все отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов. Руководя отделами и управлениями, министерства, ведомства осуществляют разные функции: направляют и контролируют их деятельность; являясь методическим центром отрасли, обобщают и распространяют положительный опыт отделов и управлений; организуют материально-техническое снабжение, подготовку специалистов для пред-

приятий и учреждений, подчиненных отделам и управлениям, решают некоторые вопросы назначения и передвижения должностных лиц отраслевого аппарата исполкомов местных Советов и т. д.¹. Юридической формой осуществления министерствами и ведомствами перечисленных функций являются издаваемые ими в адрес отделов и управлений акты, многие из которых по содержанию нормативны и определяют полномочия этих органов².

Акты министерств и ведомств можно условно разделить на четыре группы. К первой относятся те, которые адресованы непосредственно отделам и управлениям исполкомов и устанавливают порядок осуществления ими их полномочий. Таким актом является, например, Инструкция Министерства финансов Белорусской ССР от 9 августа 1967 г. «О порядке финансирования районными финансовыми отделами учреждений и мероприятий по районному бюджету».

Во вторую группу входят приказы и инструкции, которые адресованы не отделам и управлениям, а подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям и регулируют 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. Так, Главное управление коммунального хозяйства при Совете Министров Белорусской ССР (ныне — Министерство коммунального хозяйства) издало 25 апреля 1967 г. Указания по планированию текущего ремонта жилых зданий и организации труда рабочих в жилищных организациях местных Советов Белорусской ССР. Они содержали подробные правила определения объема работ по текущему ремонту, составления и утверждения плана работ, их финансирования, обеспечения материалами, учета выполнения плана текущего ремонта. Указания были

¹ Более подробно о роли министерств и ведомств в организации отраслевого управления см. В. П. Семин, Министерство союзной республики и местные Советы депутатов трудящихся, «Советское государство и право» 1969 г. № 9.

² См. Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 242.

¹ Ю. А. Тихомиров, И. М. Степанов, Руководство высших органов власти союзных республик местными Советами депутатов трудящихся, Госюриздат, 1960, стр. 28.

² СП СССР 1973 г. № 3, ст. 9; СП РСФСР 1973 г. № 7, ст. 25.

адресованы жилищным организациям местных Советов — управлениям домами, комбинатам коммунальных предприятий, работающим под непосредственным руководством и контролем исполкомов районных и городских Советов, управлений коммунального хозяйства исполкомов областных Советов депутатов трудящихся. Ко второй группе следует отнести и утверждаемые министерствами типовые договоры, заключаемые предприятиями, учреждениями и организациями, подчиненными отделам и управлениям исполкомов местных Советов, с другими государственными организациями и с гражданами¹, а также акты, устанавливающие ставки платежей и расчетов, прейскуранты и т. п.

В третью группу входят акты министерств и ведомств, одновременно регулирующие деятельность и отделов, управлений исполкомов местных Советов, и подчиненных им предприятий, учреждений и организаций. Так, Министр просвещения РСФСР ежегодно утверждает Инструкцию о порядке перевода и выпуска учащихся общеобразовательных школ. В основном она адресована директорам, учителям и педагогическим советам школ и устанавливает сроки и порядок выставления учащимся годовых оценок, допуска к экзаменам, формирования экзаменационных комиссий, проведения экзаменов и выдачи документов об образовании. Но одновременно Инструкция определяет и порядок осуществления районными, городскими отделами народного образования их обязанностей по руководству и контролю за этой важнейшей частью работы.

Четвертая группа — нормативные акты министерств и ведомств, 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 применение этих актов и контроль за их соблюдением. В этом отношении

¹ См. приказ Министра коммунального хозяйства РСФСР от 9 октября 1965 г. «Об утверждении Типового договора на аренду нежилых помещений (строений) в домах местных Советов, государственных, кооперативных и общественных организаций».

особенно характерны акты министерств социального обеспечения союзных республик о порядке установления трудового стажа, выдачи документов и т. п.¹ Ответственность за их правильное применение несут отделы социального обеспечения исполкомов областных, городских и районных Советов.

Министерства и ведомства утверждают также Положения о структурных подразделениях отделов и управлений исполкомов местных Советов, устанавливая их задачи, права и обязанности. Так, Министерство финансов Белорусской ССР приняло 31 октября 1967 г. Положение о бухгалтериях по бюджету финансовых отделов исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся. Согласно Положению, бухгалтерия по бюджету обязана обеспечить правильную организацию бухгалтерского учета и отчетности по исполнению соответствующего бюджета (области, города и района) в финансовых органах, сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) исполкомах Советов депутатов трудящихся, а также об исполнении смет расходов по бюджету в исполнительных комитетах Советов депутатов трудящихся, их управлениях, отделах и других бюджетных учреждениях. Таким образом, на бухгалтерию возложена важнейшая часть задач финансовых отделов.

Министерства и ведомства нормативно определяют и круг полномочий различных должностных лиц как самих отделов и управлений, так и подчиненных им предприятий и учреждений. Министерство финансов Белорусской ССР, например, утвердило 29 марта 1967 г. Положение о старших инспекторах и инспекторах по бюджету сельских райисполкомов. На этих должностных лиц возложены обязанности по составлению проекта решения исполкома Совета о порядке и сроках составления бюджета, организационного плана работ по

¹ См. Письмо Министерства социального обеспечения РСФСР от 11 февраля 1968 г. «О порядке включения премий в среднемесячный заработок при исчислении пенсий», адресованное министерствам социального обеспечения АССР, заведующим краевыми, областными, городскими и районными отделами социального обеспечения; приказ Министра социального обеспечения Белорусской ССР от 1 ноября 1962 г. «О порядке выдачи документов о трудовом стаже для назначения государственных пенсий».

составлению проекта бюджета, проведению семинаров по этим вопросам с сотрудниками отраслевых отделов исполкома, участие при рассмотрении проекта бюджета в вышестоящих органах, организация работы по уточнению бюджета и т. д.

В предыдущем разделе данной главы отмечалось, что основные стороны организации деятельности аппарата управления местных Советов регламентируются правительственными постановлениями. Однако если, например, инструкций по делопроизводству в исполкомах Советов в республике не принято, а также если делопроизводство в определенной отрасли имеет свои особенности, то соответствующие инструкции по делопроизводству разрабатываются самими министерствами. Так, Министерство социального обеспечения Белорусской ССР 22 марта 1957 г. утвердило Инструкцию о делопроизводстве в районных и городских отделах социального обеспечения Белорусской ССР по назначению пенсий.

Конституции союзных республик ничего не говорят о праве министерств и ведомств нормативно регулировать деятельность исполкомов местных Советов, адресовать непосредственно им свои предписания. Вот почему соответствующие приказы и инструкции министерств, несмотря на то, что порой имеют очень важное значение для работы не только отделов и управлений, но и самих исполкомов, вряд ли можно по сугубо формальным основаниям считать правомерными, если они изданы центральными органами управления по собственной инициативе.

Однако министерства и ведомства могут регулировать деятельность исполкомов, если имеют на то специальное поручение Совета Министров республики. Так, Совет Министров БССР распоряжением № 1261-р от 3 декабря 1948 г. предоставил Министерству коммунального хозяйства республики право издавать правила и инструкции по содержанию и эксплуатации коммунальных предприятий и жилых домов, обязательные на всей территории республики¹. Указанный орган адресует свои предписания (в числе других органов) и исполкомам местных Советов. Такое поручение, данное

Министерству правительством, является постоянным. Министерство регламентирует по существу очень многие отношения в сфере коммунального хозяйства. Значительная часть его приказов и инструкций адресуется при этом исполкомам местных Советов.

Правительство иногда поручает министерствам и ведомствам в разовом порядке принять какой-либо нормативный акт, регулирующий деятельность исполкомов местных Советов. Такое поручение было дано, например, Советом Министров БССР (распоряжением от 28 января 1963 г.) Государственному комитету Совета Министров по делам строительства и Главному управлению коммунального хозяйства при Совете Министров. Указанные органы издали совместную Инструкцию о порядке планирования, застройки и благоустройства районов индивидуального жилищного строительства в городах, городских и рабочих поселках Белорусской ССР от 12 сентября 1963 г. Инструкция устанавливает ряд обязанностей исполкомов Советов.

Издание актов министерств и ведомств, адресованных исполкомам, возможно и по согласованию с ними¹, путем предварительной рассылки проектов и получения заключений по их содержанию². Согласование имеет две цели: во-первых, исполкомы своеобразно санкционируют издание актов, поскольку при их несогласии с приказом или инструкцией принятие последних может вызвать коллизию между центральным отраслевым органом и местным органом управления общей компетенции; во-вторых, давая согласие на издание ведомственного акта, исполком как бы принимает на себя часть ответственности за его исполнение³.

¹ Имеются в виду исполкомы Советов высшей ступени.

² Так, Министр коммунального хозяйства РСФСР утвердил приказом от 24 апреля 1967 г. по согласованию с Советами Министров АССР, краевыми, областными исполкомами, Московским и Ленинградским горисполкомами Инструкцию о порядке расчетов с населением за пользование газом при местном отоплении помещений без газовых счетчиков.

³ Издание актов министерств и ведомств по согласованию с местными Советами и их исполкомами положительно оценивается в литературе. Так, А. Шнейдер, выступая против согласования «снизу вверх» (т. е. местных советских органов с центральными органами государственного управления), признает в ряде случаев необходимым согласование «сверху вниз», поскольку «имеется ряд вопро-

¹ См. «Жилищное законодательство», Минск, 1961, стр. 91.

Однако не следует думать, что для исполкомов обязательны только те нормативные акты министерств и ведомств, которые изданы по прямому поручению правительства или по согласованию с исполнительными комитетами. В равной мере для них обязательны и те приказы, которые адресованы отделам и управлениям и регулируют определенные отношения в соответствующей сфере государственного управления. Если исполком рассматривает какой-либо вопрос хозяйственного или социально-культурного строительства, то его решение должно соответствовать не только законам, указам и правительственным постановлениям, но и актам министерств и ведомств. Это соответствие обеспечивает главным образом отраслевой отдел (управление) исполкома при подготовке проекта решения или распоряжения исполкома.

В этой связи представляется целесообразным закрепить за министрами и руководителями ведомств союзных республик право приостанавливать противоречащие их приказам и инструкциям решения и распоряжения исполкомов местных Советов высшей ступени с внесением в правительство предложений об их отмене. Но одновременно следует добиваться повышения эффективности правового регулирования министерствами и ведомствами деятельности отделов и управлений. И одной из действенных мер в этом отношении могло бы быть предоставление исполкомам Советов высшей ступени права опротестовывать в Совет Министров республики те приказы и инструкции, которые, по мнению исполкома, не способствуют улучшению работы их отделов и управлений, неправильно регулируют те или иные отношения¹.

сов, с которыми центральные органы должны ознакомить местные Советы» (А. Шнейдер, Основное — вопрос о полноте власти... «Коммунист Эстонии» 1967 г. № 3, стр. 59). Об актах, издаваемых по согласованию, см. также Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, стр. 261—262, 265—266.

¹ Справедливо высказанное в литературе мнение: если подобные акты появляются, должно действовать правило, согласно которому местный орган, внося протест на незаконный ведомственный акт, одновременно приостанавливает его действие (см. И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 39).

Глава IV

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ИХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

Опыт развития местных Советов в последние годы свидетельствует о том, что в их деятельности, а также в деятельности их органов важную роль играют нормативные акты, принимаемые самими Советами или их исполнительными комитетами.

Многочисленные Положения, Правила, Инструкции и другие акты правотворчества на местах регулируют разнообразные отношения, сторонами в которых выступают Советы, постоянные комиссии, депутатские группы и отдельные депутаты, исполнительные комитеты, отделы и управления, организации общественной самодеятельности населения, должностные лица исполнительного аппарата, представители общественности. Без преувеличения можно сказать, что такие акты зачастую для деятельности Советов и их органов имеют столь же важное значение, как и акты высших органов государственной власти и центральных органов государственных управлений¹.

Актуальность проблем, возникающих при издании местными Советами и исполкомами нормативных актов, несомненна, в особенности в связи с совершенствованием законодательства о Советах и необходимостью четкого разграничения компетенции государственных органов по регулированию общественных отношений, в которых выступают Советы и их органы. Правотворческая деятельность местных Советов и их исполкомов требует исследования и оценки. Прежде всего необходимо хотя бы кратко осветить круг вопросов, по кото-

¹ См. Н. В. Ралдугин, Роль правовых актов в деятельности местных Советов депутатов трудящихся на современном этапе, «Вестник Московского университета». Право, 1973 г. № 2.

рым местные Советы и их исполкомы издают нормативные акты.

а) *Регулирование отношений в отдельных областях хозяйственного и социально-культурного строительства.* Нормативные акты, издаваемые, как правило, краевыми, областными Советами и городскими Советами (породов республиканского подчинения) или их исполнительными комитетами, посвящены компетенции отделов и управлений данного Совета, исполкомов нижестоящих Советов, работе подведомственных предприятий, учреждений и организаций, поведению граждан. По своему содержанию акты такого рода условно можно поделить на две группы. Первая группа сравнительно немногочисленна. Сюда относятся акты, предусматривающие полномочия органов Советов сразу в нескольких отраслях хозяйственной жизни. Таким является, в частности, решение исполкома Минского городского Совета от 30 июня 1966 г. «О передаче на решение исполкомов районных Советов депутатов трудящихся некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства». Оно касается планирования, жилищного хозяйства, использования материальных ресурсов, просвещения, торговли и обслуживания населения, благоустройства, социального обеспечения. Большинство рассматриваемых актов местных Советов и их исполкомов касается одной отрасли. Их можно отнести ко второй группе. Практика показывает, что акты творчества, осуществляемого на местах, охватывают в настоящее время многие предметы ведения местных Советов, поэтому и число нормативных актов данной группы весьма значительно.

В области *планирования* на местах издается актов сравнительно меньше, чем в других сферах управления. Объясняется данное обстоятельство тем, что планирование как функция государственного управления отличается высокой степенью централизации, что в свою очередь влечет за собой и централизацию нормативного установления компетенции и регулирования деятельности государственных органов в области планирования.

В качестве примера нормативного решения вопроса планирования на местах можно привести решение исполнительного комитета Московского городского Со-

вета от 19 августа 1966 г. «О расширении прав исполкомов районных Советов»¹, которым на разрешение райисполкомов передан ряд вопросов в области планирования хозяйства районных Советов, в том числе утверждение планов товарооборота райпищеторгов, районных престов столовых, плодоовощных контор и объемов работ управлений бытового и коммунального обслуживания в ценностном выражении и натуральных показателях и др.

В области *охраны общественного порядка* право местных Советов на издание нормативных актов чаще всего осуществляется областными, краевыми Советами и Советами городов, имеющих районное деление.

Эти решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность в установленных пределах. Они принимаются в случаях и в порядке, определяемых законодательством, и действуют в течение двух лет (срока полномочий местного Совета). Точный перечень вопросов, по которым местные Советы и их исполкомы вправе издавать указанные решения, дан в ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»².

Назовем лишь некоторые из них. Так, в решениях об ответственности за нарушение общественного порядка дается перечень общественных мест, виды нарушений общественного порядка и размеры штрафов, налагаемых на виновных административными комиссиями при исполкомах Советов, а также работниками милиции. Решения об охране зеленых насаждений несколько шире по своему содержанию. Они запрещают самовольную вырубку деревьев и кустарников; четко распределяют обязанности по охране зеленых насаждений между государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями на территории Совета. Эти решения предусматривают наложение штрафов за их нарушение, а также, как правило, предписывают взыскание с виновных в установленном порядке раз-

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 19, стр. 1—3.

² См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 9, ст. 121.

мера причиненного материального ущерба. Столь же обстоятельными по содержанию являются решения местных Советов, посвященные соблюдению чистоты и порядка на их территории.

