

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АРМЯНСКОЙ ССР О МЕСТНЫХ СОВЕТАХ

АРМЕНАК БЕГЛЯН

Совершенствование законодательства о Советах—чрезвычайно сложная, широкомасштабная и многоплановая проблема. Данная область законодательства включает совокупность актов, регулирующих образование и деятельность Советов, прежде всего Конституцию СССР и Конституцию Армянской ССР, относящиеся к этой сфере законы СССР и Армянской ССР, издаваемые их Верховными Советами, Указы и Постановления Президиумов Верховных Советов СССР и Армянской ССР и Постановления Советов Министров Союза ССР и Армянской республики.

В нашу задачу не входит исследование всей совокупности актов, на основе которых образуются и которыми руководствуются в своей деятельности Советы народных депутатов Армянской ССР. Речь идет лишь о рассмотрении комплекса современного законодательства Армянской ССР о районных, городских, районных в городе, сельских и поселковых Советах народных депутатов в свете новой Конституции СССР и Конституции Армянской ССР.

Основываясь на положении К. Маркса о том, что действительность, в том числе и государственно-правовая, может быть по-настоящему понята лишь на основании научного изучения истории, целесообразно хотя бы вкратце рассмотреть историю становления, развития и практики применения законодательства Армянской ССР о местных Советах. Уже в первые месяцы существования Советской власти в Армении были приняты специальные акты, определявшие правовой статус, задачи, структуру и полномочия местных органов государственной власти. Первым из этих актов стало Положение об участковых ревкомах от 24 декабря 1920 г.¹

Изучив накопленный опыт, с целью уточнить и конкретизировать правовой статус местных ревкомов ССРА (Советская Социалистическая Республика Армении) Совет Народных Комиссаров республики издал общий акт, определивший задачи и функции местных ревкомов. 20 июля 1921 г. был принят декрет СНК ССРА «Об организации сельских, участковых и уездных революционных комитетов»².

¹ Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства Армянской ССР, ф. 128, оп. I; ед. хр. 664, лл. 4—9.

² «Собрание декретов и приказов ССРА». Ереван. 1921, вып. I, стр. 73.

В первой Конституции ССРА, принятой 4 февраля 1922 г. первым съездом Советов Армении, как и в других советских Основных законах, начиная с Конституции РСФСР 1918 года, было определено правовое положение Советов, в том числе и местных. Заменяв систему местных ревкомов системой Советов, эта Конституция установила основы правового положения местных Советов и принципы их организации и деятельности. Ст. 42 Конституции гласила, что в пределах села и города высшей властью является Совет делегатов. Глава VI Конституции определяла компетенцию, права и обязанности местных органов государственной власти, порядок и сроки созыва съездов Советов, взаимоотношения местных и центральных органов государственной власти и государственного управления и т. д.

История уже первых лет советского конституционного строительства показала, что граница между конституционными нормами, положениями и законами о Советах эластична, подвижна. Значительная часть норм законодательства о местных органах государственной власти была включена в Основной закон, стала его неотъемлемой частью. В свою очередь многие нормы принятой Конституции в практике законотворческой деятельности в области регулирования статуса органов государственной власти были использованы как исходные для изменения действовавших положений о Советах. Постоянно развивающееся взаимное влияние и взаимное обогащение Конституции (Основного Закона) и законодательства о Советах стало одной из закономерностей государственно-правового развития ССРА. Конституция ССРА 1922 г. воплотила в себе все лучшее из практики советского строительства и правового регулирования вопроса об органах государственной власти и послужила правовой основой для дальнейшего развития и совершенствования законодательства о Советах. Отдельные вопросы организации и деятельности Советов регулировались постановлениями высших органов государственной власти и управления. Подробная регламентация создания, структуры и функционирования каждого отдельного звена Совета определялась комплексными актами—Положениями об отдельных звеньях Советов.

