

СОВЕТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

А. М. ТАДЕВОСЯН

Одним из основных направлений в развитии законодательства о Советах депутатов трудящихся на современном этапе коммунистического строительства является совершенствование порядка их деятельности, как одно из средств, способствующих всестороннему развертыванию социалистической демократии. Именно поэтому, как отмечал Л. И. Брежнев, «Коммунистическая партия проявляет заботу о совершенствовании демократических институтов и в первую очередь форм народного представительства и народного контроля за деятельностью органов государственной власти и государственного управления»¹.

Выдвигая на первый план задачи дальнейшей демократизации советских представительных учреждений, XXIV съезд КПСС подчеркнул, что «борьба за построение коммунизма неотделима от всестороннего развития социалистической демократии, укрепления Советского государства, совершенствования всей системы политической организации общества»².

В свете решений Коммунистической партии Советского Союза, ее программных документов о повышении роли советских представительных органов большую актуальность получают вопросы организации деятельности Советов, в частности, Верховных Советов союзных республик. Законодательное оформление этих вопросов является одним из необходимых условий эффективной работы высших представительных учреждений.

Исходя из вышеназванных соображений, в Латвийской (1959)³, Литовской (1969)⁴ и Узбекской (1970)⁵ ССР были приняты Регламенты Верховных Советов этих союзных республик, охватывающие многообразные стороны работы высших органов государственной власти.

Деятельность Верховных Советов других союзных республик, в том числе и Армянской ССР, регулируется обычаям и некоторыми другими

¹ Л. И. Брежнев, Дело Ленина живет и побеждает. «Правда», 22 апреля 1970.

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

³ «Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской Советской Социалистической Республики», 1959, № 12, ст. 16—25.

⁴ «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской Советской Социалистической Республики», 1969, № 21, ст. 187.

⁵ «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР», 1970, № 18, ст. 169.

правовыми актами (Положениями о постоянных комиссиях⁶, Законом об отзыве депутата⁷ и др.). Однако программные положения партии, насущные требования современности с настоятельной необходимостью ставят вопрос о разработке и принятии единого правового акта организации деятельности высших представительных учреждений и в этих союзных республиках.

Значение регламента для правильной организации работы Верховного Совета велико. Он является нормативным актом, которым определяется целостная деятельность высшего представительного учреждения. По меткому определению К. Маркса, регламент играет для законодательного учреждения ту же роль, какую в судах играет судопроизводство⁸.

Регламент, будучи актом, имеющим большое политическое значение, способствует обеспечению социалистического демократизма в работе Верховного Совета. Перед нормами его стоит задача обеспечить максимально благоприятные условия для детального обсуждения серьезнейших вопросов государственного строительства и выработки обоснованных решений, служить правовой основой соблюдения социалистической законности в работе высших представительных учреждений и связанных с ними должностных лиц.

Содержание регламента обусловливается характером деятельности самого Верховного Совета, его местом и ролью в системе органов Советского государства. Верховенство высшего представительного учреждения в этой системе, а также верховенство его актов над актами подотчетных ему органов предопределяют и юридическую силу регламента. Поэтому мы не согласны с мнением о том, что данный акт должен регулировать «только вопросы порядка деятельности высшего представительного учреждения»⁹. На наш взгляд, регламент не может не выйти за рамки определения процедуры работы Верховного Совета союзной республики, так как он является актом не только процессуального права, но и права материального.

В последние годы советские государствоведы не раз ставили вопрос о целесообразности разработки и принятия актов организации деятельности высших представительных учреждений¹⁰. Так, В. М. Чхиквадзе

⁶ «Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета Армянской ССР» было принято 29 марта 1968 г.

⁷ Закон «Об отзыве депутата Верховного Совета Армянской ССР» был принят 19 ноября 1959 г.

⁸ К. Маркс и Ф. Энгельс, Сочинения, т II, стр. 374.

⁹ Д. А. Ковачев, О соотношении Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1966, вып. 6, стр. 29.