В области жилищного строительства, обеспечения населения жилплощадью и жилищного хозяйства на первом месте по значению стоят нормативные акты, определяющие порядок принятия граждан на учет для получения жилой площади и порядок ее распределения. Принимаемые в таких случаях Положения (Правила) конкретизируют условия, с которыми связывается возможность принятия решения о постановке на учет и о предоставлении жилплощади, регулируют возникающие при этом отношения, устанавливая права и обязанности их участников¹.

Интересно отметить, что в такой области жилищного строительства, как кооперативное, где наблюдается высокая степень урегулированности общественных отношений органами Союза и республик, ряд вопросов решался и с помощью нормативных актов местных Советов и их органов. Примером может служить Инструкция о порядке организации жилищно-строительных кооперативов в Ленинграде, утвержденная решением исполкома Ленгорсовета от 28 февраля 1966 г.² Она регулирует целый круг вопросов: а) устанавливает условия, при которых граждане могут вступить в ЖСК, круг лиц, пользующихся первоочередным правом на вступление в ЖСК; размеры жилплощади; предоставляемой в расчете на одного члена семьи; б) определяет обязанности органов горисполкома и их подраз-

¹ См., например, Положение о порядке распределения жилой площади в г. Москве, утвержденное решением исполкома Московского городского Совета и Президиума Московского городского Совета профсоюзов 24 июня 1969 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся», 1969 г. № 15, стр. 18—19); Правила распределения жилой площади в домах местных Советов депутатов трудящихся, предприятий, организаций и учреждений и учета граждан, нуждающихся в жилье, утвержденные решением исполнительного комитета Краснодарского краевого Совета и Президиума краевого совета профессиональных союзов от 12 мая 1966 г. («Нормативные материалы для работников Советов Кубани», Краснодарское книжное издательство, 1966, стр. 227—263).

² См. «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 6, стр. 10—11.

делений (отдела жилищно-строительных кооперативов Управления учета и распределения жилплощади исполкома Ленсовета, самого Управления, а также Управления капитального строительства, Архитектурно-планировочного управления, Городского бюро технической инвентаризации, самого горисполкома и райисполкомов), возникающие в связи с организацией ЖСК; в) устанавливает обязанности жилищно-строительных кооперативов по согласованию списков членов ЖСК с управлением учета и распределения жилплощади, внесению средств на строительство, оформлению права пользования земельным участком, представлению списков на заселение и т. д. Нормативные акты местных Советов и их исполкомов касаются и обслуживания ЖСК¹.

В нормативном порядке решается ряд вопросов, связанных с капитальным ремонтом жилых домов и приемкой их в эксплуатацию после ремонта²; устанавливается порядок пользования нежилыми помещениями³.

В области строительства число нормативных актов местных Советов и их исполкомов сравнительно невелико, и они неодинаковы по значению. Решения могут касаться всей организации строительных работ на соответствующей территории (Правила застройки)⁴ или

¹ См., например, Решение Московского городского Совета от 27 июля 1965 г., посвященное улучшению благоустройства и эксплуатации жилого фонда («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1965 г. № 15, стр. 6—7).

² См., например, Решения исполкома Ленгорсовета от 19 октября 1964 г. «О порядке расселения жилых домов, подлежащих капитальному ремонту» и от 17 июля 1967 г. «О приемке жилых домов в эксплуатацию после капитального ремонта» («Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1964 г. № 21, стр. 13—14; 1967 г. № 16, стр. 6—7).

³ См. Решение исполкома Бакинского городского Совета от 15 сентября 1967 г. «О порядке учета и эксплуатации нежилых помещений» («Бюллетень исполнительного комитета Бакинского городского Совета депутатов трудящихся» 1967 г. № 9, стр. 1—2).

⁴ См. «Правила застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов Ленинградской области», утвержденные Леноблисполкомом 23 мая 1969 г. («Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского областного Совета депутатов трудящихся» 1969 г. № 6, стр. 1—14).

отдельных частных вопросов (строительства объектов местного значения и т. п.)¹.

В области коммунального хозяйства и благоустройства наиболее распространены следующие виды нормативных актов: а) Правила о содержании в чистоте и уборке уличных и дворовых территорий; б) решения, определяющие порядок ведения работ по благоустройству²; в) правила содержания кладбищ и др.

В области транспорта, как показывает практика, нормативные акты чаще всего издаются городскими Советами и их исполкомами. Здесь распространены следующие категории актов: Правила пользования трамваями, троллейбусами и автобусами; Правила пользования метрополитеном; Правила пользования легковыми такси; Правила прохода автомобильного и другого транспорта через территорию данного населенного пункта; Правила провоза различных грузов.

В области бытового обслуживания населения нормотворчество местных Советов и их исполкомов получило значительное развитие, что объясняется, в частности, и большим вниманием, которое уделяют местные органы власти бытовому обслуживанию, в особенности обеспечению гражданам гарантий своевременного и качественного оказания услуг соответствующими предприятиями. Нормативные акты, как правило, посвящены специальному кругу вопросов. Это прейскуранты цен на различные виды услуг; сроки изготовления; правила производства различных видов работ; правила обслуживания граждан в отдельных предприятиях; правила проката предметов домашнего обихода и других вещей и т. п.³.

¹ См., в частности, Положение о финансировании, проектировании, строительстве и сдаче в эксплуатацию сооружений телефонной связи проводного вещания и внутренних устройств слабых токов («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1968 г. № 1, стр. 35—36).

² См. Правила производства земляных работ в городе Магадане, утвержденные решением Магаданского городского Совета от 2 мая 1969 г. («Магаданская правда» 14 июня 1969 г.); соответствующие правила утверждены также Целиноградским городским Советом (см. «Целиноградская правда» 21 января 1969 г.).

³ См., например, Решения исполкома Витебского областного Совета депутатов трудящихся от 22 августа 1966 г. «Об утверждении прейскуранта цен по бытовому обслуживанию населения» и от 25 февраля 1966 г. «Об утверждении прейскуранта цен на прокат и

Практика показывает, что в названных выше отраслях хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства издание нормативных актов на местах происходит наиболее часто: Из числа других сфер управления, где местные Советы периодически тоже издают нормативные акты, отметим торговлю (правила работы некоторых торговых учреждений, время работы всех торговых точек на соответствующей территории, правила торговли на рынках, улицах и площадях и т. п.) и культуру (правила работы кинотеатров и других культурных учреждений, порядок проведения различных культурно-массовых мероприятий и др.).

б) *Регулирование организационно-массовой деятельности местных Советов.* Характеризуя нормативные акты местных Советов в области организационно-массовой деятельности, следует начать с немногочисленной, но самой важной по значению группы актов — регламентов. Роль регламентов состоит в том, что они комплексно определяют порядок работы представительных органов власти. В этом отношении показательны Регламент Калининского областного Совета депутатов трудящихся, утвержденный им 25 июня 1971 г.¹, и Регламент Горьковского областного Совета депутатов трудящихся, принятый последним 26 июня 1973 г.² В этих, во многом аналогичных актах урегулированы следующие вопросы: созыв сессий областного Совета (указание примерных сроков созыва сессий в перспективном комплексном плане Совета; обязанности исполкома областного Совета по оповещению депутатов и населения о дате сессии и вопросах, вносимых на рассмотрение Совета, и т. п.); подготовка вопросов, подлежащих рассмотрению областным Советом (круг субъектов, имею-

бытовые услуги». Более подробно о нормотворческой деятельности местных Советов в области бытового обслуживания см. В. С. Мартемьянов, Решение местными Советами и их исполнительными органами гражданско-правовых вопросов, «Юридическая литература», 1967, стр. 22—23.

¹ См. «Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 1, изд-во Московского университета, 1971, стр. 164—186.

² См. «Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 2, изд-во Московского университета, 1974, стр. 140.

щих право внести вопросы на рассмотрение областного Совета либо дать свои рекомендации по повестке дня сессии; ответственность за подготовку докладов по вопросам повестки дня; обязанности исполкома по обеспечению депутатов материалами к предстоящей сессии и др.); проведение сессий областного Совета (продолжительность сессий, время работы, правомочность сессии, утверждение повестки дня, обсуждение ее вопросов, запросы депутатов, порядок принятия решения и т. п.); о председателе и секретаре сессии областного Совета; проверка полномочий депутатов областного Совета; избрание исполнительного комитета областного Совета; образование постоянных комиссий областного Совета; образование отделов и управлений облисполкома; избрание областного суда; протоколы сессий; опубликование решений областного Совета и их исполнение. Как видно, круг вопросов, нашедших отражение в Регламенте, говорит о большой практической значимости такого акта.

По вопросам деятельности *постоянных комиссий* местные Советы сравнительно редко издают акты правового характера. В основном они касаются передачи на рассмотрение постоянных комиссий дел, которые до этого входили в компетенцию отраслевых отделов и управлений исполкома, или же установления круга вопросов, по которым решения постоянных комиссий являются обязательными для всех подведомственных Советам органов и организаций.

Однако некоторые местные Советы не ограничиваются принятием актов, регламентирующих отдельные стороны правового статуса постоянных комиссий. Они разрабатывают комплексные акты, в которых с учетом уже имевшегося законодательного опыта и на основе новейшей законодательной практики отражают все особенности организации и деятельности постоянных комиссий.

В частности, решением от 23 января 1967 г. Иркутский городской Совет утвердил Временное положение о своих постоянных комиссиях. Решением от 25 июня 1971 г. Временное положение о постоянных комиссиях Калининского областного Совета принято этим Советом. 29 сентября 1971 г. аналогичный акт утвержден Челябинским областным Советом. Временное положение

о постоянных комиссиях Горьковского областного Совета, проект которого был разработан областным исполкомом совместно с сектором представительных органов Института государства и права АН СССР, принято областным Советом 26 июня 1973 г. В актах утверждены те же вопросы, что и в положениях, издаваемых в других республиках Президиумами Верховных Советов, т. е. образование, состав, права и обязанности, порядок работы постоянных комиссий.

В ряде мест Советы принимают Положения об отдельных постоянных комиссиях. Так, Иркутский городской Совет 17 октября 1966 г. утвердил Временное положение о мандатной комиссии городского Совета.

Самыми распространенными среди актов местных Советов, посвященных вопросам организационно-массовой деятельности, являются Положения о *депутатских группах*, поскольку и сама эта организационная форма работы депутатов нашла повсеместное признание на практике и была законодательно закреплена. Положения, принимаемые областными, краевыми, городскими Советами и их исполкомами, определяют назначение депутатских групп, их задачи, порядок формирования, права и обязанности, а также порядок деятельности депутатских групп, юридическую силу принимаемых ими решений, обязанности исполнительных комитетов по организации работы депутатских групп¹.

¹ См. Положение о территориальной депутатской группе Советов депутатов трудящихся Краснодарского края («Нормативные материалы для работников Советов Кубани», 1966, стр. 376—378); Положение о депутатских группах городских, районных, сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся Ярославской области, утвержденное облисполкомом 5 февраля 1968 г. (см. «Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 1, стр. 274—277); Положение о депутатских группах местных Советов Амурской области, утвержденное облисполкомом 27 августа 1969 г. (см. там же, стр. 288—291); Положение о депутатских группах городских, районных Советов в городах, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся Калининской области, утвержденное областным Советом 25 июня 1971 г. (см. там же, стр. 292—295); Положение о депутатских группах в г. Иркутске, утвержденное Иркутским городским Советом 23 апреля 1973 г.; Положение о депутатских группах городских, районных в городах и поселковых Советов депутатов трудящихся, утвержденное решением Горьковского областного Совета от 26 июня 1973 г. (см. «Сборник нормативных актов по вопросам работы Советов депутатов трудящихся», вып. 2, стр. 244—250).

Правила нормативного характера иногда издаются местными Советами и по вопросам *индивидуальной работы депутата* в целях обеспечения ее эффективности, расширения возможностей влияния депутата на деятельность органов Совета, поддержания его авторитета. Так, Московский городской Совет, рассмотрев на сессии вопрос «О дальнейшем повышении роли депутатов и советского актива в решении задач хозяйственного и культурного строительства», решением от 22 марта 1966 г. установил, что на письма депутатов, так же как на предложения, рекомендации и письма депутатских групп, поступившие в исполкомы Московского городского и районных Советов, их управления и отделы, ответы должны быть даны не позднее, чем в двухнедельный срок¹. А исполком Ростовского областного Совета принял специальное решение «О порядке рассмотрения писем депутатов областного Совета депутатов трудящихся» от 24 июля 1968 г., в котором предусмотрел месячный срок и личную ответственность руководителей предприятий, учреждений и организаций за своевременное рассмотрение предложений депутатов.

Еще одна разновидность нормативных актов Советов и их исполкомов по вопросам организационной деятельности посвящается порядку обобщения, рассмотрения и исполнения *наказов избирателей* депутатам Советов. Появление на местах соответствующих Правил или Положений объясняется тем, что наказания приобретают большое значение как одна из действенных форм участия в управлении государством, воздействия избирателей на дальнейшее развитие хозяйственного и культурного строительства, на улучшение деятельности Советов депутатов трудящихся, многих хозяйственных и общественных органов².

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 6.

² См. Примерные правила работы местных Советов депутатов трудящихся, организаций и ведомств области с наказами избирателей, утвержденные решением Читинского областного Совета от 11 октября 1973 г.; Примерное положение о наказах избирателей районному, городскому, сельскому и поселковому Совету депутатов трудящихся, принятое исполкомом Ростовского областного Совета 8 января 1969 г.; Положение о наказах избирателей Горьковскому областному Совету депутатов трудящихся и его депутатам, утвержден-

Следующая группа актов, издаваемых, как правило, исполкомами областных (краевых) и городских (городов республиканского подчинения) Советов, регламентирует правовое положение *организаций общественной самодеятельности населения*, функционирующих под руководством местных Советов. Обычно исполкомы принимают следующие акты: а) Положения о сельских комитетах. Они изданы исполкомами многих Советов республик, имеющих областное деление¹; б) Положения об органах общественной самодеятельности, создаваемых по месту жительства граждан,— квартальных, уличных, домовых комитетах²; в) Положения об органах общественной самодеятельности, создаваемых при социально-культурных и административно-политических учреждениях, подведомственных местным Советам,— общественных советах при клубах, библиотеках, больницах и поликлиниках, детских комнатах милиции и др.; г) Положения о районных, городских органах, координирующих и направляющих деятельность организаций общественной самодеятельности населения³; д) Положения о женских советах⁴;

ное решение областного Совета от 26 июня 1973 г., Рекомендации о работе с наказами избирателей в аппарате исполкома Моссовета, его главных управлений, управлениях и отделах, утвержденные решением исполкома Моссовета от 3 июля 1973 г. (См. «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1973 г. № 15).

¹ Так, в Донецкой области действует Положение о сельском поселковом комитете, работающем на общественных началах от 1 ноября 1963 г., в Архангельской области — Положение об общественных сельских комитетах Архангельской области от 15 апреля 1968 г.

² См. Положение о квартальном (уличном) комитете, действующее в Краснодарском крае; Положение об уличном комитете, действующее в Горьковской области («Нормативные материалы для работников Советов Кубани», стр. 287—289; «Сборник положений об общественных самодеятельных организациях трудящихся», Горький, 1966, стр. 34—38).

³ Так, в Москве образованы, в частности, общественные, районные Советы по работе товарищеских судов, а также районные общественные Советы по работе домовых комитетов. Положения об этих органах утверждены совместными решениями исполкома Моссовета и Президиума МГСПС.

⁴ См. «Нормативные материалы для работников Советов Кубани», стр. 389—392.

в) *Регулирование правового положения исполнительных органов Советов, структурных подразделений и должностных лиц исполкомов, отделов и управлений*

Наиболее значительное место в практике нормотворчества по данному кругу вопросов длительное время занимали Положения об отделах и управлениях исполнительных комитетов местных Советов. Эти акты, как правило, принимаются облисполкомами, крайисполкомами и горисполкомами (городов республиканского подчинения) и касаются правового положения их отраслевых и функциональных отделов¹.