Отвечая на потребность практики в уточнении компетенции местных Советов, определении новых задач и улучшении форм и методов работы этих самых массовых органов власти, ЦИК ССРА 4 апреля 1922 г. утвердил Положение о сельских Советах, а 31 декабря того же года—Положение о городских Советах³. Подобные акты и впоследствии неоднократно принимались ЦИК республики: 25 декабря 1925 г., 7 июля 1928 г. и 4 января 1934 г., когда были утверждены Положения о городских Советах⁴; 7 июля 1928 г. и 26 февраля 1931 г., когда были

³ «Собрание декретов и постановлений», Ереван, 1922, № 6, ст. 45; там же, № 20, ст. 145.

⁴ «Собрание законов и распоряжений ССРА», Ереван, 1925, № 12, ч. I, ст. 82; там же, 1928, № 10, ст. 104; там же, 1934, № 2, ст. 16.

утверждены Положения о сельских Советах⁵; 7 июля 1928 г. и 26 февраля 1931 г., когда были утверждены Положения о районных съездах Советов и о районных исполнительных комитетах⁶.

С выходом каждого нового Положения о различных звеньях местных Советов республики система норм, регулирующих деятельность районных, городских, сельских, а в последующем и поселковых Советов, становилась все богаче по содержанию, все в большей мере содействуя совершенствованию организации и деятельности этих органов. В Положениях закреплялись успехи, достигнутые в организационном укреплении Советов, в расширении их прав по руководству хозяйственным и культурным строительством, уточнении и разграничении прав между Советами и исполнительными комитетами.

Коренные изменения, происшедшие в общественной жизни республики со времени принятия Конституции 1922 г., а середине 30-х годов вызвали необходимость принятия новой Конституции, призванной законодательно закрепить победу социализма, основы его социальной и государственной организации. 23 марта 1937 г. была принята новая Конституция республики, Конституция победившего социализма. «Каждая наша конституция,— говорил в докладе о 50-лети СССР товарищ Л. И. Брежнев,— была восходящей ступенью в развитии социалистического Советского государства, новым этапом в разворачивании социалистической демократии»⁷.

В соответствии с условиями, возникшими в результате победы социализма, Советы рабочих, крестьянских, красноармейских депутатов были преобразованы в представительные государственные органы, постоянно действующие на всех их уровнях,— в Советы депутатов трудящихся. Трехзвенная структура местных органов государственной власти была заменена двухзвенной; если в Армянской ССР по Конституции 1922 г. районными органами государственной власти были районный съезд Советов, районный исполнительный комитет и президиум райисполкома, то по Конституции 1937 г. такими органами стали районный Совет и исполком районного Совета.

Конституция Армянской ССР 1937 г. в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. определила принципы организации и деятельности местных Советов, нормы, устанавливающие порядок их образования, работы, их компетенцию. Важное значение имели конституционные нормы, регламентировавшие порядок работы местных органов государственной власти: согласно ст. 82 Конституции был установлен сессионный порядок их работы.

Условия подготовки страны к обороне накануне войны и первых послевоенных лет не давали возможности существенно обновить зако-

⁵ «Собрание законов и распоряжений ССРА», Ереван, 1928, № 10, ст. 105; там же, 1931, № 1, ст. 28.

⁶ «Собрание законов и распоряжений ССРА», Ереван, 1928, № 10, ст. 105; там же, 1931, № 1, ст. 26.

⁷ Л. И. Брежнев, Ленинским курсом, т. 4, стр. 97.

нодательство о местных Советах. Среди наиболее важных законодательных актов республики, связанных с деятельностью Советов, можно отметить лишь утвержденное Президиумом Верховного Совета республики 26 мая 1949 г. Положение о постоянных комиссиях местных Советов депутатов трудящихся Армянской ССР. Положение, очерчивая задачи постоянных комиссий, косвенно определило задачи районных, городских, сельских и поселковых Советов в области хозяйственного и социально-культурного строительства. Оно сыграло положительную роль не только в организации работы постоянных комиссий, но и сказалось на оживлении деятельности местных Советов. Это положение помогло в послевоенные годы (когда состав Советов был значительно обновлен) ориентировать депутатов в новой обстановке, нацелить постоянные комиссии, весь состав Советов на решение конкретных, стоявших перед ними задач.

