

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В СОВЕТСКОМ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВЕ

Содержание новой Конституции СССР, творцом которой является весь советский народ, служит наглядной иллюстрацией усилению внимания КПСС и Советского государства к проблемам законности и права [см.: 6, с. 6].

К числу проблем, требующих первоочередной научной разработки в свете новой Конституции СССР, относится вопрос о конституционных основах социалистической законности, являющейся важнейшим структурным элементом правовой основы государственной и общественной жизни.

Одной из особенностей новой Конституции является то, что значительное число ее норм посвящено регулированию такой важной стороны государственного руководства обществом, как социалистическое правотворчество. Усиление его эффективности неотделимо от принятия действенных мер по дальнейшему укреплению начал законности в самой правотворческой деятельности Советского государства. В. И. Ленин, определяя пути достижения наибольшей эффективности правового регулирования, видел их в системе требований, предъявляемых как к реализации норм права, так и к социалистическому правотворчеству [см.: 1, с. 129; 2, с. 143; 3, с. 166; 4, с. 191].

Важность проблемы социалистической законности обуславливает большой интерес к ней в советской юридической литературе. Однако, если о законности, понимаемой как осуществление требования точного, неуклонного и единообразного соблюдения, исполнения и применения норм социалистического права, имеется обширная литература, то с законностью в правотворчестве дело обстоит значительно сложнее. До сих пор отсутствуют научные исследования, посвященные этой проблеме. Правда, необходимо констатировать, что все более широкое признание получает тенденция к распространению требований законности и на область

правотворчества [см.: 15, с. 25; 13, с. 27; 9, с. 349; 18, с. 36]. Важность данной стороны законности признают и те авторы, которые трактуют законность только как строгое и неуклонное соблюдение законов и подзаконных правовых актов [см.: 11, с. 9—13; 17, с. 39—43; 19, с. 11—12, 16]. Однако часть авторов все еще отрицает наличие законности в области правотворчества [см.: 14, с. 186].

В обоснование этой позиции М. П. Лебедев, например, ссылается на то, что сторонники законности в правотворчестве допускают смешение законности и эффективности [см.: 12, с. 258]. Однако законность нельзя, как это делает он, противопоставлять эффективности. И первая, и вторая, являясь различными явлениями, в то же время теснейшим образом между собой связаны. Эффективность при этом выступает важнейшим критерием законности, а последняя — гарантией эффективности. Подобно тому, как точное, неуклонное и единообразное соблюдение, исполнение и применение норм социалистического права (т. е. система общепризнанных требований в социалистической законности) обеспечивает эффективность правореализационной деятельности, система требований законности, относящихся к правотворчеству, обеспечивает эффективность этого последнего. В то же время в незыблемости законности состоит одна из важнейших гарантий эффективности политической системы, стабильности правового положения граждан [см.: 18, с. 37].

Соблюдение законности выступает как важнейшее средство обеспечения эффективности как правотворческой, так и правореализационной деятельности, в результате чего достигается оптимальный вариант служения механизма правового регулирования потребностям коммунистического строительства.

В новой Конституции СССР вопросы правового регулирования социалистической законности занимают значительное место. В соответствии с решениями XXV съезда КПСС [см.: 5, с. 86] Конституция впервые закрепила в ст. 4 социалистическую законность в качестве общего принципа социалистического строя. Отдельные требования законности как общего принципа социализма в свою очередь получили конституционное закрепление в других статьях (см.: ст. 4, 39, 59, 65). При этом легко заметить, что, устанавливая для государственных и общественных организаций, должностных лиц и граждан обязанность соблюдения советских законов, Конституция возлагает при этом главную нагрузку по выполнению задач обеспечения правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан на Советское государство, его органы и должностные лица.

Чрезвычайно важное значение с точки зрения укрепления конституционных начал социалистической законности имеет закрепление нашим Основным Законом в соответствии с решениями XXV съезда КПСС других общих принципов социалистическо-

го строя. В их числе Конституция СССР в первом ее разделе закрепляет принципы народовластия, демократического централизма, руководящей роли КПСС и др. Эти принципы являются важнейшими социальными ориентирами как в правотворческой, так и в правореализационной деятельности Советского государства. Обеспечение соответствия им содержания норм социалистического права относится к числу важнейших требований законности в социалистическом правотворчестве.