Структура Положений и характер их предписаний аналогичны, независимо от места их издания. Они определяют задачи отделов и управлений, устанавливают их компетенцию, содержат предписания о структуре отраслевого или функционального органа, направлениях работы отдельных его подразделений, правах и обязанностях руководителя отдела (управления) и других должностных лиц, а также полномочиях технического совета (или иного совещательного органа), образуемого при данном отраслевом отделе (управлении).

Исполкомы местных Советов высшего звена принимают и Положения об отделах и управлениях исполкомов районных и городских Советов. По своему со-

¹ Так, исполком Московского областного Совета принял положение: об управлении по печати от 6 июля 1965 г. (в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 13 сентября 1972 г. теперь — управление издательств, полиграфии и книжной торговли исполкома областного Совета — СП РСФСР 1972 г. № 20, ст. 137); об управлении художественных изделий и игрушек от 3 декабря 1966 г.; об управлении общественного питания от 4 февраля 1967 г.; об управлении снабжения и сбыта от 7 августа 1968 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1968 г. № 4, стр. 7—10); об управлении по ремонту и строительству городских дорог и объектов благоустройства от 13 сентября 1968 г. (там же, № 6, стр. 10—13); об областном энергетическом эксплуатационном управлении «Мособлэнерго» от 27 сентября 1968 г. (там же, № 7, стр. 14—16); об отделе цен от 23 июня 1970 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 17, стр. 16—18); об управлении культуры от 13 июля 1970 г. (там же, № 19, стр. 27—32); о финансовом отделе от 29 ноября 1972 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1973 г. № 3, стр. 27—31).

держанию они сходны с той группой актов, о которой речь шла выше¹.

Помимо нормативных актов о штатных отделах и управлениях исполнительные комитеты местных Советов утверждают Положения об отделах, работающих на общественных началах. Их издание преследует цели уточнения пределов деятельности нештатных отделов, подведения под нее юридической базы. Правовое положение нештатных отделов обычно определяется актами исполнительных комитетов вышестоящих Советов (областных, краевых, городских)². Тем самым достигается единообразие в организации и деятельности отделов на общественных началах. По своему содержанию Положения об общественных отделах сходны с актами о штатных отделах, они регламентируют порядок образования отделов, их внутреннюю организацию, задачи, права и обязанности, порядок назначения заведующих, их заместителей, а также заведующих секциями и инструкторов.

Во многих отраслях государственного управления активную помощь местным Советам и их исполнительным комитетам оказывают *комиссии при исполкомах*. Правовой статус ряда комиссий, выполняющих по по-

¹ См., например, Положение об отделах исполкомов городских (районных) Советов Краснодарского края по учету и распределению жилой площади, утвержденное исполкомом краевого Совета 12 марта 1969 г.

² Так, Краснодарским крайисполкомом утверждены следующие Положения: об организационно-инструкторском отделе исполнительного комитета районного (городского) Совета, об отделах бытового обслуживания, торговли, коммунального хозяйства («Нормативные материалы для работников Советов Кубани», стр. 378—387); в Горьковской области — Примерные положения о нештатном организационно-инструкторском отделе исполкома районного (городского) Совета, о нештатных отделах торговли, бытового обслуживания («Сборник положений об общественных самодеятельных организациях трудящихся», Горький, 1966, стр. 3—9); в г. Минске — Положение о нештатном отделе бытового обслуживания населения исполкома районного Совета (от 24 ноября 1966 г.); в Куйбышевской области — Положение о внештатном организационно-инструкторском отделе райисполкома (от 6 августа 1963 г.); в г. Иркутске — Положение об общественных (нештатных) отделах торговли (от 25 ноября 1961 г.), организационно-инструкторском отделе (от 21 апреля 1962 г.); в Ростовской области — Положение об отделе бытового обслуживания населения на общественных началах исполкома городского (районного) Совета (от 24 апреля 1964 г.).

ручению исполнительных комитетов контрольные, совещательные и вспомогательные функции, зачастую определяется актами исполкомов областных, краевых и городских Советов. Это, в частности, Положения о городских, районных комиссиях по контролю за соблюдением цен и правил торговли¹, об общественных комиссиях по гражданским обрядам², о комиссиях содействия исполкомам районных, городских, сельских, поселковых Советов в контроле за соблюдением законодательства о религиозных культах³, о комиссиях по трудоустройству⁴ и др.

Исполкомы местных Советов иногда издают специальные акты, посвященные правовому положению некоторых *структурных подразделений* отраслевых и функциональных органов. Это имеет место тогда, когда соответствующее структурное звено выполняет особо важные функции в хозяйственном и социально-культурном строительстве, в обслуживании граждан. Так, исполком Ленинградского городского Совета решением от 5 мая 1966 г. утвердил Положение о городском бюро по обмену жилыми помещениями⁵, которое образуется при Управлении учета и распределения жилплощади горисполкома. Это Положение устанавливает круг полномочий бюро, права его начальника и определяет структуру этого органа, состоящего из ряда отделов. Аналогичны по содержанию Положение о Московской областной конторе справочно-информационной службы Управления бытового обслуживания Мособлисполкома от 31 января 1967 г., Положение об областном объединенном бюро технической инвентаризации Управления

жилищного хозяйства Мособлисполкома, утвержденное распоряжением исполкома Московского областного Совета от 10 августа 1970 г.¹

Кроме того, исполкомы местных Советов принимают Положения о *технико-экономических (научно-технических) советах* (иных аналогичных органах) отраслевых отделов и управлений, которые детально определяют задачи, полномочия и порядок деятельности указанных вспомогательных органов².

В последние годы при отделах и управлениях исполкомов областных, краевых и городских Советов стали создаваться *коллегии*. Соответственно исполкомами были приняты Положения об этих органах. Так, исполком Ростовского областного Совета своим решением от 24 июля 1968 г. утвердил Примерное положение о коллегиях отделов и управлений исполкома Ростовского областного Совета депутатов трудящихся. Исполком Краснодарского краевого Совета принимает такие положения о каждой коллегии отдельно (например, о коллегии краевого объединения «Сельхозтехника» от 16 апреля 1969 г., управления кинофикации от 21 мая 1969 г., управления мелиорации и водного хозяйства и отдела местной промышленности от 28 мая 1969 г.).

Нормативные акты областных, краевых, городских исполкомов устанавливают правовые основы деятельности и *внутренних вспомогательных подразделений* своего аппарата. Так, исполком Московского областного Совета решением от 1 марта 1965 г. утвердил Положение о правовой части облисполкома, исполком Иркутского городского Совета — Положение о приемной

¹ См. Решение исполкома Московского областного Совета от 19 февраля 1968 г.

² См. Решение исполкома Минского областного Совета от 30 июля 1965 г.

³ См. Решение исполкома Гродненского областного Совета от 30 января 1967 г.

⁴ См. Положение о комиссии по трудоустройству при исполкомах районного, городского Совета депутатов трудящихся, утвержденное решением Мособлисполкома от 21 августа 1970 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 18, стр. 18—19).

⁵ См. «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 10, стр. 4—6.

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 22, стр. 13—15.

² См., в частности, Положение об общественном научно-экономическом совете отдела по использованию трудовых ресурсов Краснодарского крайисполкома от 10 сентября 1969 г.; Положение о технико-экономическом совете Управления местной промышленности Витебского облисполкома от 14 июля 1967 г.; Положение о техническом совете по механизации и электрификации сельскохозяйственного производства Московской области от 18 января 1968 г.; Положение об экспертно-проверочной комиссии архивного отдела исполкома Моссовета от 25 ноября 1966 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 24, стр. 12).

ручению исполнительных комитетов контрольные, совещательные и вспомогательные функции, зачастую определяется актами исполкомов областных, краевых и городских Советов. Это, в частности, Положения о городских, районных комиссиях по контролю за соблюдением цен и правил торговли¹, об общественных комиссиях по гражданским обрядам², о комиссиях содействия исполкомам районных, городских, сельских, поселковых Советов в контроле за соблюдением законодательства о религиозных культах³, о комиссиях по трудоустройству⁴ и др.

Исполкомы местных Советов иногда издают специальные акты, посвященные правовому положению некоторых *структурных подразделений* отраслевых и функциональных органов. Это имеет место тогда, когда соответствующее структурное звено выполняет особо важные функции в хозяйственном и социально-культурном строительстве, в обслуживании граждан. Так, исполком Ленинградского городского Совета решением от 5 мая 1966 г. утвердил Положение о городском бюро по обмену жилыми помещениями⁵, которое образуется при Управлении учета и распределения жилплощади горисполкома. Это Положение устанавливает круг полномочий бюро, права его начальника и определяет структуру этого органа, состоящего из ряда отделов. Аналогичны по содержанию Положение о Московской областной конторе справочно-информационной службы Управления бытового обслуживания Мособлисполкома от 31 января 1967 г., Положение об областном объединенном бюро технической инвентаризации Управления

жилищного хозяйства Мособлисполкома, утвержденное распоряжением исполкома Московского областного Совета от 10 августа 1970 г.¹.

Кроме того, исполкомы местных Советов принимают Положения о *технико-экономических (научно-технических) советах* (иных аналогичных органах) отраслевых отделов и управлений, которые детально определяют задачи, полномочия и порядок деятельности указанных вспомогательных органов².

В последние годы при отделах и управлениях исполкомов областных, краевых и городских Советов стали создаваться *коллегии*. Соответственно исполкомами были приняты Положения об этих органах. Так, исполком Ростовского областного Совета своим решением от 24 июля 1968 г. утвердил Примерное положение о коллегиях отделов и управлений исполкома Ростовского областного Совета депутатов трудящихся. Исполком Краснодарского краевого Совета принимает такие положения о каждой коллегии отдельно (например, о коллегии краевого объединения «Сельхозтехника» от 16 апреля 1969 г., управления кинофикации от 21 мая 1969 г., управления мелиорации и водного хозяйства и отдела местной промышленности от 28 мая 1969 г.).

Нормативные акты областных, краевых, городских исполкомов устанавливают правовые основы деятельности и *внутренних вспомогательных подразделений* своего аппарата. Так, исполком Московского областного Совета решением от 1 марта 1965 г. утвердил Положение о правовой части облисполкома, исполком Иркутского городского Совета — Положение о приемной

¹ См. Решение исполкома Московского областного Совета от 19 февраля 1968 г.

² См. Решение исполкома Минского областного Совета от 30 июля 1965 г.

³ См. Решение исполкома Гродненского областного Совета от 30 января 1967 г.

⁴ См. Положение о комиссии по трудоустройству при исполкомах районного, городского Совета депутатов трудящихся, утвержденное решением Мособлисполкома от 21 августа 1970 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 18, стр. 18—19).

⁵ См. «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 10, стр. 4—6.

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 22, стр. 13—15.

² См., в частности, Положение об общественном научно-экономическом совете отдела по использованию трудовых ресурсов Краснодарского крайисполкома от 10 сентября 1969 г.; Положение о технико-экономическом совете Управления местной промышленности Витебского облисполкома от 14 июля 1967 г.; Положение о техническом совете по механизации и электрификации сельскохозяйственного производства Московской области от 18 января 1968 г.; Положение об экспертно-проверочной комиссии архивного отдела исполкома Моссовета от 25 ноября 1966 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 24, стр. 12).

исполкома по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан¹.

Составной частью Положений об отделах и управлениях, а также Положений о структурных подразделениях аппарата управления являются нормы, определяющие права и обязанности их *руководителей и других должностных лиц*, что, однако, не исключает практики принятия исполкомами в ряде случаев отдельных актов, конкретизирующих полномочия заведующих отделами, начальников управлений, либо специальных Положений о некоторых должностных лицах. Например, исполнительный комитет Витебского областного Совета 21 мая 1966 г. издал решение «О передаче на решение заведующего облфинотделом отдельных вопросов по финансированию». Все же более распространено принятие исполкомами Положений о должностных лицах, которые назначаются ими (инспекторах, инструкторах, юристконсультах и др.)².

Наряду с нормативными актами, определяющими правовой статус отдельных штатных должностей, исполкомы местных Советов издают в ряде случаев специальные Положения о должностях, исполняемых на общественных началах. Появление этих актов объясняется важностью данного вида общественной работы и целесообразностью подведения под нее правовой базы. Так, Мосгорисполком принял, в частности, Временное положение об общественном инспекторе по паспортной работе от 11 мая 1962 г.; Положение о внештатном общественном участковом уполномоченном от 17 июля

1962 г.¹; Положение о группах внештатных пожарных инспекторов при исполкомах районных Советов депутатов трудящихся г. Москвы от 11 апреля 1967 г.².

Исполкомы местных Советов принимают Положения *о подведомственных хозяйственных организациях* (в своем большинстве о строительных трестах и управлениях). В качестве примера можно привести Положение о ремонтно-строительном управлении Управления бытового и коммунального обслуживания исполкома Моссовета, утвержденное решением Мосгорисполкома от 19 августа 1966 г.³.

В практике исполкомов местных Советов все более возрастает значение принимаемых ими правовых актов, регулирующих *организацию работы* самих исполкомов. Поучителен сравнительно редкий, но заслуживающий особого внимания факт — принятие исполнительными комитетами Регламентов своей деятельности. Такой Регламент уже утвержден исполкомом Иркутского городского Совета⁴. В нем регламентируется три группы вопросов: упорядочение круга дел, принимаемых исполкомом к своему рассмотрению; процедура заседаний и обсуждения пунктов повестки дня; определение прав и обязанностей руководителей и членов исполкома городского Совета. 14 июня 1973 г. регламент своей работы принял исполком Ярославского областного Совета.

Определенная часть актов (преимущественно исполнительных комитетов краевых, областных и городских Советов) специально закрепляет *процедуру подготовки и внесения на рассмотрение исполкомов проектов своих решений и распоряжений*. Эти акты устанавливают права и обязанности широкого круга государственных органов и должностных лиц, одни из которых готовят и вносят вопросы (а соответственно и проекты решений и распоряжений по ним) на рассмотрение исполнительных комитетов, а другие — контролируют

¹ См. В. Пертцик, В. Козлова, Иркутский вариант, «Советы депутатов трудящихся» 1973 г. № 2, стр. 58.

² Так, исполком Ростовского областного Совета распоряжением от 19 февраля 1968 г. установил примерный круг обязанностей референтов облисполкома, помощников председателя, заместителей председателя и секретаря облисполкома, старшего референта по делопроизводству облисполкома, технических секретарей облисполкома, а решением от 23 апреля 1968 г. (в отдельных приложениях) — заведующего и инструкторов исполкома городского (районного) Совета. Исполком Иркутского городского Совета утвердил Временные должностные инструкции для помощника председателя исполкома, заведующего канцелярией, делопроизводителя канцелярии, технического секретаря приемной исполкома и других должностных лиц (см. В. Пертцик, В. Козлова, указ. работа, стр. 58).

¹ См. «В помощь активисту-общественнику». Сборник положений об общественных организациях, «Московский рабочий», 1967, стр. 87—92.

² «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1967 г. № 11, стр. 9—11.

³ «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 19, стр. 12—13.

⁴ См. В. Пертцик, В. Козлова, указ. работа, стр. 57—59.

соблюдение при этом определенных условий и правил. Прежде всего это одна из важнейших обязанностей руководителей отделов и управлений — ответственность за качество подготовки проектов решений и распоряжений комитетов¹. Значительное число норм посвящается самой процедуре внесения проектов решений и распоряжений (согласование проектов с руководителями заинтересованных отделов и управлений, с заместителями председателя исполкома; проверка проектов секретарем исполкома; обоснование необходимыми расчетами целесообразности принятия проекта; приложение к проекту списка лиц, подлежащих вызову на заседание исполкома, списка организаций, которым необходимо разослать решение после его принятия; обязанности протокольной группы и т. п.)². В решениях исполкомов областных Советов определяется и порядок окончательного оформления принятых решений.