В период строительства развитого социализма стала необходимой разработка общей программы повышения роли местных Советов в масштабе всего Советского государства. Такая программа была выработана Центральным Комитетом КПСС и изложена в его Постановлении «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и о усилении их связей с массами» от 22 января 1957 г. Этот документ явился основой для ускорения работы по созданию законодательства о местных Советах во всех союзных республиках. Верховный Совет Армянской ССР четвертого созыва на седьмой сессии, рассмотрев представленные проекты, принял Закон об утверждении Положений о местных Советах депутатов трудящихся Армянской ССР и внесении изменений в текст ее Основного закона⁸.

Принятие Верховным Советом Положений о районных, городских, сельских и поселковых Советах было важным средством кодификации норм, регулирующих правовой статус местных Советов. В них была реализована директива партии о повышении роли и ответственности Советов за подъем экономики и культуры и о расширении их прав в этой области, улучшении их организационно-массовой работы. Проведение в жизнь содержащихся в Положениях норм благотворно сказалось на деятельности Советов и всех их органов. Советы, постоянные комиссии, депутаты получали широкую, детально разработанную программу деятельности, придавшую им большую уверенность в работе. Широко используя возросшие права, предоставленные Положениями о местных Советах 1958 г., районные, городские, сельские и поселковые Советы сделали большой шаг вперед в активизации и улучшении своей работы, повысилась их роль и ответственность в дальнейшем развитии экономики и культуры на территории их действия.

Но Положения, принятые в 1958 г., естественно, не могли быть эффективным средством повышения уровня работы Советов на бесконечно длительный срок. Страна развивалась, поставленные задачи

⁸ «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР», 1958, № 6, ст. 71.

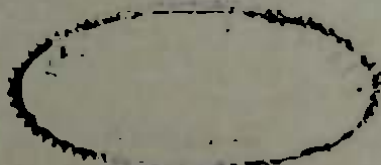
успешно решались; это не могло не сказываться на работе Советов и требовало отражения в законодательстве. КПСС и Советское государство в конце 60-х—начале 70-х годов приняли меры к приведению компетенции местных Советов в соответствие с объективными потребностями общества развитого социализма, преследуя цель добиться того, чтобы Положение о каждом из звеньев Советов способствовало эффективному решению задач коммунистического строительства.

В соответствии с Постановлениями ЦК КПСС «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов» от 8 марта 1967 г. и «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» от 12 марта 1971 г., а также с Указами Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» от 8 апреля 1968 г., «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся», «Об основных правах и обязанностях городских, районных в городах Советов депутатов трудящихся» от 19 марта 1971 г., Верховный Совет Армянской ССР принял 20 декабря 1969 г. закон «О сельском и поселковом Советах депутатов трудящихся Армянской ССР», 6 июля 1971 г.—законы «О районном Совете депутатов трудящихся Армянской ССР» и «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся».

Будучи построенными на принципах преемственности, воспроизведя из старых Положений о Советах все, что было еще способно и в дальнейшем содействовать эффективному функционированию представительных органов на местах, новые законы о Советах по сравнению со старыми Положениями о них стали более сложными государственно-правовыми документами⁹. В первую очередь это относится к структуре тех и других актов. Если Положение о городских Советах 1934 г. содержало 47 статей, а Положение 1958 г.—59, то закон 1971 г. состоит из 99 статей. В Положении о районном Совете 1958 г. было 66, а в законе 1971 г.—94 статьи. Дело здесь, конечно, не просто в количественной стороне, а в более существенных моментах, и вопрос о структуре законодательных актов не может рассматриваться изолированно от их содержания. Новые законы охватывают ранее не регулировавшиеся Положениями о Советах общественные отношения, значительно расширяют права местных Советов в области государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства, пополняют арсенал организационно-правовых средств решения более сложных задач периода зрелого социализма.