С учетом этого положения полномочия представительных органов ограничено безоговорочным требованием обязательного соответствия их деятельности общим принципам социалистического строя. Какой бы то ни был пересмотр закрепленных законодательством основных принципов системы социализма никогда не имел и не может иметь место в практике деятельности социалистических парламентов, в том числе Верховного Совета СССР. Это же полностью относится и к социально-экономическим, политическим и иным правам и свободам граждан, которые способны развиваться лишь в одном направлении — в сторону их дальнейшего расширения и укрепления гарантий их осуществления. Конечно, все это определяется не наличием или, наоборот, отсутствием соответствующих формальных законодательных запретов, а классовой природой социалистического общенародного государства и права. Особое значение правовых норм, непосредственно закрепляющих общие принципы социалистического строя, состоит в том, что именно они устанавливают по существу пределы деятельности государственной власти, в связи с чем можно говорить о связности ими социалистического государства. Существование подобных конституционных норм имеет решающее значение для установления правильного соотношения государства и права при социализме. Оно опровергает утверждение буржуазных юристов о том, что при социализме «государство оказывается над правом», так как здесь ни принцип законности, «ни право как таковое не связывает Верховный Совет» [см.: 16, с. 182] и наглядно подтверждает господство в условиях социалистического строя принципов законности на всех уровнях деятельности государственной власти, в том числе и на уровне высших представительных органов.

Закрепленные в конституционных нормах общие принципы социалистического строя обладают высшей стабильностью и являются настолько нерушимыми, что в основе своей остаются неизменными весь период существования социалистического общества. Поэтому и закрепляющие эти принципы нормы не подлежат существенному пересмотру в течение обозримого срока времени, что не исключает возможности уточнения отдельных их формулировок, отражающих развитие социалистических общественных отношений, их обогащение новым содержанием, вытекаю-

щим из практики коммунистического строительства в условиях зрелого социализма.

В Конституции СССР 1977 г. последовательно проводится в жизнь идея безусловного верховенства закона в системе государственно-правовых актов, соблюдения иерархической подчиненности отдельных входящих в эту систему актов друг к другу. В этом находит свое проявление одно из важнейших требований социалистической законности в правотворчестве. В Конституции СССР мы находим закрепление ее наивысшей юридической силы (ст. 173), требование обеспечения соответствия Конституций союзных и автономных республик Конституции СССР (ст. 76, 82), приоритет действия общесоюзного закона в случае его расхождения с законом союзной республики (ст. 74), требование соответствия закону постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик (ст. 121 п. 7, 133, 140), требование соответствия актов Министерств и государственных комитетов законам, Указам Президиума Верховного Совета СССР, постановлениям и распоряжениям Совета Министров СССР (ст. 134, 135) и т. д. Смысл большинства этих статей свидетельствует о том, что критерием законности нормативных актов здесь является их содержание, поскольку определить законность или незаконность любого из них исходя лишь из его формы практически невозможно.

Законность в правотворчестве требует обеспечения научно обоснованного, прогрессивного содержания норм социалистического права. Основными критериями содержания законов, подзаконных правовых актов являются при этом их нравственность, демократичность. Об этой четкой связи демократичности, нравственности и законности говорил Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС. Отмечая факт извращения за рубежом мер, принятых Советским государством по укреплению законности и правопорядка, он подчеркнул, что «всякий разговор об укреплении дисциплины и ответственности граждан перед обществом изображается там как нарушение демократии... Можно напомнить ленинские слова о том, что нравственно в нашем обществе все, что служит интересам строительства коммунизма. Точно так же мы можем сказать: демократично для нас то, что служит интересам народа, интересам коммунистического строительства» [см.: 5, с. 85]. «Интересам расширения демократизма, — указывает Л. И. Брежнев, — заложенного в природе нашего общественного строя, служат усилия, постоянно предпринимаемые партией в целях укрепления социалистической законности и правопорядка» [см.: 7, с. 8]. Поэтому с полным основанием мы можем считать, что то, что демократично, т. е. соответствует потребностям борьбы за коммунизм, то, как правило, и законно.