К числу актов местного нормотворчества относятся также Инструкции по *делопроизводству* в областном (краевом) аппарате, в исполкомах районных, городских, сельских и поселковых Советов³.

Краткий обзор нормативных актов, издаваемых на местах, показывает, что правотворчество по вопросам советского строительства становится все более широкой сферой деятельности местных Советов. Этот процесс вызывает ряд вопросов, имеющих актуальный харак-

¹ См. Решение Бакинского горисполкома от 2 июля 1967 г. «О соблюдении порядка внесения вопросов на рассмотрение исполкома Бакинского горсовета и Бакинской плановой комиссии» («Бюллетень исполнительного комитета Бакинского городского Совета депутатов трудящихся» 1967 г. № 9, стр. 10—12).

² См. «Порядок подготовки и внесения вопросов на рассмотрение исполкома Гродненского областного Совета депутатов трудящихся и организации контроля за исполнением постановлений и решений», утвержденный решением облисполкома от 23 сентября 1966 г.; «О порядке подготовки вопросов на рассмотрение исполкома Московского областного Совета и контроля за исполнением принятых решений и распоряжений» (решение Мособлисполкома от 22 июля 1968 г.).

³ См. Инструкцию о делопроизводстве в исполнительных комитетах сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся, утвержденную исполкомом Мособлсовета 6 мая 1970 г. («Бюллетень исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся» 1970 г. № 13, стр. 16—21).

тер: чем объясняется такая практика, действительно ли она необходима и целесообразна?

Отвечая на эти вопросы, хотелось бы прежде всего отметить следующее:

Во-первых, деятельность местных Советов той или иной области, края, города протекает в специфических условиях, которые зачастую требуют и нормативного отражения, а сделать это могут лишь сами Советы и их исполкомы. Так, при единстве системы отделов и управлений исполкомов их внутренняя организация приспосабливается к особенностям соответствующих административно-территориальных единиц. Вот почему порядок деятельности структурного подразделения должен иногда регулироваться нормативными актами, принятыми на местах. Примером может быть Положение о геолого-геодезической службе Архитектурно-планировочного управления, утвержденное решением исполкома Ленинградского областного Совета от 24 мая 1968 г. «Об усилении контроля за топографо-геодезическими и инженерно-геологическими работами на территории области»¹.

Некоторые комиссии при исполкомах создаются не повсеместно, а только в отдельных городах, краях, областях, поскольку их существование вызывается исключительно местными особенностями. Регламентация деятельности таких комиссий — задача соответствующих исполкомов. Пример тому — Положение об общественных комиссиях по распределению телефонов населению, утвержденное исполкомом Моссовета 25 октября 1964 г., и Положение о комиссии по подготовке проектов решений облисполкома и рекомендаций по вопросам социального обеспечения, утвержденное решением Гродненского облисполкома от 11 января 1966 г.

В отдельных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства местные Советы тоже издают нормативные акты, в том числе общеобязательные, если это вызывается реальными потребностями. Так, некоторые виды транспорта есть не во всех городах, поэтому нет и единого союзного или республиканского акта о пользовании этим видом транспорта (например, метро).

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского областного Совета депутатов трудящихся» 1968 г. № 6, стр. 31—32.

Во всех названных случаях соблюдается правило, сформулированное наукой: «Пределы допустимости издания нормативных актов местными органами, осуществляющими управление, не должны выходить за рамки местных вопросов, связанных со спецификой данного района, в иных случаях более правильным явилось бы издание единой общегосударственной правовой нормы»¹.

Необходимость учета местных условий иногда приводит и к тому, что одна часть определенных общественных отношений регулируется актом союзного или республиканского органа, а другая — решениями местных советских органов. Права Советов и их исполкомов в этом случае оговариваются иногда в самом акте соответствующего вышестоящего органа. Подобное сочетание централизованного и местного регулирования объясняется тем, что в едином акте порой невозможно установить такие правила, которые были бы приемлемы для всех областей, краев и городов (например, в сфере обслуживания). Конечно, нормативные решения, принятые на местах, часто действуют только вместе с республиканским актом, играя роль своеобразного приложения к нему. Последний является гарантией законности деятельности местных советских органов и подведомственных им предприятий и учреждений в соответствующей сфере хозяйственного и социально-культурного строительства.

Так, 29 марта 1972 г. Совет Министров РСФСР принял постановление «О предоставлении права Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам, Мосгорисполкому и Ленгорисполкому утверждать розничные цены на новые виды тортов, пирожных, кексов и других мучных кондитерских изделий, вырабатываемых предприятиями общественного питания»². Правительством связано правотворческую деятельность исполкомов в данном вопросе с рядом конкретных условий. Прежде всего они могут утверждать розничные цены лишь на те изделия, которые реализуются исключительно в пределах края, области,

города. Следующее условие — в плане темы книги на него надо обратить особое внимание — цены должны устанавливаться применительно к уровню действующих цен на аналогичные изделия. Как раз здесь и подчеркнута роль нормативного акта исполкома как принятого в развитие актов вышестоящих органов и решающего отдельные вопросы с учетом местных условий — но так, чтобы не было коллизий с предписаниями центральных органов. Наконец, важно отметить и то, что правительство поручило Государственному комитету цен Совета Министров РСФСР осуществлять контроль за данным видом правотворческой деятельности мест — за правильностью установления исполкомами цен на изделия, перечисленные в постановлении.

Во-вторых, централизованное регулирование некоторых отношений невозможно по той причине, что они еще окончательно не сформировались. В этом случае тоже допустимо и целесообразно издание сначала нормативных актов местными Советами или их исполкомами. Разумеется, при этом могут возникнуть наряду с положительными и нежелательные явления: а) в одних областях, краях или городах официально будут действовать такие правила, касающиеся Советов и их органов, которые должны иметь повсеместное распространение; б) в отдельных административных единицах может быть изменено правовое положение того или иного органа, а он входит в единую систему соответствующего министерства; в) наконец, в некоторых местностях может быть допущено чрезмерное увлечение низовой инициативой, в результате чего порой принимается акт, противоречащий решениям вышестоящих органов.

Итак, следует назвать такие причины, объясняющие возможность, а в ряде случаев и необходимость в местном нормотворчестве по вопросам советского строительства: а) специфика работы различных Советов; б) отсутствие в данное время условий для принятия законодательных актов по тем или иным вопросам. В последние годы местные Советы и их исполкомы стали издавать нормативные акты и тогда, когда не было указанных обстоятельств. Каковы же причины этого?

Первая связана с повышением уровня организаторской работы местных Советов, которые стали активнее

¹ Е. Старосьцян, Правовые формы административной деятельности, Госюриздат, 1959, стр. 99.

² СП РСФСР 1972 г. № 11, ст. 53.

осуществлять свои полномочия в хозяйственной и социально-культурной жизни на подведомственной территории. В этих условиях стало складываться мнение, что издание Советами и их исполкомами нормативных решений по любым вопросам есть одно из закономерных проявлений их инициативы и самостоятельности, одно из средств выражения и закрепления их полномочия.

Вторая причина тоже связана с таким фактором, как живой, творческий характер деятельности местных Советов. Они, осуществляя свои задачи, постоянно ищут новые формы и методы работы. Активность Советов в этой области возросла. В результате на практике стало складываться мнение, что деятельность местных Советов и их органов никак не может уложиться в рамки изданных центром правовых предписаний. Анализируя новые моменты в работе местных Советов, ряд авторов стали выдвигать предложения о расширении их прав по изданию нормативных актов. Так, К. Ф. Шеремет отмечает, что практика местных Советов за последние годы свидетельствует о появлении новой тенденции в развитии их компетенции: наряду с расширением исключительных полномочий Совета в области хозяйственного и социально-культурного строительства «все явственнее проступает необходимость закрепления за местными Советами права на некоторое перераспределение объема обязанностей и полномочий между органами, которые они образуют и которые им подотчетны»¹. Не возникает сомнения, что реализация полномочия, которое, по мнению автора, надо предоставить местным Советам, возможна только посредством принятия ими нормативных решений. Эта же точка зрения высказана Н. П. Иванищевой и Т. М. Пальгуновой применительно к постоянным комиссиям местных Советов².

Другие авторы выступают за развитие правотворчества как формы отражения Советами специфических условий их деятельности в пределах данной территории.

¹ См. «Вопросы развития Советов на современном этапе», изд-во Московского университета, 1966, стр. 100.

² Н. П. Иванищева, Т. М. Пальгунова, Новые функции постоянных комиссий и некоторые вопросы практики и законодательства («Советское государство и право» 1966 г. № 6, стр. 115—116).

Так, Я. С. Вальденберг видит значение правовых актов местных Советов в том, что они служат одним из средств организации исполнения актов вышестоящих государственных органов. Акты местных Советов и их исполкомов при этом не дублируют предписаний центральных органов, а конкретизируют их путем указания непосредственных исполнителей заданий, их распределения между различными организациями, уточнения сроков реализации и т. д. Но, по мнению автора, «акты местных органов, конкретизирующие акты вышестоящих органов, не только уточняют нормы, содержащиеся в актах центральных органов, применительно к условиям данной местности, но и могут содержать новые нормативные предписания, направленные на лучшую организацию исполнения в данных местных условиях актов вышестоящих органов»¹. Я. С. Вальденберг, таким образом, допускает возможность правотворческой деятельности на местах в том случае, если это будет способствовать лучшей организации исполнения предписаний «сверху» и если налицо специфические местные условия.

Эта точка зрения нашла поддержку. Так, по мнению Б. В. Дрейшева, местные Советы и исполкомы (в частности, городского звена) могут издавать нормативные акты наряду с другими и при том условии, что нормы закона или иного акта вышестоящего органа требуют конкретизации в соответствии с местными условиями и особенностями².

Несколько иной подход у Ю. А. Тихомирова и И. М. Степанова. Они признают возможность нормоустановительной деятельности местных Советов потому, что она является как бы составной частью применения актов высших органов государственной власти: их реализация «в необходимых случаях влечет за собой издание новых норм, направленных на осуществление законов и указов». При этом, подчеркивают они, местные Советы в своих решениях вправе детализировать и конкретизировать нормы упомянутых актов лишь в той

¹ Я. С. Вальденберг, Правовые формы деятельности местных Советов, М., 1959, стр. 10.

² Б. В. Дрейшев, Правотворческая деятельность городских Советов и их исполнительных комитетов, канд. дисс., Л., 1966, стр. 26.

степени, которая не меняет качественно их содержания¹.

М. Т. Имашев также пишет, что «...акты местных Советов могут содержать и новые нормативные предписания, наилучшим образом приспособленные для организации успешного исполнения актов вышестоящих органов в местных условиях»². Он полагает, что в деятельности местных Советов явно обнаруживается тенденция неуклонного расширения круга вопросов местного нормотворчества и отсюда — повышение удельного веса самих местных нормативных решений.

Тенденция к расширению нормотворчества местных Советов и их исполкомов нашла свое отражение и в законодательстве. Прежде всего надо отметить, что Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик, давая местным Советам право издания решений и распоряжений, ничего не говорят об их нормативности³. В соответствии с конституционными нормами местные Советы издают свои решения и распоряжения в пределах прав, предоставленных законом, и, следовательно, именно законы определяют прежде всего компетенцию местных представительных органов, в том числе и полномочия по изданию нормативных предписаний.

Ряд норм о полномочиях Советов и их исполкомов в

¹ Ю. А. Тихомиров, И. М. Степанов, указ. работа, стр. 38—39.

² А. Аимбетов, М. Баймаханов, М. Имашев, указ. работа, стр. 148.

³ В этой связи хотелось бы обратить внимание на своеобразную трактовку статей Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик, предоставляющих местным Советам право издавать решения и распоряжения. По мнению В. С. Основина, устанавливая эти два вида актов, «законодатель, видимо, руководствовался тем, что деятельность местных Советов депутатов трудящихся по принятию юридических актов охватывает как правотворчество, так и применение правовых норм. Поэтому он и подчеркнул два вида актов: решения-акты, содержащие в себе нормы права, и распоряжения-акты, содержащие конкретные разовые предписания» (В. С. Основин, К. Ф. Шеремет, В. С. Мартемьянов, А. К. Конев, Местные Советы и законность, «Юридическая литература», 1970, стр. 17). Ни из содержания, ни из смысла соответствующих конституционных норм не вытекает, что решения — это обязательно правотворческие акты местных Советов. Да и на практике решения чаще всего служат цели организации исполнения актов вышестоящих органов, применения норм права и гораздо реже — установления норм.

области правового регулирования общественных отношений содержат новейшие законы о Советах. Так, в РСФСР городской Совет города республиканского, краевого, областного подчинения (либо его исполнительный комитет): а) утверждает правила застройки города в соответствии с его генеральным планом (п. «в» ст. 15); б) утверждает правила пользования, маршруты и графики движения внутригородского транспорта (п. «в» ст. 17); в) устанавливает в порядке и пределах, определяемых законодательством, размеры разового сбора и ставки платы за услуги, оказываемые на колхозных рынках (п. «г» ст. 18); г) вводит в установленном порядке на территории города особые условия и режимы труда, учебы, передвижения и перевозок, направленные на предупреждение распространения и ликвидацию инфекционных заболеваний (п. «е» ст. 22); д) по согласованию с предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории города, определяет время начала их работы, устанавливает дни и часы работы предприятий и организаций, связанных с обслуживанием населения (п. «з» ст. 23); е) принимает в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, и т. д.

Следует отметить, что и республиканские органы власти и управления в ряде случаев стали отказываться от принятия нормативных актов и либо прямо передавать вопросы на разрешение местных Советов, либо ориентировать их на принятие нормативных решений с учетом местных условий и накопленного опыта. Так, постановлением от 11 декабря 1959 г. «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения РСФСР» Совет Министров РСФСР поручил Советам Министров АССР, крайисполкомам, облисполкомам, Московскому и Ленинградскому горисполкомам утвердить Положения соответственно о министерствах просвещения автономных республик, краевых, областных и городских отделах народного образования¹.

Издание на местах Правил предписано, например, постановлением Совета Министров РСФСР от 9 мая

¹ СП РСФСР 1959 г. № 20, ст. 167.

1963 г. «Об упорядочении распределения жилплощади и учета граждан, нуждающихся в жилье»¹. В п. 4 имеется поручение Министерству коммунального хозяйства республики «разработать для исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, предприятий, организаций и учреждений Примерные правила учета граждан, нуждающихся в получении жилплощади». Исполкомам областных, краевых, Московского и Ленинградского городских Советов поручено рассмотреть эти Примерные правила и утвердить их с учетом местных условий.

Постановление Совета Министров РСФСР от 9 января 1967 г. «О предоставлении Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам, Московскому и Ленинградскому горисполкомам права передачи некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства, входящих в их компетенцию, на решение крайисполкомов и горисполкомов городов республиканского (АССР), краевого и областного подчинения»² содержит перечень вопросов, которые вышестоящие органы могут передать в ведение нижестоящих. А постановление Совета Министров РСФСР от 13 октября 1967 г.³ закрепляет правило более общего характера: Советы Министров автономных республик, крайисполкомы и облисполкомы, Мосгорисполком и Ленгорисполком могут передавать вопросы, входящие в их компетенцию (следовательно, любые вопросы), на решение «соответственно министерствам (управлениям) автономных республик, управлениям (отделам) крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов, а также райисполкомам и горисполкомам» (п. 100). Понятно, что решение, принимаемое исполкомом областного, краевого, городского Совета на основе этих постановлений, будет нормативным актом.

Своим постановлением от 3 апреля 1968 г. Совет Министров РСФСР предоставил крайисполкомам, облисполкомам, Московскому и Ленинградскому горисполкомам право: а) утверждать Положения о своих отде-

лах и управлениях по согласованию с соответствующими министерствами и ведомствами республик, а также Положения об отделах и управлениях исполкомов городских и районных Советов; б) образовывать коллегии в управлениях (отделах) и утверждать Положения о них¹.