¹⁰ См., например, М. Г. Кириченко, Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1969; В. Ф. Коток. Наказы избирателей в социалистическом государстве. Изд-во «Наука», 1967; И. Н. Кузнецов. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти. М., 1965 и др.

считает, что «повышению роли Советов в развитии экономики, культуры, быта способствовало бы надлежащее правовое регламентирование их организации и деятельности», и далее «целесообразны также разработка и принятие подробного регламента работы Верховных Советов»¹¹. Однако монографического исследования данной проблемы в правовой литературе не проводилось.

С признанием факта необходимости принятия единого акта организации работы высшего представительного учреждения союзной республики, встает вопрос о месте регламента в системе других правовых актов советского законодательства; в частности, серьезное значение приобретает проблема соотношения Регламента Верховного Совета с Основным законом республики.

Как известно, Конституция представляет собой юридическую базу всей законодательной деятельности государства; ни одно положение закона, указа, постановления и т. д. не может ей противоречить. В этом отношении не является исключением и регламент. Конечно, в соотношении Конституции с законом, с одной стороны, и с регламентом—с другой, имеются определенные различия.

Издавая правовые акты, представительный орган республики регулирует широчайший круг общественных отношений, регламентация которых в силу их множества и разнообразия попросту невозможна. Такие общественные отношения Конституция регулирует опосредствованно, через законы и другие акты, следовательно, и соотношение Конституции с такими законами (например, планово-бюджетными законами, регулирующими отдельные отрасли хозяйства, культуры и т. д.) выступает в опосредствованном виде.

Что же касается регламента, то он вместе с Конституцией регламентирует одни и те же отношения, связанные с деятельностью высшего органа государственной власти республики—Верховного Совета. Поэтому и связь между ними является связью непосредственной, хотя и Основной закон является для регламента такой же правовой базой, как и для любого другого правового акта.

Однако Конституция не может и не должна включать в себе все моменты деятельности Верховного Совета. Как справедливо отмечает М. Г. Кириченко: «Самая совершенная конституция, самая упорядоченная система законодательства не в состоянии абсолютно полно и точно регламентировать объем компетенции органов государственной власти»¹². Она закрепляет лишь наиболее основные принципы организации работы высшего представительного учреждения. Детализация же этих принципов и является задачей регламента, который, раскрывая и расширяя пределы правовых предписаний, содержит детальные нормы регламентации работы Верховного Совета союзной республики.

¹¹ В. М. Чхиквадзе, Государство, демократия, законность. Изд-во «Юрид. литер.», 1967, стр. 172.

¹² М. Г. Кириченко, указ. соч., стр. 102.

Против такого толкования соотношения Конституции с регламентом выступает Д. А. Ковачев. «Эта теория («конституция—принципы, регламент—детали»—А. Т.),— пишет он,— не раскрывая того, что следует понимать под «основными положениями» и что под «детальями», не только не определяет соотношения между конституцией и регламентом, но, более того, смазывает различие между ними»¹³.

В подтверждение своей точки зрения Д. А. Ковачев приводит высказывание К. Маркса по этому вопросу. Как известно, в работе «Гражданская война во Франции» К. Маркс, анализируя статьи французской Конституции 1848 г. делает следующий вывод: «В этой конституции содержались принципы—детали были огложены на будущее, а в этих деталях снова восстанавливалась бесстыдная тирания»¹⁴. Основываясь на этой мысли К. Маркса, Д. А. Ковачев считает, что «используя упомянутую теорию, можно вполне «легально» изменять конституцию, включив в регламент в виде «деталей» правовые предписания, имеющие по существу конституционный характер»¹⁵. Но дело в том, что К. Маркс в другой своей работе, также анализируя Конституцию Франции 1848 г., пишет: «Преподавание свободно. Свободой преподавания можно пользоваться на условиях, предусмотренных законом, и под верховным надзором государства» (там же, статья 9).— «Жилище каждого гражданина неприкосновенно. Неприкосновенность эта может быть нарушена *лишь* с соблюдением форм, предписанных законом» (глава II, статья 3). И так далее. Поэтому конституция постоянно ссылается на будущие *органические* законы, которые должны дать подробное истолкование этим оговоркам...»¹⁶ Из этого же вывода К. Маркса следует, что опасность подмены Конституции таится не только в регламенте.