В законы о Советах входят главы об основных принципах формирования и деятельности соответствующего Совета, о его правах и обязан-

⁹ Замена Положений о Советах законами о них закреплена в Конституции Армянской ССР 1978 года. В ст. 129 Конституции говорится, что перечень вопросов, рассматриваемых и разрешаемых исключительно на сессиях, устанавливается законами о местных Советах народных депутатов.



ностях в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, об организации работы Совета, его сессии, исполнительного комитета, постоянных комиссий и депутатов, о формах участия населения в работе Совета, т. е. в них урегулированы все существенные вопросы работы местных Советов.

Законы о местных Советах Армянской ССР открыли новые возможности для улучшения их деятельности, стали важной вехой на пути улучшения их работы. Повсюду в нашей стране, как отмечалось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии, эта работа получила новое дыхание, дополнительный стимул.

Важный этап в деле дальнейшего развития и совершенствования законодательства о Советах начался принятием новых Конституций СССР, союзных и автономных республик. Конституция Армянской ССР 1978 года вобрала в себя все лучшее, что апробировано богатой практикой советского строительства последнего десятилетия и вошло в законодательство о Советах 1969 и 1971 гг. (с последующими дополнениями и изменениями). Однако Конституция не только закрепила все наиболее важное, что было достигнуто в области советского строительства, но и принципиально по-новому определив представительные органы государственной власти как Советы народных депутатов, существенно расширила их права и обязанности, более полно урегулировала их организацию и деятельность.

Принятие Конституции СССР и Конституции Армянской ССР явилось новым мощным импульсом в развитии и совершенствовании законодательства о местных Советах республики.

В ранг конституционных возведены многие понятия и функции Советов, не упоминавшиеся в Конституции Армянской ССР 1937 г. и в законах о местных Советах 1971 г. Так, в новой Конституции впервые говорится о трудовом коллективе, являющемся первичной ячейкой экономической и политической системы советского общества. Ст. 8 Конституции содержит важнейшие положения об участии трудовых коллективов в обсуждении и решении государственных и общественных дел. Основной закон республики в ст. ст. 23, 90, 91, 97, 132, 140 четко закрепляет полномочия трудовых коллективов в области формирования Советов, контроля за работой Советов, депутатов, в других сферах, связанных с участием трудящихся в осуществлении представительными органами своих властных полномочий.

Претворение в жизнь предусмотренной Конституцией широкой социальной программы требует от каждого трудового коллектива активного участия в планировании производства и социального развития коллектива, в улучшении условий труда и быта работников. Трудовые коллективы, являясь составной частью политической системы государства, способствуют формированию активной жизненной позиции рабочих, колхозников и служащих, оказывают глубокое влияние на рост производства, выполнение производственных планов и социально-экономических обязательств.

В Армянской ССР, как и во всей стране, осуществлен большой объем законодательных работ. На очереди дня большая работа по внесению изменений в законодательство о Советах. В ходе приведения в соответствие с принятой Конституцией Армянской ССР действующего законодательства о Советах предстоит отразить конституционные нормы о трудовых коллективах в статьях законов о районном, городском, районном в городе, сельском, поселковом Советах Армянской ССР с учетом готовящегося общеизвестного закона о трудовых коллективах. Имеются и другие направления совершенствования законов о Советах в ходе приведения их в соответствие с Конституцией Армянской ССР 1978 г.

Продолжая линию КПСС и Советского государства на усиление роли Советов в жизни республики и Союза в целом, Конституция Армянской ССР содержит ряд положений, существенно расширяющих полномочия и ответственность местных Советов в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

В Конституции Армянской ССР 1937 г. и в законах о местных Советах 1969 и 1971 гг., определяющих полномочия местных Советов республики, не говорится об обеспечении местными Советами на их территории комплексного экономического и социального развития. В Конституции 1937 г. не было норм и об участии Советов в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения. Конституция Армянской ССР 1978 г. (ст. 126) исходит из недопустимости замыкать деятельность Советов лишь в рамках решения местных вопросов и лишать их полномочий в таком важном вопросе, как обеспечение ими на своей территории комплексного экономического и социального развития.