Президиум Верховного Совета Армянской ССР в постановлении «О практике развития общественных начал в работе местных Советов депутатов трудящихся Армянской ССР» от 26 ноября 1964 г., в частности, обязал исполнительные комитеты местных Советов разработать Примерные положения о самостоятельных органах (п. 2). Следовательно, высший орган власти прямо ориентировал исполкомы Советов на принятие нормативных актов.

Приведенные примеры далеко не единичны. В соответствии с указаниями республиканских органов власти и управления на местах приняты разнообразные Положения, Правила и другие акты. Более того, как следствие общей тенденции к расширению правотворчества на местах, решения Советов и исполкомов нормативного характера стали появляться и без специального на то указания.

Итак, каковы перспективы развития правотворческой деятельности местных Советов и их исполкомов?

Выше уже говорилось о том, что Советы участвуют в решении задач общегосударственного значения, входят в систему органов Советского государства. Правовое положение Советов устанавливается нормативными актами, принимаемыми союзными и республиканскими органами власти, которые на то и направлены, чтобы отразить расширение роли Советов, дать им правовые средства повышения активности. Главным для Советов является организация творческого исполнения законодательных актов, издание необходимых для этого решений и распоряжений преимущественно правоприменительного характера. Что касается такого фактора, как местные особенности, специфика отдельных территорий, то он действительно существует. Его нельзя недооценивать, но нельзя и абсолютизировать. В. И. Ленин считал, что «чем больше будет... разнообразия... тем вернее

¹ СП РСФСР 1963 г. № 10, ст. 64.

² СП РСФСР 1967 г. № 1, ст. 2.

³ СП РСФСР 1967 г. № 24, ст. 139.

¹ СП РСФСР 1968 г. № 6, ст. 28.

и тем быстрее будет обеспечено... достижение нами демократического централизма». Но при этом он подчеркивал, что разнообразие местных условий в том случае будет действовать как положительный фактор, «если оно не перейдет в оригинальность»¹. Ленинское суждение звучит актуально и сегодня. «Выискивание» местных особенностей ничего общего не имеет с демократическим централизмом и лишь наносит ущерб хозяйственному и культурному строительству.

Этими принципиальными положениями следует руководствоваться и при решении проблемы централизации и децентрализации правового регулирования деятельности местных Советов. Говоря о необходимости и целесообразности правотворчества местных Советов и их исполкомов, следует, очевидно, обратиться к характеру отношений, возникших в деятельности Советов и их органов. Ведь именно со спецификой этих отношений зачастую связывается издание местных нормативных правил.

Отношения, возникшие в процессе деятельности Советов и их органов одного и того же уровня, во многих случаях одинаковы по своей сути. А это дает основания ставить вопрос об унификации их нормативного регулирования.

Обратимся к некоторым группам нормативных актов, изданных на местах. Часть этих актов касается правового положения штатных отделов и управлений исполкомов местных Советов. Как известно, отделы и управления выполняют функции государственного управления в определенной сфере деятельности, обеспечивают реализацию Советами своей компетенции, осуществление задач хозяйственного и социально-культурного строительства. Общность задач Советов определяет и общность задач создаваемых ими отделов и управлений (по соответствующей сфере), а следовательно, и полномочий этих органов. Поэтому было бы, очевидно, необоснованно утверждать, что в зависимости от конкретных условий отдельных местностей отделы и управления нуждаются в большем или меньшем объеме прав. Другое дело, когда местные условия влияют на объем практической деятельности

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 152.

отделов и управлений. Так, в одном районе может быть в два раза больше подведомственных Советам жилых домов, чем в другом; отсюда и работы по их обслуживанию у одного районного жилищного управления будет вдвое больше, чем у другого. Может быть и приблизительно одинаковое количество жилых домов, но они могут быть разбросаны в большем числе населенных пунктов, и это, конечно, усложняет работу соответствующего жилищного управления, влияет на ее объем, выделение средств и фондов, число штатных должностей и т. п. Происходит, следовательно, тот самый учет местных различий, который, по словам В. И. Ленина, «является основой разумной работы»¹. И все это, конечно, не требует обязательного издания своих Положений об отделах и управлениях (по области, краю, городу).

Следует учесть и еще одно обстоятельство, о котором уже частично говорилось ранее. Создаваемые повсеместно во исполнение конституционных предписаний отделы и управления объединяются (за исключением общих и организационно-инструкторских отделов) в соответствии с принципом двойного подчинения с вышестоящими и нижестоящими аналогичными органами в систему отраслевого управления. С точки зрения системного подхода² нецелесообразно, чтобы компетенцию местных звеньев системы управления устанавливали одни органы (Советы или исполнительные комитеты), а центральных — другие (Советы Министров). Тем более что в лучшем случае системно можно определить компетенцию отраслевых органов лишь районного звена, если издание Положений возьмет на себя областной, краевой, городской орган власти или его исполком. Если же Советы (их исполкомы) принимают Положение о собственных отделах или управлениях, системный подход здесь уже не выдерживается, так как органы, утверждающие этот акт, не вправе разграничить полномочия областного (краевого), городского

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 198.

² А. И. Азовкин отмечает: «Брать орган управления не изолированно, а в его связях с другими — таково требование, определяющее сущность так называемого системного подхода к определению структуры и функций любой из частей государственного аппарата» («Научные основы государственного управления в СССР», стр. 124).

отраслевого органа с республиканским. Следовательно, и с этой точки зрения можно обойтись без издания Положений об отделах и управлениях соответствующих Советами или их исполнительными комитетами.

Нельзя также забывать и то обстоятельство, что, обладая правом управлять отраслью, вышестоящие (по отраслям) органы будут давать свои указания, несмотря на принятие Положений местными органами власти и управления. Это может привести, в частности, к коллизии предписаний центра и отдельных мест. Поэтому следует согласиться с теми авторами, которые в целях обеспечения необходимого единообразия в определении обязанностей и прав отделов и управлений высказываются за принятие Положений о них в централизованном порядке¹. Такая централизация, по справедливому замечанию Б. М. Лазарева, «дает экономию сил и времени, обеспечивает более высокий уровень актов с юридической точки зрения, предотвращает недопустимый разброд в правовом положении аналогичных отделов и управлений»².

Следует подчеркнуть, что Указы Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов, законы союзных республик о районных, городских и районных в городах Советах отнесли утверждение Положений об отделах и управлениях исполкомов названных Советов к компетенции правительств союзных республик. Очевидно, целесообразно установить аналогичный порядок и в отношении утверждения Положений об отделах и управлениях исполнительных комитетов краевых и областных органов власти.

Правительство союзной республики таким образом определяет компетенцию отделов и управлений, чтобы обеспечить их участие в реализации компетенции местных Советов, и интересы соответствующей отрасли государственного управления³. Утверждение Положе-

ния об отделах и управлениях на местах, как полагают некоторые авторы, «должно быть исключением из общего правила, и его надо применять лишь к тем отраслевым органам, которые имеются лишь у исполкомов некоторых Советов, т. е. нетипичны для местных Советов соответствующего звена»¹. Правда, другие высказывают и прямо противоположное мнение относительно «нетипичных» отделов и управлений, считая, что «в отношении отделов и управлений, образуемых лишь в отдельных краях, областях, городах, предпочтительным был бы порядок, согласно которому Положения, разрабатываемые на местах, утверждались в центре»².

В литературе вносится следующее предложение о разграничении нормотворческой компетенции между центральными органами управления союзных республик и местными Советами в части издания Положений об отделах и управлениях: Совет Министров утверждает Примерные положения, а на их основе местные органы власти утверждают Положения о тех отделах и управлениях, которые они сочтут необходимым создать³. С этим предложением, на наш взгляд, нельзя согласиться. Выше уже отмечалось, что правовая природа отраслевых органов местных Советов едина и последние не могут включить в них нормы, отличные от норм Примерных положений, утвержденных Советом Министров союзной республики. В этих условиях местные Советы и исполкомы главным образом ограничиваются лишь их утверждением. Так, Совет Министров РСФСР постановлением от 9 октября 1968 г. утвердил Примерное положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета и поручил исполкомам краевых и областных Советов утвердить на его основе свои Положения «с учетом местных условий»⁴. Такие Положения были приняты, в частности,

¹ «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 273.

² И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 225—226.

³ См. К. Коваль, Некоторые вопросы совершенствования законодательства о местных Советах, «Вопросы развития законодательства Киргизской ССР», стр. 65.

⁴ СП РСФСР 1968 г. № 21—22, ст. 108.

¹ См. Б. М. Лазарев, Совет—исполком—отделы, «Советы депутатов трудящихся» 1966 г. № 10; Б. Н. Габричидзе, Городские Советы депутатов трудящихся, стр. 198—199.

² «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 293.

³ См. «Местные Советы на современном этапе», стр. 243.

исполкомом Московского областного Совета 26 ноября 1968 г. и исполкомом Краснодарского краевого Совета 15 января 1969 г. Они детально воспроизводят республиканский акт, что говорит само за себя. Не следует также забывать, что районные и городские плановые комиссии являются составной частью государственного аппарата, осуществляющего важнейшую управленческую функцию. Их задачи, права и обязанности едины, что, кстати говоря, довольно удачно отражено в республиканском Положении и вполне позволяет плановым комиссиям руководствоваться им как конкретным действующим актом.

Право исполкомов принимать решения и давать распоряжения осуществляется ими в определенном порядке. Многие правила, относящиеся к порядку издания решений и распоряжений, как отмечалось, нашли отражение в республиканском законодательстве. Однако правила внесения вопросов на рассмотрение исполкомов, подготовки проектов решений и распоряжений не регламентируются республиканскими органами власти и управления. По этим вопросам исполкомами местных Советов приняты специальные решения. Издание данной группы актов исполкомами местных Советов объясняется тем, что соответствующая процедура состоит не в одной стадии принятия решения, а включает подготовку проекта, внесение вопроса на рассмотрение исполнительного комитета, оформление решений и доведение их до исполнителей. Регламентация всех этих стадий положительно сказывается на работе аппарата, вносит в нее определенный порядок. Кроме того, весьма широк круг вопросов, вносимых отделами и управлениями на рассмотрение исполкомов. Установление процедуры прохождения вопросов позволяет оставить для обсуждения те из них, которые действительно должны быть рассмотрены самим исполкомом. Наконец, необходимость качественной подготовки проектов решений и распоряжений дает возможность после их принятия незамедлительно довести решение до исполнителя. Далее, характерной особенностью деятельности местных Советов сейчас является интеграция отраслевых интересов. Это означает, что решение какого-либо вопроса в одной отрасли местного хозяйства зачастую невозможно без принятия необходимых мер

в другой отрасли либо решение дел в одной отрасли определенным образом воздействует на положение дел в другой (например, мероприятия по строительству школьных зданий затрагивают интересы сразу нескольких отраслей — народного образования, строительства, финансов и планирования, архитектурно-планировочного управления и ряда других). Строгая процедура подготовки проектов решений и распоряжений, в частности, согласование со всеми заинтересованными организациями, обеспечивает реальность и выполнимость намеченных мероприятий.

На основе актов исполкомов местных Советов, устанавливающих порядок подготовки и внесения проектов решений и распоряжений, возникают государственно-правовые и административно-правовые отношения. Эти отношения складываются в сфере деятельности одинаковых по своей природе государственных органов — исполнительных комитетов. Субъектами отношений по подготовке проектов решений и распоряжений на местах являются определенные органы, должностные лица и подразделения аппарата, имеющие в данной процедуре одинаковые задачи и одинаковые способы их выполнения. Различия же в формулировках, которые есть в актах местного нормотворчества, объясняются не спецификой самих отношений применительно к данному аппарату, а творческим подходом к разработке самого акта.

Сравним два решения, одно из которых было принято исполкомом Ростовского областного Совета — «О порядке подготовки и рассмотрения вопросов на исполкоме областного Совета депутатов трудящихся» от 28 апреля 1965 г., а другое — исполкомом Московского областного Совета — «О порядке подготовки вопросов на рассмотрение исполкома Московского областного Совета и контроля за исполнением принятых решений и распоряжений» от 22 июля 1968 г. Между ними имеется много общего и по кругу регулируемых вопросов, и по содержанию норм.

Оба акта устанавливают, что проекты решений, вносимые на рассмотрение исполкомов областных Советов, должны быть краткими, конкретными, должны полностью исчерпывать поставленные вопросы, указывать лиц, ответственных за их исполнение. Они должны

быть визирированы руководителями отделов и управлений. Проекты решений сдаются в исполкомы областных Советов за пять дней до заседания, а материалы к предстоящему заседанию рассылаются членам исполкомов за три дня. Оба решения определяют и сроки оформления принятых решений.

Сказанное подводит к выводу о том, что в подготовке вопросов на рассмотрение облисполкомов есть определенное единство, что в свою очередь выдвигает вопрос об издании общего акта, в равной мере обязательного для всех облисполкомов республики.

Этот вывод еще более упрочится, если в приведенных решениях проанализировать «свое», не повторяющееся в другом. Так, в решении Ростовского облисполкома срок поступления в исполнительный комитет материалов, предназначенных к заседанию, определен в семь дней до заседания. Далее решение требует, чтобы на заседание исполкома вызывались только те лица, чье присутствие действительно необходимо при обсуждении вопросов, и к точно указанному времени. Решение Московского облисполкома тоже содержит ряд своеобразных правил. В частности, оно предписывает согласовывать проекты решений с заинтересованными организациями, причем возражения последних должны быть приложены в письменной форме; устанавливает, что проекты решений представляются не просто в облисполком, а председателю, заместителям председателя, секретарю исполкома — в соответствии с распределением обязанностей между ними. Эти лица рассматривают проекты по существу, визируют и вносят их на рассмотрение исполкома областного Совета.

Представляется, что перечисленные нормы обоих решений сводятся не к своеобразию местных условий, а всего лишь к совершению актов местного нормотворчества. Мы видим, что характер отношений по подготовке проектов решений и распоряжений и внесению вопросов на рассмотрение исполнительных комитетов таков, что вполне позволяет регламентировать их республиканскими органами.

Аналогичный вывод следует сделать и относительно делопроизводства в исполкомах местных Советов. Исполнительный комитет как звено в советском государственном аппарате должен руководствоваться еди-

ными принципами документообращения, установленными для всех государственных органов и учреждений. Это и в интересах рациональной организации управленческого труда, и в интересах граждан. Никакой особой специфики здесь нет, поскольку правила регистрации документов, сроки их исполнения, порядок оформления дел, сдачи их в архив не зависят от местных условий. Не случайно в ряде союзных республик изданы единые Инструкции по делопроизводству во всех государственных учреждениях, а порядок рассмотрения писем, заявлений и предложений граждан установлен союзным актом — Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г.¹

Обратимся теперь к актам, регулирующим организационно-массовую работу местных Советов. Выше уже отмечалось, что практика советского строительства нашла наиболее рациональный способ оформления правового статуса постоянных комиссий — путем издания республиканских Положений. Поэтому здесь нет необходимости доказывать нецелесообразность принятия аналогичных Положений на местах. Да и появление их — сравнительно редкое явление.

Применительно к органам общественной самодеятельности на местах принято довольно много Положений о них. Обычно это объясняется тем, что возникновение этих органов зависит от условий отдельных административно-территориальных единиц. Следовательно, соответствующие Советы или исполкомы вправе принять и соответствующие Положения.

Но правовая природа, задачи, полномочия, порядок работы органов общественной самодеятельности, созданных повсеместно, одинаковы в различных областях, краях, городах. Это создает предпосылки для централизации нормативного регулирования². Издание нормативных актов на местах нередко приводит к распылению усилий одинаковых по своему характеру органов,

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 17, ст. 144.

² Б. Н. Габричидзе правильно пишет: «Назрела необходимость разработать Положения об органах общественной самодеятельности, которые целесообразно принимать в централизованном порядке, в масштабе союзной республики» (Б. Н. Габричидзе, Городские Советы депутатов трудящихся, стр. 17).