Все эти высказывания К. Маркса дают основания прийти к заключению о том, что буржуазно-монархистская Франция, вынужденная под страхом народного гнева принять Конституцию, хоть и куцую, постаралась сохранить в ней массу лазеек и отдушин для того, чтобы полнее использовать ее в интересах господствующего класса. Такими лазейками могли быть как регламент, так и любые другие правовые акты.

Кроме того, приведенные высказывания К. Маркса не оставляют сомнений в том, что он характеризует методы и нравы именно и только буржуазной государственной власти. Кто же в условиях Советского государства заинтересован в подмене Конституции другими правовыми актами? В государствах с социалистическим строем, как верно отметил И. М. Степанов, возможность такой подмены исключается, так как нет силы,

¹³ Д. А. Ковачев, указ. соч., стр. 19.

¹⁴ К. Маркс и Ф. Энгельс, Сочинения, т. 7, стр. 535--536.

¹⁵ Д. А. Ковачев, указ. соч., стр. 20.

¹⁶ К. Маркс и Ф. Энгельс, Сочинения, т. 8, стр. 131--132.

которая нарочито встала бы на путь изменения конституционных норм с помощью норм регламента¹⁷.

Сказанное позволяет заключить, что практическое осуществление соотношения Конституции с регламентом можно основывать на формуле «конституция — основные правовые предписания, регламент — их детализация».

Одним из важнейших вопросов соотношения Конституции и Регламента Верховного Совета является, на наш взгляд, вопрос о регулировании последних отношений, возникающих в сфере осуществления конституционного надзора.

Как известно, у нас нет специального органа, ведающего данной проблемой. Исполнение конституционных норм обеспечивается исполнительными органами. Однако на практике иногда встречаются отдельные нарушения правовых предписаний Конституции. Так, в нарушение ст. 8 Конституции Армянской ССР, которая гласит: «Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т. е. навечно». Некоторые строительные, камнедобывающие, дорожные организации Армении используют колхозные земли в несельскохозяйственных целях. Как указывалось в Постановлении Президиума Верховного Совета Армянской ССР от 12 января 1968 г. «О ходе выполнения «Закона об охране природы Армянской ССР», из колхозных земель Абовянского района республики более 80 гектаров было использовано камнедобывающими организациями. Артикуфом и Пемзашенским карьероуправлением было использовано более 600 гектаров земельных угодий¹⁸ и т. д.

Конечно, несовершенство ст. 8 Конституции Армянской ССР очевидно. Поскольку часто использование земель не в соответствии с их целевым назначением обусловлено государственным интересом, было бы целесообразно внести соответствующую поправку в ст. 8, что соответствовало бы смыслу решений мартовского 1965 г., майского 1966 г., октябрьского 1968 г. Пленумов ЦК КПСС.

Однако, коль скоро, ст. 8 такой поправки не содержит, использование колхозных земель в несельскохозяйственных целях является нарушением Конституции.

Как отмечалось, вопросы надзора за исполнением Основного закона не регламентированы в законодательном порядке. В юридической литературе уже выдвигалась идея о необходимости создания специального органа, который ведал бы строжайшим соблюдением Конституции в процессе реализации ее норм. Таким органом М. А. Шафир называет Конституционную комиссию¹⁹.

¹⁷ См. об этом у М. С. Студеникиной. Соотношение Конституции и Регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве (обзор обсуждения). «Ученые записки ВНИИСЗ», 1966, вып. 6, стр. 174.

¹⁸ «Протоколы заседаний Президиума Верховного Совета Армянской ССР». 1968. № 1, ст. 2

¹⁹ М. А. Шафир, Компетенция Союза и союзных республик. Изд-во «Наука». 1968, стр. 219.

Можно себе представить и иное решение вопроса: исполнение функций конституционного надзора можно было бы возложить на постоянную комиссию по осуществлению конституционного надзора, которую, как правильно отмечалось в литературе, «целесообразно наделить лишь одной функцией—функцией конституционного надзора. Это в максимальной степени обеспечит соблюдение конституционной законности»²⁰. Несомненно, что орган, на который возлагается такая функция, «может быть лишь органом верховного представительного учреждения»²¹.