Большой интерес в этой связи представляет ст. 9 Конституции. В ней в качестве общего принципа социалистического строя

закрепляется социалистический демократизм и выдвигается требование дальнейшего развертывания демократии. Непосредственно к рассматриваемому нами вопросу, относится конкретизация этих общих положений в той же статье. В качестве фактора, обеспечивающего дальнейшее развертывание социалистической демократии, здесь, наряду с другими моментами, называется и укрепление правовой основы государственной и общественной жизни. Подчеркивание значения укрепления правовой основы государственной и общественной жизни для дальнейшего развертывания социалистической демократии вытекает из жизненной важности в условиях Советского государства как государства прочной законности, правового обеспечения дальнейшего развития социалистической демократии. Такого рода правовое обеспечение происходит путем дальнейшего совершенствования демократического по своему содержанию советского законодательства, закрепляющего основные принципы и институты социалистической демократии, а также путем обеспечения прочности социалистической законности и стабильности социалистического правопорядка [см.: 10, с. 3—11].

Важное значение для укрепления начал законности в правотворчестве имеет закрепление в новой Конституции четкого перечня государственно-правовых актов, принимаемых отдельными видами государственных органов СССР, а также перечня субъектов законодательной инициативы и других моментов, регулирующих порядок издания законов.

Более подробно следует остановиться на требованиях законности в практике Президиума Верховного Совета СССР по принятию Указов, вносящих изменение в действующее законодательство. Историко-сравнительный анализ свидетельствует о том, что Конституцией СССР 1977 г. в правовое регулирование данного вопроса внесено немало нового, в результате чего юридическая природа указов отличается от их природы по Конституции СССР 1936 г. Последняя, как известно, фиксировала в ст. 32, что «законодательная власть в СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР» и не предусматривала право Президиума Верховного Совета СССР вносить какие бы то ни было изменения в законодательство. Однако впоследствии сложилась практика внесения путем издания указов отдельных изменений в действующее законодательство, что вошло в известное противоречие со ст. 32 и породило трудности теоретического обоснования юридической природы указов данной категории. Это, в свою очередь, привело к выдвиганию учеными юристами предложений привести конституционное законодательство в соответствие со сложившейся практикой, наделив Президиум Верховного Совета СССР соответствующими полномочиями [см.: 20, с. 155 и т. д.]. Реализацией этих предложений является ст. 122 п. 1 новой Конституции СССР, предусматривающая право Президиума Вер-

ховного Совета СССР вносить в случае необходимости в период между сессиями Верховного Совета изменения в действующее законодательство с их последующим представлением на утверждение очередной сессии Верховного Совета СССР.

Однако это обстоятельство, с нашей точки зрения, ни в коей мере не может трактоваться как какое бы то ни было сужение законодательных полномочий Верховного Совета СССР. Эти полномочия, наоборот, сейчас имеют четко выраженную тенденцию к расширению. Во-первых, это выражается в формулировании непосредственно в новой Конституции обширной программы законодательной деятельности, в том числе и по тем вопросам, которые ранее не были предметом законодательного регулирования (см.: ст. 86, 88, 101, 126, 127, 136, 163, 168 и др.), что означает расширение круга общественных отношений, регулируемых актом верховной власти в государстве — законом, расширения базы законодательной деятельности, сферы действия законов. В результате этого повышается их роль, что, в свою очередь, является важным фактором дальнейшего укрепления социалистической законности.

Расширение законодательных полномочий Верховного Совета происходит и за счет сужения на основе новой Конституции круга общественных отношений, регулируемых вносящими изменения в законодательство указами. Если на основе Конституции 1936 г. в указной практике неоднократно встречались случаи внесения изменений не только в обыкновенные законы, но и в Конституцию, то новая Конституция СССР в ст. 108 и ст. 174 относит внесение в нее изменений к исключительной компетенции Верховного Совета СССР. Поэтому ст. 122 п. 1 новой Конституции на Основной Закон нашего государства не распространяется.