возложено на них не свойственных им функций, общности их деятельности¹.

Возьмем для сравнения Положение о квартальном (уличном) комитете, действующее в Краснодарском крае, и Положение об уличном комитете, действующее в Горьковской области².

Согласно Положениям уличные комитеты избираются на два года в составе 5—9 человек на общем собрании жителей открытым голосованием. Из своего состава уличный комитет избирает председателя (в Горьковской области — также его заместителя и секретаря). В Краснодарском крае председатель уличного комитета утверждается исполнительным комитетом соответствующего Совета. Положения содержат правила о подотчетности уличных комитетов. Но если в Горьковской области уличный комитет подконтролен в своей работе общему собранию граждан и исполкому Совета, то в Краснодарском крае — также и постоянной комиссии Совета по благоустройству. Уличные комитеты отчитываются перед общими собраниями граждан: в Краснодарском крае — не реже двух раз в год, в Горьковской области — не реже одного раза в год. Подчеркивая общественный характер деятельности уличных комитетов, Положение, действующее в Горьковской области, оговаривает, что уличные комитеты не имеют административных прав, не выдают удостоверений, справок и других документов, не издают приказов и распоряжений, не налагают каких-либо взысканий. В Положении, действующем в Краснодарском крае, таких предписаний не имеется. К сожалению, оно оставляет на усмотрение самих уличных комитетов и порядок их работы. В отличие от него Положение, действующее в Горьковской области, предусматривает, что уличные комитеты

работают по месячным и квартальным планам, составленным с учетом указаний соответствующих исполкомов, а также предложений граждан. В целях вовлечения в работу широкого круга актива уличные комитеты могут создавать комиссии «общественной самодеятельности населения»: по благоустройству, охране природы, по культурно-просветительной работе, по работе с детьми и др.

Сравнение двух Положений показывает, что они имеют много общего по предмету и содержанию регулирования, что дает основание для издания единого акта, в равной мере обязательного для всех краев и областей. Такой акт мог бы обобщить лучшее в опыте нормативного регулирования отдельных Советов и исполкомов. Тем самым была бы создана более совершенная правовая база для деятельности органов общественной самодеятельности.

В работе Советов с наказами, в работе депутатских групп и сельских комитетов в начальный период возникновения этих форм и видов организационно-массовой деятельности местных Советов, естественно, имелись существенные особенности. Поэтому издание актов местного нормотворчества было вполне закономерным (об этом говорилось выше). Однако по мере развития депутатских групп и сельских комитетов, совершенствования работы Советов с наказами, привлечения трудящихся к осуществлению функций управления на общественных началах в системе Советов и их органов появилось много общих черт, и это подготовило почву для издания единых республиканских актов¹.

¹ И. А. Азовкин правильно отмечает: «...когда депутатские группы, общественные отделы, некоторые виды самодеятельных организаций с контрольными полномочиями делали первые шаги, можно было еще оправдать существование Положений, издаваемых местными Советами и исполкомами. Но когда время произвело отбор, целесообразно иметь уже республиканские акты» (И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 225). См. также В. Ф. Коток, Наказы избирателей в социалистическом государстве, «Наука», 1967, стр. 96; К. Е. Федонюк, О совершенствовании правового регулирования деятельности местных Советов и форм участия в ней общественности, «Проблемы совершенствования советского законодательства и деятельности государственных органов». Республиканская научная конференция. Тезисы докладов, изд-во Белорусского университета, 1969; А. А. Безуглов, Советский депутат. Государственно-правовой статус, «Юридическая литература», 1971, стр. 134.

¹ См. об этом А. К. Конев, Местные Советы и общественные самодеятельные организации, «Юридическая литература», 1968, стр. 19—20; А. Аймбетов, М. Баймаханов, М. Имашев, Проблемы совершенствования организации и деятельности местных Советов, Алма-Ата, 1967, стр. 184; В. А. Немцев, О совершенствовании форм и методов деятельности местных Советов Восточной Сибири («Вопросы совершенствования деятельности местных Советов Восточной Сибири», Иркутск, 1967, стр. 33—34, 56—57).

² См. «Нормативные материалы для работников Советов Кубани», стр. 287—289; «Сборник положений об общественных самодеятельных организациях», Горький, 1966, стр. 34—38.

Нормотворческая практика подтверждает этот вывод. Так, сначала Положения о сельских комитетах в Белорусской ССР принимались по областям. Таковы: Положения о сельских комитетах и сельских сходах Гродненской области от 1 августа 1966 г., Положение о сельском комитете Минской области от 31 марта 1964 г., Положение о сельском комитете Брестской области от 1 июня 1965 г., Положение о сельском, поселковом комитете Витебской области, работающем на общественных началах, от 18 апреля 1964 г., Положение о сельском комитете Могилевской области от 22 мая 1964 г. Обобщение опыта советского строительства в республике и соответствующих нормативных актов привело в последующем к принятию Положения об общих собраниях (сходах) граждан, общественных сельских комитетах, уличных и квартальных комитетах в селах, деревнях и поселках Белорусской ССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 1 сентября 1969 г.¹

Характер отношений, возникающих в процессе осуществления Советами своей компетенции, также не дает достаточных оснований, чтобы высказаться в пользу местного нормотворчества.

Подобный вывод сделан, в частности, многими советскими учеными относительно нормативных решений местных Советов, устанавливающих административную ответственность. Такие решения принимают все областные, краевые и городские Советы в порядке, строго обозначенном указами Президиумов Верховных Советов союзных республик. Анализ решений показывает, что они весьма сходны по содержанию (вплоть до текстуального совпадения). Большинство Советов исходит из единого понимания общественных мест, устанавливает одинаковые правила поведения, составы административных правонарушений и, как правило, одинаковые размеры штрафов.

Вместе с тем некоторые Советы включают в них нормы, которых нет в других аналогичных решениях. Обычно это относится к составам административных проступков; различными могут быть и наказания за одни и те же проступки.

Анализ большого количества актов местных Советов об административной ответственности за нарушение общественного порядка и содержащихся в них расхождений позволил прийти к выводу о том, что «сложившаяся практика нельзя объяснить необходимостью учета в этих актах различного рода местных особенностей»¹. В этой связи необходимо обратить внимание на одно из главных требований республиканских указов о том, что местные Советы могут принимать решения об административной ответственности, «если необходимость принятия таких решений вызывается местными условиями» (ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г.). Немаловажное значение имеет и такое обстоятельство: установление различных составов административных правонарушений и взысканий не соответствует принципу единства правового статуса советского гражданина. Его обязанности по соблюдению общественного порядка не могут зависеть от того, в какой административной единице он проживает. Эти обязанности должны быть едиными на территории всей союзной республики, что будет способствовать укреплению социалистического правосознания у граждан, воспитанию у них чувства уважения к законам. Поэтому следует согласиться с предложением о целесообразности разработки единого республиканского акта об ответственности за нарушение правил поведения в общественных местах².

В других областях хозяйственного и социально-культурного строительства издание актов местного значения по вопросам компетенции зачастую также не вызывается характером регулируемых отношений. Так, на

¹ Р. Ф. Васильев, Решения местных Советов с административной санкцией, изд-во Московского университета, 1967, стр. 56. Такой же вывод делают М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, А. П. Щергин (см. статью «О применении штрафов за нарушение общественного порядка», «Советское государство и право» 1971 г. № 7, стр. 45).

² Р. Ф. Васильев, указ. работа, стр. 67; см. также Р. Васильев, А. Серегин, Общественный порядок и местное нормотворчество, «Известия» 18 апреля 1972 г.; В. А. Ржевский, Содержание и форма правовых актов местных Советов, «Советское государство и право» 1972 г. № 8, стр. 95. К такому же выводу приходит К. Ф. Шермет (см. «Местные Советы и законность», «Юридическая литература», 1970, стр. 150).

всей территории РСФСР действует по существу единый порядок постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилищной площади. Одинаковы обязанности исполкомов районных и городских Советов, их отделов учета и распределения, жилищных комиссий и отдельных должностных лиц. В этом заложены предпосылки унификации нормативного регулирования. Сейчас в каждой области и каждом крае РСФСР действует свое Положение (Правило, Инструкция) ¹.

Очевидно, нуждаются в унификации и правила пользования наиболее распространенными видами пассажирского транспорта — трамваями, автобусами и троллейбусами. Принятые в разных городах, они практически мало чем отличаются друг от друга. А имеющиеся расхождения, как правильно отмечалось в литературе ², не являются отражением какой-то специфики работы транспорта, конструкции транспортных средств или, например, особой психологии пассажиров в данном населенном пункте.

Особенно осторожно следует подходить к перераспределению компетенции между органами местных Советов и их исполкомов актами самих местных органов власти и управления. В литературе правильно отмечается, что местные Советы выступают носителями определенной, принадлежащей государству части компетенции, на осуществление которой государство их уполномочило. Индивидуализация компетенции есть прямой результат распределения труда между отдельными частями государственного механизма, необходимого для обеспечения четкости в его деятельности. Объем полномочий, закрепленный за местными Советами, строго индивидуализирован и не может быть изменен по его собственной воле ³. Это в равной мере относится и к исполкому.

¹ Следует отметить, что в ряде других республик с областным действием действуют единые нормативные акты (БССР, УССР).

² См. «Местные Советы на современном этапе», стр. 243; В. А. Немцев, указ. работа, стр. 33—34.

³ См. Р. С. Павловский, Понятие и особенности компетенции местных Советов депутатов трудящихся, «Ученые записки Томского университета», 1967 г. № 66, стр. 66; см. также Б. Н. Габричидзе, Городские Советы депутатов трудящихся, стр. 102—103.

В частности, предоставление исполкомам Советов высшей ступени права передавать отдельные из своих полномочий исполкомам нижестоящих Советов обособляется тем, что исполкомы областных, краевых Советов якобы в большей мере, чем республиканские органы, могут учесть местные условия и степень подготовленности райисполкомов и горисполкомов к осуществлению передаваемых полномочий. Но, во-первых, весьма затруднительно предоставить определенные полномочия каким-то одним рай(гор)исполкомам, отказывая в них другим. Соответствующее решение должно носить общий характер и, следовательно, касаться всех рай(гор)исполкомов. А это означает, что в нем невозможно учесть особенностей всех рай(гор)исполкомов данной области или края. Либо все они лишаются того или иного права из-за нескольких рай(гор)исполкомов, либо, наоборот, все получают такое право, пользоваться которым не все смогут. Но в этом случае теряется и смысл разрешения исполкомам Советов высшего звена передавать права рай(гор)исполкомам. Кроме того, это может повлечь разноречивость в полномочиях и исполкомов Советов высшей степени, и исполкомов районных и городских Советов ¹. Может получиться, что в одной республике исполкомы одного и того же уровня будут обладать неодинаковыми полномочиями по участию в реализации единой компетенции Советов того же уровня.

Таким образом, анализ характера отношений, возникающих в процессе деятельности Советов и их органов, дает основания для вывода о том, что существуют условия для унификации многих из этих отношений, централизации их нормативного регулирования, а тем самым и для преодоления разноречия в правовом положении органов Советов и их деятельности, который почти неизбежен при чрезмерном увлечении местным правотворчеством.

Здесь возникает следующий вопрос. При регламентации указанных отношений центральными органами:

¹ См. Б. Н. Габричидзе, указ. работа, стр. 102—103; Л. А. Лукашов, О разграничении компетенции в системе местных органов государственной власти и управления, «Ученые записки Саратовского юридического института», вып. XIX, ч. 2, Саратов, 1970, стр. 60.

остается ли необходимость в местном правотворчестве как средстве конкретизации предписаний вышестоящих органов применительно к условиям отдельных территорий, которые в принципе могут быть разными (по объему хозяйства, штатам и др.)? Именно такую возможность допускают Я. С. Вальденберг, Б. В. Дрейшев, Ю. А. Тихомиров, И. М. Степанов, М. Т. Имашев, чьи точки зрения были изложены выше¹.

Реализация этого предложения, на наш взгляд, приведет к нежелательным последствиям. Вполне естественно, что любой акт компетентного центрального органа, как бы он ни был совершен, не может учесть всего-многообразия местных условий его применения, но это и не является главной целью нормотворческого органа. Его обязанность — отобрать все самое общее (распространенное), выкристаллизовавшееся в данном виде общественных отношений, и закрепить это общее правовыми нормами. Реализация нормативного акта, изданного центральным органом, предполагает не приспособление его к местным условиям, а надлежащее выполнение его требований.

Что же будет представлять собой конкретизация республиканского (или союзного) акта применительно к условиям данной местности? Обратимся к нормотворческой практике. Например, постановлением Совета Министров РСФСР от 15 августа 1966 г. утверждено «Положение о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся»², и Советам Министров автономных республик, Московскому и Ленинградскому горисполкомам на основе этого Положения и с учетом местных условий поручено утвердить Положения о соответствующих плановых комиссиях. 3 октября 1966 г. исполком Ленгорсовета утвердил Положение о городской плановой комиссии³. Чем же отличается второе Положение от

¹ Этой же позиции придерживаются Е. Старосьязк («Правовые формы административной деятельности», Госориздат, 1959, стр. 95); Н. А. Волков («Исполнительный аппарат местных Советов», изд-во Казанского университета, 1968, стр. 113—114); Н. П. Воронов («Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся», автореферат канд. дисс., Харьков, 1970, стр. 18).

² СП РСФСР 1966 г. № 26, ст. 119.

³ «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1966 г. № 22, стр. 8—12.

первого? По существу ничем, так как оно текстуально воспроизводит республиканский акт, опуская, по вполне понятным причинам, только те места, которые касаются вопросов сельского хозяйства.

Однако некоторые статьи республиканского акта сформулированы следующим образом. Так, в п. 4 Положения, утвержденного Правительством, говорится: председатель плановой комиссии назначается краевым (областным) Советом депутатов трудящихся по согласованию с Госпланом РСФСР. В Положении, принятом горисполкомом, записано: председатель плановой комиссии исполкома городского Совета назначается горисполкомом по согласованию с Госпланом РСФСР и утверждается городским Советом (п. 2). Республиканское постановление говорит о том, что председатели плановых комиссий райисполкомов назначаются соответствующими Советами депутатов трудящихся по согласованию с плановой комиссией крайисполкома или облисполкома (абз. 3 и 4). Положение о городской плановой комиссии содержит иное правило: председатели плановых комиссий исполкомов районных Советов назначаются райисполкомами по согласованию с плановой комиссией горисполкома (абз. 3 и 4). Надо ли здесь доказывать, что конкретизирующие нормы Положения, принятого исполкомом городского Совета, существенно отличаются от соответствующих статей акта Правительства республики.

Таким образом, вместо неукоснительного соблюдения предписаний вышестоящих органов внедряется практика их «приведения» в соответствие с «интересами» отдельных местностей. Такая «конкретизация» вряд ли допустима¹. Уместно вспомнить, что М. И. Калинин отрицательно относился к надуманному выискиванию специфических местных условий, осуждая «нарушение или игнорирование общереспубликанских законов в целях «местной целесообразности»².

Если по какому-то вопросу не найдено единого решения в масштабе республики, он может быть передан

¹ См. А. А. Холявченко, Обеспечение социалистической законности местными Советами, «Советское государство и право» 1970 г. № 2, стр. 77.

² М. И. Калинин, Вопросы советского строительства. Статьи и речи, стр. 241.

местному Совету или его исполкому. Но это должно быть специально оговорено в самом акте вышестоящего органа, чтобы право на издание нормативного правила местным Советом или исполкомом получило законную основу. В противном случае может получиться наслоение нормативных актов, издание противоречивых предписаний по одним и тем же вопросам. А это затрудняет работу органов Советов, предприятий и учреждений, действующих в соответствующей отрасли¹.