Для решения вопроса о месте Регламента Верховного Совета союзной республики в системе других правовых актов следовало бы рассмотреть также и вопрос о соотношении его с иными органическими и обыкновенными законами. Это тем более следует сделать, что во многих союзных республиках приняты Положения о постоянных комиссиях, Законы об отзыве депутатов. На XXIV съезде КПСС было высказано пожелание «законодательным путем определить статус депутатов Советов всех степеней, их полномочия и права, а также обязанности должностных лиц в отношении депутатов»²². Ранее были приняты Законы «О возмещении депутатам расходов, связанных с выполнением депутатских обязанностей»²³, а также другие акты, прямо или косвенно затрагивающие вопросы деятельности высшего представительного органа, т. е. тот круг вопросов, правовое регламентирование которых является непосредственной задачей Регламента. В свете изложенного, возникает вопрос о соотношении последнего с вышеперечисленными актами.

Прежде чем ответить на поставленный вопрос, было бы целесообразно определить место вышеназванных актов в классификации советского законодательства.

В правовой литературе еще в двадцатые годы А. Н. Винокуровым была высказана интересная мысль об органических законах, вытекающих из конституции; он имел в виду Положение о ЦИК СССР, СНК СССР, СТО, союзных Наркоматах, т. е. акты, регулирующие основы организации и деятельности верховных, высших центральных органов Союза²⁴. В литературе наших дней подобная классификация дана, например, в «Курсе советского государственного права».

В «Курсе» авторы делят все законы на две части: 1) конституционные и 2) принимаемые в порядке текущего законодательства. Последние

²⁰ М. А. Свистунова, Проблемы конституционного надзора в СССР. Автореф. канд. дисс., М., 1971, стр. 14.

²¹ Там же.

²² «Материалы XXIV съезда КПСС», стр. 204.

²³ В Армянской ССР такой Закон был принят 13 июля 1938 г.

²⁴ См. об этом у Н. Я. Куприца, Вопросы истории науки советского государственного права переходного периода. «Советское государство и право», 1969, № 3, стр. 116.

в свою очередь делятся на: а) органические законы; б) планово-бюджетные и в) обыкновенные законы²⁵.

Под конституционными законами авторы понимают «такой акт Верховного Совета, который регулирует общественные отношения, затрагивающие основы общественного и государственного строя СССР»²⁶. Таковыми являются Конституция, акты развивающие и дополняющие ее и включенные в ее текст, и акты, имеющие огромное политическое значение.

Под органическими законами понимается «такой правовой акт Верховного Совета СССР, в котором, на основании Конституции СССР и ее развития, определяются структура и порядок деятельности союзных государственных органов или же регламентируются отдельные государственно-правовые институты, принципы которых закреплены в Конституции СССР»²⁷.

Под обыкновенными законами понимается самая многочисленная группа актов Верховного Совета. «Посредством их закрепляются общественные отношения, относящиеся к различным сторонам государственной жизни Союза ССР»²⁸.

К предмету данного исследования относится вторая группа правовых актов—органические законы, т. е. акты, регламентирующие вопросы правового статуса и деятельности советских учреждений.

Представляется, что авторы «Курса» неколько искусственно произвели деление законов на два вида—конституционные и органические. Причисляя поправки к Основному закону и конституционным актам, они пишут, что эти поправки изменяют и дополняют его. А разве «Положение о постоянных комиссиях», которое, следуя определению данному в «Курсе», можно причислить к органическим законам, не дополняет и развивает Конституцию, хотя бы в части, которая посвящена деятельности Мандатной комиссии? Или же Закон об отзыве депутата—не является ли он также дополнением и развитием Конституции?

Довод авторов в пользу выделения группы органических законов в отличие от конституционных сводится к тому, что органический закон, регламентируя структуру государственных органов, должен основываться на принципах Конституции, также не убедителен. Все правовые акты Советского государства должны исходить из принципов, закрепленных в Основном законе и не противоречить ему.