Оценивая юридическую природу вносящих изменения в законодательство указов, можно рассматривать их в качестве временно выполняющих некоторые функции законодательных актов. Здесь имеет место реализация предусмотренного ст. 119 новой Конституции права Президиума Верховного Совета СССР осуществлять в период между сессиями Верховного Совета и в пределах, предусмотренных Конституцией, некоторые функции высшего представительного органа. В данном случае речь идет об осуществлении, хотя и в сугубо ограниченных пределах, законодательной функции Верховного Совета СССР.

Указы рассматриваемой категории по ряду существенных признаков отличаются от любого закона, принимаемого непосредственно Верховным Советом. Поэтому к их содержанию, форме и к характеру действия предъявляются ряд специальных требований социалистической законности. Осуществление Президиумом Верховного Совета в период между его сессиями в ограниченных пределах законодательной функции не равнозначно его праву на

принятие законов. Согласно ст. 108 новой Конституции законы принимаются лишь Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом). Поэтому указы рассматриваемой категории не могут издаваться по вопросам отмены старых или принятия новых законов, их содержание ограничено целями внесения отдельных изменений в законодательство, срочная необходимость которых возникала в период между сессиями Верховного Совета СССР. При этом, как уже отмечалось, указ не может вносить изменений в Основной Закон нашего государства. Точно так же указы не могут, на наш взгляд, издаваться по вопросам изменения законов, рассчитанных на строго определенный срок действия (законы о государственном плане и бюджете), так как в силу свойственной им строго определенной стабильности вряд ли может возникнуть срочная необходимость в полном изменении отдельных их норм.

Таким образом, законодательные полномочия Президиума Верховного Совета СССР намного уже законодательных полномочий самого Верховного Совета. Указы рассматриваемой категории действуют строго ограниченный срок — до созыва очередной сессии Верховного Совета — стабильность их поэтому невелика и не может идти ни в какое сравнение со стабильностью закона, по отношению к которому они играют подсобную роль. Вносящий изменение в действующее законодательство указ, начиная действовать, проходит проверку практикой, которая должна показать, можно ли признать правильной воплощенную в его содержании позицию Президиума Верховного Совета СССР. Право судить о правильности или неправильности этой позиции имеет лишь Верховный Совет СССР. Важным требованием социалистической законности поэтому является обязательное внесение указа на утверждение ближайшей сессии Верховного Совета СССР, которая решает вопрос о том, следует ли утвердить соответствующий указ или нет.

Юридическая природа утверждения Указа Верховным Советом состоит в том, что акт утверждения превращает его в постоянно действующий закон, придает ему высшую юридическую силу, высший авторитет и высшую стабильность. Это означает, что изменения, внесенные указом в действующее законодательство, носят не только временный, но и предварительный характер, а окончательные изменения в закон может вносить лишь сам Верховный Совет. Если он откажет в утверждении указа, установленное последним временное законоположение прекращает свое действие. В этом случае, по нашему мнению, должно быть восстановлено действие закона в старой редакции до тех пор пока сам Верховный Совет не даст окончательное решение данному вопросу.

Оценивая чрезвычайно важный в практическом отношении вопрос о юридической силе указов рассматриваемой категории,

следует признать, что она приближается к юридической силе законов, так как указ вносит пусть отдельные и частные, но все же конкретные изменения в закон. Тем не менее эта юридическая сила не может быть поставлена на один уровень с юридической силой закона, поскольку изменения эти носят временный и предварительный характер, а окончательные изменения вносит сам Верховный Совет. Таким образом, данный указ по степени своей юридической силы стоит как бы посредине между обычным нормативным указом и законом. Без утверждения Верховным Советом этот указ не может приобрести высшую юридическую силу и высший авторитет закона.

Отличие указов всех категорий от законов следует проводить и по различию их волевого содержания. Закон является высшим выражением государственной и народной воли и по этому материальному признаку отличается от всех иных нормативных актов, в том числе от указов Президиума Верховного Совета СССР.