Возможность издания нормативных актов, в частности исполкомами местных Советов, связывается с тем, что «статус этих органов предполагает не простое исполнение законов и актов вышестоящих органов, но и распорядительство, которое выражается в издании нормативных актов»². Думается, что распорядительство (т. е. издание решений и распоряжений) как раз нацелено на то, чтобы организовать именно «простое» исполнение законов и актов вышестоящих органов.

Не в пользу широкого распространения правотворчества местных органов поворот и тот факт, что принимаемые местными Советами или исполнительными комитетами решения, к сожалению, еще нередко нарушают действующее законодательство или существенно ущемляют права отдельных органов Совета или граждан. Обычно для подтверждения такого вывода обращаются к практике решений местных Советов по административной ответственности, так как большинство нарушений допускается именно в этой области: не четко формулируются составы административных правонарушений, не соблюдаются пределы установленных штрафных санкций и т. п.³ Нарушения предписаний вышестоящих органов имеют место и в других сферах, например в сфере бытового обслуживания граждан: установление противоречащих республиканским Инструкциям правил ремонта, проката и др.⁴

Допускаемые на местах нарушения иногда не сразу могут быть обнаружены, и это приносит гораздо боль-

ший ущерб. Так, в Инструкции о делопроизводстве исполкома Ленгорсовета (раздел IV «Подготовка и оформление решений, распоряжений и протоколов заседаний исполкома»)¹ содержится, в частности, следующая норма: «На рассмотрение исполкома и президиума проекты решений вносятся председателем, заместителями председателя и секретарем исполкома» (п. 4). Получается, что данная норма (а она имеется и в решениях многих других исполкомов) дает перечисленным в ней лицам чрезмерно большие права и соответственно ущемляет права других членов исполкома, а также постоянных комиссий Советов. Как известно, члены исполкома имеют равные права с председателем, заместителями и секретарем по внесению вопросов на рассмотрение исполкома, так же как и равные права на участие в самом обсуждении и голосовании. Право вносить вопросы на рассмотрение исполкомов дано и постоянным комиссиям.

Против неоправданного расширения местного правотворчества следует возразить и потому, что не всегда на местах подготавливаются юридически грамотные решения, соответствующие отношения регулируются не до конца, отдельные моменты упускаются из виду, хотя они логически вытекают из того, что уже закреплено².

Таким образом, считая правотворчество местных Советов и их исполкомов в целом ряде случаев неизбежным, необходимо стремиться к тому, чтобы максимально урегулировать нормативными предписаниями центра то, что является единым для всех Советов одного и того же уровня. «Не столько нормативное регулирование общественных отношений, сколько применение правовых норм с учетом местных условий» — этот

¹ См. «Бюллетень исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» 1967 г. № 5, стр. 6—7.

² На основе анализа многочисленных решений местных Советов об ответственности за нарушение общественного порядка М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, А. П. Шергин приходят к выводу, что подчас эти решения содержат «нечеткие формулировки конкретных составов административных правонарушений общественного порядка, дублируют запреты, определенные актами высших органов власти, во многих из них отсутствует разграничение полномочий милиции и других органов по наложению штрафа за нарушение содержащихся в этих актах правил» («Советское государство и право» 1971 г. № 7, стр. 45).

¹ См. Р. Ф. Васильев, указ. работа, стр. 71.

² «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 352 (параграф написан В. И. Новоселовым).

³ См. об этом Р. Ф. Васильев, указ. работа, стр. 68, 69 и др.

⁴ Более подробно см. В. С. Мартемьянов, указ. работа, стр. 37 и др.

принцип, сформулированный И. А. Азовкиным¹, следует положить в основу разграничения правотворческой компетенции центральных и местных органов, ограничив задачи местных Советов главным образом правоприменительной деятельностью.

При этом надо, конечно, учитывать, что многие нормативные акты на местах появляются потому, что соответствующие акты не изданы своевременно, например республиканскими органами, хотя в них имеется насущная потребность. Именно из-за отсутствия нормативных актов высших органов власти и управления местные Советы порой вынуждены принимать свои собственные нормативные решения, поскольку практическая деятельность диктует необходимость создания ее юридических основ, правового регулирования соответствующих отношений. Особенно это относится к организационно-массовой работе Советов и к организации и деятельности отделов и управлений.

С учетом известного конституционного положения о том, что местные Советы принимают решения в пределах предоставленных им прав (ст. 80 Конституции РСФСР), следует иметь в виду, что на издание актов часто местные Советы никто не уполномочивает².

Однако в данном случае вряд ли можно говорить о превышении предоставленных прав, о нарушении, ибо издание нормативных актов как раз и вызвано стрем-

¹ И. А. Азовкин, указ. работа.

² По мнению К. Ф. Шеремета, «степень самостоятельности местного Совета определяется не только конкретизацией прав, но и возможностями выбора решения в определенных законом пределах. А поскольку соотношение централизма и децентрализации в руководстве различными отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства объективно не может быть одинаково, то, видимо, нет противоречия между общим принципом — Совет делает только то, что ему разрешено, и принципом, согласно которому Совет может делать все, что ему не запрещено» (К. Ф. Шеремет, Проблемы компетенции местных органов государственной власти в СССР, автореферат докт. дисс., М., 1969, стр. 18). И. А. Азовкин также полагает, что местные Советы «вправе делать не только то, что им прямо предписывают законы, но и то, что не выходит за рамки закона и чего законы и основанные на них акты вышестоящих органов не запрещают». Но автор оговаривается, что «при этом, разумеется, речь может идти о вопросах сугубо местного значения, об отношениях, не выходящих за пределы данной административно-территориальной единицы» («Высшие представительные органы власти в СССР», стр. 31—32).

лением поставить свою деятельность на юридическую основу, пусть и местного значения.

В связи с тем, что издание нормативных актов на местах в целом ряде случаев вызвано необходимостью, следует обратить внимание еще на одно обстоятельство. К сожалению, нормотворчество на местах фактически сейчас превратилось в прерогативу областных, краевых, городских исполкомов; сами же Советы значительно реже принимают нормативные решения. Конечно, эта практика не может быть одобрена. Во-первых, многие из органов, Положения о которых издаются исполкомами, образованы непосредственно Советами и участвуют в осуществлении их компетенции. Во-вторых, Совет — орган власти, не связанный отношениями двойного подчинения с вышестоящими органами управления общей или специальной компетенции. Поэтому его акт для этих органов обязателен и не может быть ими отменен. В-третьих, как правильно уже отмечено в литературе, интересы повышения роли Советов в практическом руководстве всеми сторонами местной жизни требуют сосредоточения нормотворческих функций у Советов депутатов трудящихся¹.

¹ См. К. Ф. Шеремет, Вопросы компетенции местных Советов, «Советское государство и право» 1965 г. № 4, стр. 19—27; его же, Компетенция местных Советов, стр. 117; В. С. Мартемьянов, указ. работа, стр. 43; Е. Старосыцкая, указ. работа, стр. 99; Н. В. Шелютто, указ. работа, стр. 26.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, содержание книги показывает, что процесс совершенствования законодательства о местных Советах и их органах в последние годы развивался очень активно и ознаменовался принятием ряда важных законов и подзаконных актов, хотя данный процесс и не завершен (нет еще, например, законов об областных, краевых Советах).

В этой связи особую актуальность приобрел вопрос об условиях, которые обеспечивают подготовку и издание наиболее *эффективно* действующих нормативных актов о местных органах власти. Постановка такого вопроса не случайна. Во-первых, деятельность Советов, как уже отмечалось выше, богата по содержанию и многообразна по формам, что, несомненно, необходимо учитывать при правовом ее регулировании. Во-вторых, принимая нормативные акты о местных Советах, все вышестоящие (по отношению к ним) органы преследуют цель улучшить работу Советов, их исполкомов, отделов и управлений, но в пределах своей компетенции каждый из руководящих органов действует в значительной мере самостоятельно. Вот почему формулирование единых требований, предъявляемых к нормативному регулированию деятельности местных Советов, будет способствовать созданию еще более стройной системы законодательных и подзаконных актов об этих органах.

Обратимся прежде всего к содержанию законодательства о Советах. Как уже говорилось выше, в условиях хозяйственной реформы, при организации управления промышленностью и другими сферами экономики по отраслевому принципу много новых аспектов приобрела задача укрепления *полновластия* Советов как органов территориального руководства и координации. В постановлениях ЦК КПСС «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (март 1967 г.) и «О мерах по дальнейшему

улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) подчеркивается, что они являются органами государственной власти на своей территории. Следовательно, Советы выступают в таком качестве не только в отношении подведомственного им хозяйства, но и, что особенно важно, в отношении органов, предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения. Но как обеспечить реальность и результативность влияния местных Советов на не подчиненные им объекты? Какие гарантии на этот счет необходимо предусмотреть в законодательстве?

Само существование на территории Совета не подчиненных ему организаций, имеющих общие с ним задачи, но действующих автономно от него, угрожает полновластием Совета. К сожалению, данное обстоятельство, как показывает история, не всегда учитывается нормотворческими органами. Порой государственным органам и учреждениям, действующим на территории Совета, но не подчиненным ему, предоставляются такие полномочия, которые дают им возможность даже подменять частично Совет, работать параллельно с ним. Пример тому — существовавшие в недавнем прошлом районные производственные управления сельского хозяйства. Им были поручены организация производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов, обеспечение выполнения производственных планов колхозов и совхозов, проведение мероприятий по организационному их укреплению, повышению производительности труда и т. п. Но если обратиться к соответствующим статьям действовавших тогда Положений о районных Советах, то можно увидеть, что сходные обязанности были возложены и на эти органы. Таким образом, существовала неувязка в системе органов, участвующих в руководстве сельским хозяйством, причем «запроектированная» в самих нормах права. Не случайно в литературе тогда неоднократно ставился вопрос о подчинении районных управлений сельского хозяйства районным Советам¹. В 1969 году этот вопрос был решен положительно.

¹ См. «Районный Совет депутатов трудящихся на современном этапе», Алма-Ата, 1967, стр. 114—115; Н. Бахтин, Районное звено, «Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 4, стр. 80; Г. Дмитриев, Нужен закон о районном Совете, «Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 5, стр. 93; Н. Семюшкин, Полномочия Совета,

Характерной особенностью новейшего законодательства о Советах является то, что оно не ограничивается установлением их властных полномочий в области «хозяйственных» отношений с неподчиненными предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной Советам территории,— взаимоотношений по использованию материальных и трудовых ресурсов, развитию производства и т. п. Важное значение имеет также нормативное закрепление полномочий Советов в области «организационных» взаимоотношений с неподчиненными объектами. Речь идет об установлении таких организационных основ, которые отражают не только властный характер Советов как стороны данных отношений, но и конкретные способы проявления этой властности: принцип обязательности для руководителей неподчиненных предприятий, учреждений и организаций решений Советов и их исполкомов, принятых в пределах предоставленных прав; право Совета или исполкома заслушать по вопросам, входящим в их компетенцию, доклад соответствующего руководителя; право Совета или исполкома в случае невыполнения их решений, принятых в пределах закрепленных за ними прав, руководителями неподчиненных предприятий, учреждений и организаций ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности указанных руководителей вплоть до освобождения их от занимаемой должности; обязанность вышестоящих государственных органов согласовывать с исполкомами, например районных и городских Советов, назначение и освобождение от должности руководителей находящихся на территории района, города и не подчиненных Советам предприятий и организаций торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммунального хозяйства, организаций и учреждений здравоохранения, социального обеспечения, культуры,— если все эти предприятия, учреждения и организации имеют важное значение для обслуживания населения района, города.

Особенностью деятельности местных Советов является, как уже говорилось выше, ее многоотраслевой ха-

«Известия» 29 ноября 1968 г., «Научные основы государственного управления в СССР», стр. 231 и др.

ракти. Эти органы полномочны почти во всех сферах хозяйственной и социально-культурной жизни. Но «компетентность» Советов различных ступеней неодинакова. Ошибочен тезис о том, что полновластие Совета — это его всевластие. Каждый Совет осуществляет власть, действуя в пределах прав, предоставленных законодательством. Вот почему одно из условий эффективности нормативного регулирования деятельности Советов заключается в *строгом разграничении их компетенции с учетом положения каждого Совета в системе органов власти*¹.

Например, областным (краевым) Советам и их исполкомам предоставляются наиболее ответственные полномочия по планированию и финансированию хозяйства, использованию земельных ресурсов, охране общественного порядка. Они решают главные вопросы местного хозяйственного и социально-культурного строительства, направляя при этом деятельность всех нижестоящих органов власти. Районные и сельские Советы в большей мере, чем областные (краевые) Советы, осуществляют права по непосредственному руководству. Именно в этом направлении и развивается нормотворческая практика союзных и республиканских органов. Так, в соответствии с действующим законодательством районные органы социального обеспечения решают все вопросы, связанные с обращением за назначением пенсий и их выплатой, у областных органов социального обеспечения преобладают контрольные полномочия. Однако в отношении отвода земель для государственных и общественных надобностей у областных органов значительно шире круг полномочий по непосредственному принятию решений об отводе земельных участков, поскольку строительство промышленных объектов отражается на уровне хозяйства всей области (новые коммуникационные системы, населенные пункты, использование природных ресурсов, занятость рабочей силы и пр.).

¹ См. Е. Ярошук, Каждому звену — свои права и обязанности, «Советы депутатов трудящихся» 1967 г. № 7; И. А. Азовкин, Местные Советы в системе органов власти, стр. 182; В. И. Васильев, Демократический централизм и система Советов, «Вестник Московского университета». Право, 1973 г. № 2, стр. 9.

В случае, когда два местных органа власти разных ступеней в состоянии реализовать какое-либо конкретное полномочие, оно предоставляется тому из них, который имеет для этого больше организационных и материальных возможностей и способен соответственно добиться больших практических результатов. Все специальные вопросы повышения квалификации педагогических кадров поручены, например, областными Советам и отделам народного образования их исполкомов, составляя один из основных участков работы последних. Органы районного звена тоже решают такого рода вопросы, но чаще всего лишь как часть задач по руководству конкретными школами.

Рассматриваемое условие эффективности регулирования деятельности местных органов власти имеет и иной аспект: компетенция одного звена формулируется с учетом того, какова компетенция вышестоящих и нижестоящих Советов. Между правовыми нормами о Советах различных звеньев необходимо соответствие. Иное приводит к нежелательным последствиям.

Не меньшее значение имеет и *согласованность полномочий самих Советов и всех подчиненных им органов управления*. Так, наделение новыми правами Советов и их исполкомов неизбежно влечет за собой изменение в объеме компетенции других местных органов управления, участвующих в реализации задач данного Совета. Следовательно, каждый раз, когда решается вопрос о расширении прав Советов и исполкомов, уточняются полномочия отраслевых и иных органов Советов. Так, к исключительным полномочиям Советов отнесено установление бюджета. Но принятию Советом решения по данному вопросу предшествует огромная подготовительная работа его исполкома, отраслевых отделов, финотделов, постоянных комиссий. Нормативное регулирование порядка деятельности всех этих органов в связи с бюджетом призвано обеспечивать реальность норм законов об этом исключительном праве Советов. Зачастую не составляет труда определить, кто должен провести предварительную работу и создать условия для принятия Советом или исполкомом решения по тому или иному вопросу хозяйственного или социально-культурного строительства. Так, постановлением Совета Министров РСФСР от 12 января 1965 г.

«О дальнейшем улучшении торговли товарами в кредит»¹ исполнительным комитетам областных (краевых) Советов предоставлено право дополнять перечень товаров, которые разрешено продавать в кредит, другими товарами длительного пользования, имеющимися в достаточном количестве. Естественно, что непосредственным исполнителем этого постановления являются областные (краевые) управления торговли.