Некоторые авторы выступают против применения такой классификации актов Верховных Советов. Так, С. С. Кравчук категорически возражает против применения термина «конституционные законы» под тем предлогом, что в Советском Союзе их никогда не было и не должно

²⁵ А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов, Курс советского государственного права. М., 1962, стр. 425—426.

²⁶ Там же, стр. 425.

²⁷ Там же, стр. 426.

²⁸ Там же, стр. 427.

быть²⁹. Но это утверждение не имеет под собой основания. История советского законодательства знает наличие таких актов: конституционными законами были, к примеру, Декреты Октября.

Классификация законодательных актов необходима, в частности, для выделения конституционных и органических законов, так как это помогает выявлять связи и соотношения между отдельными актами. Как верно отметил А. Ф. Шебанов, «существенную роль такая классификация играет в практической деятельности государственных органов, особенно в области подготовки к изданию нормативно-правовых актов, их систематизации и т. д.»³⁰.

Конституционные законы могут приниматься и в настоящее время по важным фундаментальным вопросам, почему либо не включенным в Основной закон. К их числу могут относиться и некоторые органические законы, в частности Регламент Верховного Совета союзной республики, который регулирует многообразные общественные отношения, возникающие в процессе деятельности высшего представительного учреждения. Поэтому неверным представляется утверждение Д. Л. Златопольского о том, что регламент лишь в известной степени можно считать законом³¹.

При разрешении вопроса о соотношении регламента с иными правовыми актами, последние следовало бы разделить на три группы. Первая категория органических законов (к числу которых относится и регламент) непосредственно регулирует деятельность Верховного Совета. К этой категории относятся также Положение о постоянных комиссиях, Закон об отзыве депутата, Положение о выборах в Верховный Совет союзной республики.

Предмет регулирования второй группы таких актов составляет советская представительная система, деятельность местных органов власти; сюда входят законы, связь которых с регламентом является опосредствованной. И, наконец, в третью группу органических актов входят законы, регулирующие общественные отношения, которые не относятся к сфере деятельности представительных учреждений (Закон о гражданстве, Закон о всеобщей воинской обязанности и др.).

Для данного исследования наибольший интерес представляет соотношение регламента с первой группой органических законов. Возникает вопрос, будут ли акты этой группы действовать независимо от Регламента Верховного Совета или же они должны войти в его текст в качестве отдельных глав, параграфов?

Что касается Положения о выборах, то оно безусловно должно составлять отдельный, самостоятельный акт, так как им регулируются такие общественные отношения, которые связаны с формированием высшего представительного органа и не имеют отношения к непосредственной работе этого учреждения.

²⁹ М. С. Студеникина, указан. обзор, стр. 177.

³⁰ А. Ф. Шебанов, Форма советского права Изд-во «Юрид. литер.», 1968, стр. 86.

³¹ М. С. Студеникина, указан. обзор, стр. 187.

В отношении Положения о постоянных комиссиях вопрос стоит несколько иначе. В юридической литературе высказывалась правильная точка зрения (И. Н. Кузнецова, И. С. Самощенко)³², допускающая, что деятельность Верховных Советов может быть урегулирована и другими органическими актами.

Постоянные комиссии высшего органа государственной власти разрабатывают законопроекты, дают заключения по ним, рассматривают проекты бюджетов и планов развития народного хозяйства, готовят свои предложения по многим отраслям хозяйственной и культурной жизни, осуществляют некоторые контрольные функции и т. д. Верховный Совет Армянской ССР VIII (последнего) созыва образовал тринадцать постоянных комиссий³³, ведающих самыми различными вопросами, отнесенными к их компетенции. Именно благодаря росту объема функций и полномочий постоянных комиссий и были приняты Положения об их деятельности. Большой объем компетенции постоянных комиссий нуждается, видимо, в самостоятельном правовом регулировании. Поэтому автономное действие Положения о постоянных комиссиях достаточно и целесообразно.