Расширяя права местных Советов, Конституция указывает, что они при решении вопросов местного значения одновременно с этим участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения и вносят по ним свои предложения. Цель, которая при этом ставится, — лучше сочетать местные и республиканские интересы с интересами Советского государства в целом. Ст. 127 Конституции Армянской республики гласит, что местные Советы народных депутатов в пределах своих полномочий обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории. В соответствии со ст. ст. 126, 127 Конституции Армянской ССР необходимо уточнить ст. 1, дополнить и уточнить ст. 3 Закона о районном Совете и соответствующие статьи других действующих законов о местных Советах народных депутатов Армянской ССР.

Принципиально важное значение имеют нормы, устанавливающие принципы, на которых строится деятельность Советов народных депутатов, расширяется и укрепляется их связь с общественными организациями и трудовыми коллективами. Эти вопросы недостаточно полно были отражены в Конституции 1937 г. и в законах о местных

Советах 1969 и 1971 гг. Конституция Армянской ССР 1978 г. устранила эти пробелы и открыла возможности для более полного регулирования таких вопросов в специальных законах о Советах.

Законы о местных Советах 1969 и 1971 гг., в частности, о районном Совете, сделали шаг вперед по сравнению с Конституцией 1937 г. Так, в ст. 6 Закона о районном Совете говорится, что деятельность Совета строится на основе коллективности руководства, гласности, регулярной отчетности депутатов перед избирателями, исполнительного комитета, его отделов и управлений перед Советом и населением; широкого привлечения трудящихся к участию в работе Совета.

Считая недостаточно четким и полным регулирование вопроса о том, на какой основе строится деятельность Советов, расширяются и укрепляются их связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, Конституция 1978 г. устанавливает, что она строится на основе коллективного, *свободного, делового* обсуждения и *решения вопросов* гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных органов, создаваемых Советами, и других органов перед Советами и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе.

Для расширения и укрепления связей Советов с населением Конституция обязывает Советы и создаваемые ими органы систематически информировать население о своей работе и принятых решениях. При этом, указывается в Основном законе, для обеспечения широкой гласности следует использовать возможности средств массовой информации. Законодательно закрепляя эти принципы, Конституция ярко демонстрирует превосходство советских местных органов власти перед буржуазными, для которых демократизм чаще всего — не более чем демагогия, обман народа, сокрытие от народа всего того, что делается против народа.

В. И. Ленин отмечал, что «без гласности смешно было бы говорить о демократизме»¹⁰. Между тем «в буржуазных государствах правят тайком, народ не может знать, какие законы готовятся... какие новые налоги вводятся...»¹¹.

Одним из ярких проявлений дальнейшего развития социалистической демократии, повышения роли масс в деятельности органов государственной власти стало приобретаемое ныне конституционное значение институт наказов избирателей. В. И. Ленин с первых шагов Советской власти требовал от работников государственного аппарата проверки и обеспечения исполнения наказов избирателей. О праве избирателей давать наказы своим депутатам и об обязанностях депутатов, Советов и создаваемых ими органов исполнять наказы говорится в ст. ст. 92, 93, 134 и ряде других статей Конституции Армянской ССР. В законах о местных Советах Армянской ССР вопрос о наказах избирателей недостаточно урегулирован. Закон о район-

¹⁰ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 6, стр. 138.

¹¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 7, стр. 136, 137.

ном Совете посвящает обязанностям выполнения наказов избирателей лишь ст. 47 и 79. При этом в первой из них говорится, что исполком Созета представляет на утверждение Совета планы мероприятий по выполнению наказов избирателей и организует их исполнение, информирует депутатов и население о ходе выполнения наказов, во второй же говорится, что депутат районного Совета добивается претворения в жизнь наказов и предложений избирателей. Здесь отсутствуют положения о праве избирателей давать наказы своим депутатам и обязанности Совета рассматривать наказы, учитывать их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета.