Но бывает и так, что среди органов Совета нет того, который наиболее эффективно мог бы участвовать в реализации предоставленного Совету полномочия. В этом случае компетентные органы решают вопрос о создании (с учетом местных условий и положения Советов данной степени) отраслевых органов управления и дают Советам на этот счет свои предписания или рекомендации. Так, в РСФСР в связи с передачей в ведение местных Советов предприятий местной промышленности в краях и областях были созданы управления местной промышленности исполкомов краевых, областных Советов.

Кроме штатных органов в качестве непосредственных исполнителей нередко выступают и различные комиссии, выполняющие функции управления на общественных началах, органы общественной самодеятельности населения — комитеты, советы и т. д. Наконец, в настоящее время регламентация деятельности Совета производится с учетом того, что непосредственными исполнителями, решающими отдельные вопросы или подготавливающими их решение, могут быть и постоянные комиссии. Это особенно важно для сельских, а также городских и районных Советов небольших городов и районов, где отраслевые штатные органы управления, как правило, не создаются.

Для реальности компетенции местных Советов не всегда требуется создание новых исполнительных органов или изменение полномочий существующих. Иногда достаточно лишь привести в соответствие с новыми условиями структурную организацию отраслевого органа (упорядочить штатное расписание, упразднить или создать внутреннее подразделение).

¹ СП РСФСР 1965 г. № 2, ст. 5.

В интересах полновластия Советов очень важно обеспечить, чтобы полномочия их исполнительных и распорядительных органов не выходили за общие рамки компетенции самих Советов. Как отмечалось выше, права и обязанности органов управления определяются, исходя из их роли в реализации компетенции Совета. Если в какой-либо сфере хозяйственного и социально-культурного строительства надо расширить или сузить полномочия исполкома, его отдела, управления, то желательнее выявить, нуждается ли в изменении компетенция самого Совета¹. На практике иногда не соблюдается это правило. Постановлением от 15 июня 1966 г. Совет Министров РСФСР утвердил Устав Всероссийского общества охраны природы². В соответствии со ст. ст. 33—34 Устава исполкомы Советов осуществляют контроль за деятельностью местных организаций общества и могут ликвидировать их своими решениями. Представляется, что такими полномочиями надо было бы в нормативном порядке наделить прежде всего сами местные Советы.

В период принятия в союзных республиках Положений о местных Советах (1957—1959 гг.) не наблюдалось активного использования такой формы общественной самодеятельности, как товарищеские суды. Поэтому вопрос об отношении к ним местных Советов тогда не получил отражения в законодательстве. Но вскоре такие суды стали играть важную роль в коммунистическом воспитании граждан, укреплении социалистического правопорядка и законности. Появилась необходимость в определении правового положения этих общественных органов. В РСФСР ныне действует принятое 3 июля 1961 г. Президиумом Верховного Совета Положение о товарищеских судах³ (с последующими изменениями и дополнениями). Казалось бы, оно должно определить и полномочия Советов по руководству данной формой общественной самодеятельности, тем более что в РСФСР тогда не было принято основополагающих актов о районных и городских Советах. Од-

¹ См. К. Ф. Шеремет, Компетенция местных Советов, стр. 31.

² СП РСФСР 1965 г. № 17, ст. 89.

³ См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 26, ст. 371.

нако согласно Положению работой товарищеских судов руководят профсоюзные комитеты и исполнительные комитеты местных Советов. Права же самих Советов не были предусмотрены.

Важное значение имеет *экономическая обоснованность правовых норм, регулирующих деятельность Советов*. Сущность этого требования состоит в том, что перед принятием таких норм анализируются прежде всего экономические (материальные) возможности их реализации¹. Разумеется, не всегда это в равной мере необходимо. Есть вопросы, для решения которых не требуется экономическая база; так нередко обстоит дело в области организационно-массовой работы. Но в целом экономическая обоснованность актов о Советах — одно из важнейших условий правового регулирования их деятельности. Нормы о порядке выполнения депутатами своих обязанностей, количестве очередных сессий Совета и многие другие успешно действуют потому, что принципиально решен вопрос о материальных возможностях их осуществления.

В литературе встречается утверждение: подготовительные мероприятия, касающиеся материальной базы, расстановки кадров и т. п., предшествуют реализации правовых норм, проводятся после принятия нормативных актов компетентными органами². На самом деле такая работа ведется уже до издания соответствующих правовых норм. Важно отметить, что при издании новых законов о Советах вопрос о материальной основе их деятельности решался одновременно с расширением прав. Первоначально, на стадии разработки законов, меры по укреплению материально-финансовой базы Советов были предусмотрены в постановлениях Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик³. В соответствии с постановлениями материальные возможности реализации Советами предоставлен-

¹ См. А. С. Пашков, Л. С. Явич, Эффективность действия правовой нормы, «Советское государство и право» 1970 г. № 3, стр. 40 и сл.

² См. С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, «Юридическая литература», 1966, стр. 92—93.

³ СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30; СП РСФСР 1968 г. № 7—8, ст. 35; СП СССР 1971 г. № 5, ст. 37; СП РСФСР 1971 г. № 9, ст. 74.

ных полномочий были расширены, в частности, за счет оставления в их распоряжении всех доходов, полученных при исполнении бюджета, а также сумм превышения доходов над расходами. Постановления предусмотрели и такой важный путь укрепления материальной базы Советов, как совместное использование средств, выделяемых предприятиями, учреждениями, организациями, колхозами и совхозами для благоустройства населенных пунктов, проведение коммунально-бытовых и социально-культурных мероприятий. Материальная база была расширена и за счет передачи на местный бюджет учреждений и организаций, непосредственно обслуживающих население района, города, поселка, сельсовета. Это способствовало повышению эффективности деятельности Советов. Принятые затем законы о Советах возложили на них новые важные полномочия в области жилищного и коммунального хозяйства, строительства и благоустройства, культурного обслуживания граждан, причем они наполнены реальным содержанием, поскольку и законы (вслед за указанными выше постановлениями) предусмотрели дополнительные материальные возможности осуществления компетенции местных органов власти¹.

После принятия нормативных актов, в процессе их выполнения также необходимо обеспечить соответствие между правилами и материальными возможностями. Достигается это следующими путями. В практике вполне допустимы такие, например, мероприятия, как изъятие из ведения Советов предприятий, учреждений и даже целых отраслей промышленности. Подобные мероприятия иногда объективно необходимы и полезны с точки зрения интересов народного хозяйства в целом. Но при их проведении следует учесть, что Совет не сможет в дальнейшем в такой же мере осуществлять все свои «старые» полномочия и поэтому необходимо либо в нормативном порядке освободить от них Совет, либо соответственно компенсировать местному органу власти утраченные им материальные возможности и резервы. При этом учету подлежат не только прямые

¹ См., например, пп. «а», «е» ст. 11, п. «г» ст. 15, п. «д» ст. 16, п. «б» ст. 19 Закона о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР.

результаты, но и косвенные последствия, которые неизбежно возникают и нередко даже становятся определяющими при оценке всего мероприятия¹.

Так, имевшее место в прошлом изъятие из ведения местных Советов предприятий местной промышленности было рассчитано на получение таких результатов, как повышение технической оснащенности, производительности труда и улучшение технологических процессов. Но при этом не было учтено, что местные Советы лишаются крупного источника финансовых поступлений, а работа самих предприятий удалится от запросов местного населения. Все это, как показала практика, отрицательно отразилось на осуществлении Советами полномочий во многих сферах хозяйственной жизни и в конечном счете привело к обратной полной или частичной передаче местной промышленности в ведение местных органов власти.

Когда местным Советам передаются предприятия, учреждения той или иной отрасли хозяйства, когда на них возлагаются новые задачи по руководству экономическим и социально-культурным строительством, обычно решается одновременно вопрос о дополнительных ассигнованиях в бюджеты соответствующих Советов, с тем чтобы расширение подведомственного хозяйства (в особенности числа социально-культурных учреждений) не затруднило реализацию нормативных актов о Советах. Такое правило содержится, в частности, в республиканских законах о бюджетных правах, предусматривающих, что в случае издания после утверждения бюджетов республик законов или постановлений правительства, в соответствии с которыми увеличиваются расходы или уменьшаются доходы бюджетов местных Советов, этим бюджетам возмещаются средства из республиканских бюджетов². В соответствии со ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 мар-

¹ См. О. С. Иоффе, Юридические нормы и человеческие поступки, сб. «Актуальные вопросы советского гражданского права», Госюриздат, 1964, стр. 40; А. Ф. Шебанов, Форма советского права, «Юридическая литература», 1970, стр. 5; И. С. Самощенко, А. Б. Венгеров, В. И. Никитинский, К изучению эффективности действующего законодательства. «Правоведение» 1971 г. № 4, стр. 25—26.

² Ст. 75 Закона о бюджетных правах РСФСР, ст. 44 Закона о бюджетных правах УССР и др.

та 1971 г. «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» «в ведении городских Советов депутатов трудящихся сосредоточивается управление государственным жилищным фондом и объектами коммунального хозяйства, обслуживающими население городов, при одновременном укреплении материальной и ремонтно-строительной базы исполнительных комитетов городских Советов». Как видно из этой статьи, новейшее законодательство последовательно воплощает принцип соответствия полномочий с материальными возможностями их осуществления.

В работе было показано, что деятельность местных Советов и их органов регулирует большое число государственных органов Союза ССР, союзных и автономных республик. Издают нормативные акты о Советах и сами местные Советы, их исполкомы. Вот почему одно из важных условий эффективности нормативного регулирования в данной области связано со *строгим разграничением полномочий* всех этих нормотворческих органов. Такое разграничение идет и по виду органов (закон о Совете — акт Верховного Совета, Положение об отделе — акт Совета Министров), и по характеру отношений, возникающих в их работе (организационно-массовая деятельность местных Советов регламентируется актами Верховного Совета или его Президиума, компетенция отдела определяется преимущественно Положением о нем, утвержденным Советом Министров).

Разграничение компетенции по регулированию деятельности местных Советов и их органов связано в свою очередь с таким важным условием эффективности этого регулирования, как его *комплексность*. К сожалению, нормотворческой практике известны случаи, когда нормативные акты, адресованные местным советским органам, разобщены, взаимно не согласованы. Происходит это в значительной мере по той причине, что нормотворческие органы не всегда соотнобразуют свою правотворческую деятельность с аналогичной деятельностью других органов.

В настоящее время все более ощущается необходимость рассматривать законодательные и иные нормативные акты, регулирующие деятельность Советов, их

органов и депутатов, как *систему* с применением к ней таких категорий, как «иерархия» нормативных актов, «уровни» регулирующих органов, содержание регулирования, взаимная обусловленность норм и т. п. Важно отметить, что мысль о законодательстве, регулирующем деятельность Советов, как об особой системе подчеркивается в ряде нормативных актов. В частности, как отмечалось выше, Закон «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» содержит статью, определяющую, из чего состоит законодательство о полномочиях депутатов. В ст. 3 говорится: полномочия депутатов местных Советов депутатов трудящихся определяются настоящим Законом, а также «законодательством Союза ССР и союзных республик, а в автономных республиках — также законодательством автономных республик — для депутатов краевых, областных Советов депутатов трудящихся, Советов депутатов трудящихся автономных областей, национальных округов, районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся».

Большое значение имеет и выбор *формы* правового выражения предписаний, адресованных местным Советам и их органам. Она определяется в значительной мере, конечно, тем, какой орган принимает акт (так, закон — это акт только Верховного Совета, а указ — его Президиума). Однако каждый из этих органов может избрать и иную форму актов. Думается, что по вопросам деятельности местных Советов и их органов целесообразно отдать предпочтение тем актам руководящих органов, которые в практике государственного строительства приобрели большую общественную значимость. Это диктуется, во-первых, особой важностью тех отношений, в которые вступают Советы и их органы, необходимою укреплением и развитием таких отношений, а, во-вторых, тем, что упомянутые акты должны способствовать упрочению положения Советов, их роли в коммунистическом строительстве, повышению их авторитета в системе государственных органов. Не случайно одной из характерных особенностей правотворчества о Советах является издание законов как главных актов, регулирующих их организацию и деятельность.

В постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальней-

шему развитию общественных наук и повышению их роли в коммунистическом строительстве» отмечено, что теоретическая работа в связи с практикой призвана обеспечить правильное определение политики партийных и государственных органов, применение достижений науки в решении хозяйственных и политических задач¹. Правотворческая деятельность советских государственных органов также должна носить последовательно *научный характер*. Научность нормотворчества — один из принципов регулирования общественных отношений в СССР².

При подготовке нормативных актов о местных Советах и их органах важно, в частности, учитывать достижения науки советского государственного права и советского строительства. Исследование деятельности местных Советов никогда не ограничивается практикой применения ранее изданных нормативных актов; оно идет дальше, обобщая и анализируя то новое, что возникло в работе Советов, давая ему оценку. Такая оценка делается не только с позиций сегодняшнего дня; не менее важно обращаться к опыту местных органов власти на предшествующих этапах развития нашего государства. Это поможет, во-первых, избежать старых ошибок, во-вторых, возродить, разумеется с учетом современной обстановки, ранее существовавшие действенные формы и методы работы, которые в настоящее время забыты, хотя и могли бы оказаться полезными³.

Наконец, при издании нормативных актов о Советах полезно учесть и опыт зарубежных социалистических государств. Политическая сущность местных органов власти в СССР и в других братских социалистических странах в принципе одина, общими являются и многие

стороны их организации и деятельности. Поэтому как в работе местных органов власти, так и в ее нормативном регулировании имеются сходные моменты, вследствие чего опыт одних стран может представить большой интерес для других. Как подчеркивается в одной из передовых статей журнала «Советское государство и право», «обобщение и анализ накопленного другими странами опыта тем более важны, что социалистические страны, оказываясь перед сходными задачами, решают их на основе общих закономерностей, с максимальным учетом как своих специфических условий и особенностей, так и практики братских государств»¹.

Таковы некоторые условия повышения эффективности правового регулирования деятельности местных Советов. Каждое из них имеет важное значение, однако наиболее действенно их комплексное использование.

их исторического развития, стр. 188; «Вопросы совершенствования деятельности сельских и поселковых Советов», Чита, 1968, стр. 61, 62, 100.

¹ «Международное Совещание коммунистических и рабочих партий и проблемы юридической науки», «Советское государство и право» 1969 г. № 10, стр. 7.

¹ См. «Правда» 22 августа 1967 г.

² См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, Свердловск, 1965, стр. 23—24; Л. С. Явич, О принципе научности в работе советского государственного аппарата, «Правоведение» 1967 г. № 2; А. Ф. Шебанов, указ. работа, стр. 73; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия, «Юридическая литература», 1970, стр. 417; Законодательство и законодательная деятельность в СССР, «Юридическая литература», 1972, стр. 49.

³ См. А. И. Лепешкин, Дальнейшее совершенствование форм организационно-массовой работы местных Советов с учетом опыта

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| Введение | 3 |
| Глава I. Деятельность местных Советов как предмет правового регулирования | 11 |
| Глава II. Регулирование деятельности местных Советов органами Союза ССР | 81 |
| Глава III. Регулирование деятельности местных Советов органами союзной республики | 107 |
| Глава IV. Нормативные акты местных Советов и их исполнительных комитетов | 141 |
| Заключение | 207 |

Авакьян Сурен Адibeкович

«ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ»

Заведующий редакцией *И. М. Чехарин*
Редактор *В. П. Антонова*
Младший редактор *А. А. Стрекозова*
Обложка художника *А. А. Кущенко*
Художественный редактор *И. Е. Сайко*
Технический редактор *Н. Л. Федорова*

Сдано в набор 12/VIII 1974 г. Подписано в печать 1/X 1974 г. Бумага типографская № 3. Формат 84×108^{1/2}. Объем: усл. печ. л. 12,18; учет.-изд. л. 21,94. Тираж 10 000 экз. А-09128. Заказ 2531. Цена 78 коп.

Издательство «Юридическая литература»,
103064, Москва, К-64, ул. Чкалова, 38—40.

Тип. изд-ва «Коммунар», г. Тула, ул. Ф. Энгельса, 150.