Все изложенное выше свидетельствует о том, что существование указов, вносящих изменение в законодательство, не колеблет принцип безусловного верховенства закона перед всеми иными нормативными актами, в том числе и такими указами. Последние отличаются от законов по кругу и характеру регулируемых общественных отношений, по их волевому содержанию, юридической силе и стабильности.

Такое понимание характера действия закона и указа способствует, с нашей точки зрения, строгому и неуклонному проведению в жизнь важнейшего требования социалистической законности, состоящего в необходимости строгого подчинения всех юридических норм законам, что одно может обеспечить формирование и эффективное проведение в жизнь единой воли народа.

Таким образом, верховенство закона и единство социалистической законности не умаляется, а, наоборот, еще более укрепляется в результате принятия и действия вносящих конкретные изменения в законодательство указов Президиума Верховного Совета СССР. Причину этого следует видеть в том, что последние не ослабляют действия закона, а позволяют ему быстрее откликаться на потребности общественного развития, обеспечивают оперативность и жизненность закона и издаются с последующей проверкой того, насколько их содержание соответствует общенародным интересам и потребностям, вытекающим из социалистического способа производства и всей системы социалистических общественных отношений.

Список литературы

1. Ленин В. И. набросок тезисов постановления о точном соблюдении законов.— Полн. собр. соч., т. 37, с. 129—130.
2. Ленин В. И. В Малый СНК.— Полн. собр. соч., т. 53, с. 143.
3. Ленин В. И. Письмо Д. И. Курскому и поручение Н. П. Горбунову.— Полн. собр. соч., т. 54, с. 165—166.

4. Ленин В. И. Записка Д. И. Курскому и поручение Н. П. Горбунову.— Полн. собр. соч., т. 54, с. 191—192.
5. Материалы XXV съезда КПСС. М., Политиздат, 1976. 254 с.
6. Брежнев Л. И. О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения. Доклад на сессии Верховного Совета СССР 4 октября 1977 г.— Ж. «Коммунист», 1977, № 15, с. 5—20.
7. Брежнев Л. И. Исторический рубеж на пути к коммунизму.— Ж. «Проблемы мира и социализма», 1977, № 12, с. 3—10.
8. Конституция (Основной Закон) СССР. М., Изд-во «Правда», 1977. 48 с.
9. Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Изд-во Саратов. ун-та, 1977. 408 с.
10. Васильев А. М. Конституция СССР и правовая основа развитого социализма.— «Сов. государство и право», 1977, № 10, с. 3—11.
11. Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР. М., «Юрид. лит.», 1956. 164 с.
12. Лебедев М. Л. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., «Юрид. лит.», 1974. 291 с.
13. Лукашова Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., «Юрид. лит.», 1973. 343 с.
14. Мицкевич А. В., Жилинский Э. С. Основные требования законности.— В сб.: XXIV съезд КПСС об укреплении Советского государства и развитии социалистической демократии. М., «Мысль», 1973, с. 169—191.
15. Полежа́й П. Т. Про поняття соціалістичної законності.— У кн.: Проблеми правознавства. Вип. 5, Вид-во Київськ. ун-ту, 1966, с. 20—26.
16. Рене Давид. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., «Прогресс», 1967. 496 с.
17. Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. М., «Юрид. лит.», 1960. 199 с.
18. Степанов И. М. Конституционные основы советской политической системы.— «Сов. государство и право», 1977, № 9, с. 33—37.
19. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., «Наука», 1966. 250 с.
20. Шебанов А. Ф. Форма советского права. М., «Юрид. лит.», 1968, 216 с.

Ю. М. Грошевой, д-р юрид. наук

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ СОВЕТСКОГО ПРАВОСУДИЯ В КОНСТИТУЦИИ СОЮЗА ССР

1977 г. войдет в историю как год знаменательных событий — 60-летия Великой Октябрьской социалистической революции и принятия новой Конституции СССР, законодательно закрепившей новый исторический рубеж в коммунистическом строительстве — построение в СССР развитого социалистического общества. На внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л. И. Брежнев отметил: «Одним из следствий полного торжества социалистических общественных отношений является, как показывает наш опыт, постепенное перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Советский Союз сегодня — это закономерный этап развития государства, рожденного Октябрем,