Закон об отзыве депутата Верховного Совета, как и Закон о правовом статусе депутата, является серьезным политическим документом и закрепляет один из основных принципов советской представительной системы—принцип императивного мандата, также должен действовать независимо от регламента.

Что же касается Закона «О возмещении депутатам расходов, связанных с выполнением депутатских обязанностей», относящегося к категории обыкновенных законов, то этот акт следовало бы включить в текст регламента, так как его действие, после принятия акта об организации деятельности высшего представительного учреждения, представляется нецелесообразным. Регламенты Верховных Советов Латвийской (ст. 48), Литовской (ст. 54) и Узбекской (ст. 69) ССР довольно подробно освещают данный вопрос.

Регламенты, как и некоторые другие правовые акты, бывают писаными и неписаными. Писанный регламент—это единый комплекс правил, отображающих основные моменты деятельности высшего представительного органа власти, закрепленных в законодательном порядке и обязательных для исполнения. Неписанный же регламент, называемый также и конституционным обычаем, представляет собой совокупность некоторых актов и обычаев, сложившихся на практике работы Верховных Советов.

Важность исследования соотношения двух видов регламентов тем более очевидна, что со времени создания существующей системы Советских представительных органов они действуют на основе обычая (за исключением Верховных Советов Латвии, Литвы и Узбекистана).

Обычаями являются, например, открытие первой сессии нового созыва старейшим депутатом, кворум при голосовании, регламент каж-

³² М. С. Студеникина, указан. обзор, стр. 175, 177, 178.

³³ «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР». 1971, № 12, стр. 114.

додневных заседаний сессии и т. д. Деятельность такого важного внутреннего органа Верховного Совета, как Совета Старейшин, также строится на основе обычая.

С принятием Регламента Верховного Совета, в который, как справедливо отметил В. Ф. Коток, войдут «соответствующие обычаи», неписанный регламент приобретет «форму писаных норм государственного (конституционного) права»³⁴.

Уяснение места Регламента Верховного Совета союзной республики в системе других правовых актов советского законодательства, имеет то важное значение, что оно помогает четко очертить предмет ведения, круг полномочий и функций акта организации деятельности верховного представительного учреждения союзной республики.

ՍՈՎԵՏԱԿԱՆ ՕՐԵՆԱԴՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՄԻՈՒԹԵՆԱԿԱՆ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳԵՐԱԳՈՒՅՆ ՍՈՎԵՏԻ ԿԱՆՈՆԱԴՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ա. Մ. ԲԱԳԵՎՈՍՅԱՆ

Ա մ փ ո փ ու մ

Սովետական ներկայացուցչական օրգանների գերի ընդգրկման մասին ՄՄԿԿ որոշումների լույսի աակ սովետական իրավագիտության կարեորագույն հարցերն են գառնում սովետների՝ մասնավորապես միութենական հանրապետությունների Գերագույն սովետների կազմակերպման և գործունեության խնդիրները, որոնց ճիշտ և արդյունավետ գործունեության համար կանոնադրության նշանակությունը մեծ է: Կանոնադրությունը նորմատիվ ակա է. որով որոշվում է ընդգրկման ներկայացուցչական հաստատության ամբողջական գործունեությունը: Նրա նորմաները խնդիր ունեն ապահովելու առավել նպատակահարմար պայմաններ, պետական շինարարության կարեոր հարցերի մանրակրկիտ քննարկման համար:

Միութենական հանրապետության Գերագույն սովետի գործունեության կազմակերպման միասնական ախի ընդունման անհրաժեշտության ճանաչմամբ ծագում է սովետական օրենսդրության այլ իրավական ախերի սխտեմում կանոնադրության աեղը որոշման հարցը: Նրա լուսարանում օգնում է հասակորեն սահմանել միութենական հանրապետության ընդգրկման ներկայացուցչական հաստատության գործունեության կազմակերպման սկզբունքները, ենթակառուցվածքային առարկան, իրավահավասարությունների և ֆունկցիաների շրջանակները:

³⁴ В. Ф. Коток, О предмете и источниках конституционного права социалистических стран. «Конституционное право социалистических стран». Изд-во АН СССР, 1963, стр. 102.