Практика выработала стройную систему внесения, рассмотрения, принятия и выполнения наказов избирателей. При подготовке изменений, которые необходимо будет внести в Законы о местных Советах Армянской ССР, целесообразно учесть все ценное из этой практики. Принятие подготовляемого союзного закона о порядке рассмотрения и выполнения наказов избирателей и последовательное осуществление как его норм, так и требований законов о местных Советах Армянской ССР, еще более повысит авторитет Советов. Этот авторитет зиждется на полном соответствии слов и дел Советов народных депутатов, на их умении обеспечить достижение главной цели социализма—наиболее полного удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей людей.

В ст. ст. 84, 130, 133 Конституции республики 1978 г. содержатся нормы, обеспечивающие систематический контроль со стороны трудовых коллективов и их общественных организаций за деятельностью исполнительных и распорядительных органов, за проведением в жизнь решений Советов. В соответствии с принципами, установленными в Конституции, потребуются внести дополнения в закон о районном Совете (ст. ст. 6, 45, 54) и в другие действующие законы о местных Советах республики.

Важная норма для обеспечения контроля за проведением в жизнь решений Советов, государственных планов и заданий содержится в ст. 82 Конституции 1978 г., согласно которой Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Конституция в духе ленинских указаний о народном контроле развернуто формулирует права и обязанности органов народного контроля. Такой нормы не было в Конституции 1937 г.

Подготавливая проект акта о внесении изменений в действующие законы о местных Советах Армянской ССР в соответствии с новой конституцией, необходимо иметь в виду, что ст. 80 вместо предусмотренного Конституцией 1937 г. двухлетнего срока полномочий местных Советов определила его в два с половиной года, а также, что в практике государственного строительства за время, прошедшее после при-

нятия законов о местных Советах, решено немало важных новых проблем, например, расширен круг вопросов, которые должны рассматриваться исключительно на сессиях (ст. 36 Закона о районном Совете).

Совершенствование законодательства о Советах в плане внесения в него вытекающих из Конституции изменений—один из важнейших резервов успешного выполнения сформулированной в Конституции СССР программы развития политической системы общества развитого социализма.

ՏՆՂԱԿԱՆ ՍՈՎԵՏՆԵՐԻ ՄԱՍԻՆ ՀԱՅԿԱԿԱՆ ՍՍՀ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՄԻ ՔԱՆԻ ՀԱՐՑԵՐ

ԱՐՄԵՆԱԿ ԲԵԳՅԱՆ

Ա մ փ ո փ ո լ մ

Հանրապետության տեղական սովետների տարբեր օղակների մասին յուրաքանչյուր նոր կանոնադրության հրապարակումը նպաստում է դրանց կադմակերպմանը և գործունեության կատարելագործմանը: Սովետների աշխատանքների բարելավման ուղղությամբ նոր հնարավորություններ ստեղծեցին Հայկական ՍՍՀ տեղական սովետների մասին օրենքները: Դրանց շնորհիվ հնարավոր դարձավ այդ սովետների աշխատանքը բարձրացնել նոր աստիճանի: Սովետների մասին օրենսդրության հետագա զարգացման և կատարելագործման ճանապարհին նոր բնագիծ հանդիսացավ ՍՍՀՄ սահմանադրության, միութենական և ինքնավար հանրապետությունների սահմանադրությունների ընդունումը: Սովետների մասին օրենսդրության կատարելագործումը՝ նրանում սահմանադրությունից բխող փոփոխությունները մտցնելու առումով, հանդիսանում է ՍՍՀՄ սահմանադրության մեջ ձևակերպված զարգացած սոցիալիզմի հասարակության քաղաքական սխտեմի ծրագրի հաջող կառարման կարևորագույն ոեզերվներից մեկը: