

граждан. Однако связь Основ жилищного законодательства с Основами гражданского законодательства сохранилась. Статья 56 Основ жилищного законодательства определяет, что пользование жилыми помещениями осуществляется на гражданско-правовых основаниях, хотя оно и регулируется специальным законодательством Союза ССР и союзных республик.

К. У. Черненко отмечал, что «дискуссии по поводу законов и категорий науки, при всей их значимости, не должны носить самодовлеющего, схоластического характера» [1, с. 34]. Работа законодательных органов Союза ССР и союзных республик, творческое участие в ней ученых-юристов должны способствовать появлению добротных практических рекомендаций.

**Список литературы:** 1. Черненко К. У. Актуальные вопросы идеологической, массово-политической работы партии. — В кн.: Материалы Пленума Центрального Комитета ЦК КПСС, 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 27—66. 2. Братусь С. Н. Общая характеристика Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Саратов, 1981, с. 2—8. 3. Калмыков Ю. Х. Роль Основ гражданского законодательства в регулировании хозяйственных отношений. — В кн.: Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Саратов, 1981, с. 10—14. 4. Малеин Н. С. Гражданский закон и право личности в СССР. М., 1981. 216 с. 5. Тархов В. А. Применение Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик в судебной и арбитражной практике. — В кн.: Проблемы применения Основ гражданского законодательства и Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик. Саратов, 1971, с. 182—195. 6. Черепяхин Б. Б. Охрана личных прав граждан, не связанных с имущественными правами. — В кн.: Гражданско-правовая охрана интересов личности. М., 1969, с. 58—72. 7. Бюл. Верхов. Суда СССР. 8. Ведомости Верхов. Совета СССР. 9. СЗ СССР. 10. СП СССР.

*Поступила в редколлегию 26.02.82.*

---

В. М. Горшенев, д-р юрид. наук

Харьков

## ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СВЕТЕ НОВЕЙШЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СССР

---

Специфический интерес для юридической науки и практики представляют проблемы так называемого делегированного правотворчества, которое может вполне обоснованно квалифицироваться в качестве разновидности правотворческого производства общего характера, т. е. имеющего место в деятельности самых различных правотворческих субъектов.

Вопрос о делегированном правотворчестве решается неоднозначно [7, с. 105; 1, с. 27—28]. Сейчас появилось много доводов как в новейшем законодательстве, так и в юридической нау-

ке, позволяющих уяснить природу делегированного правотворчества. Одновременно следует учитывать и сущность общей тенденции, складывающейся в политической системе развитого социалистического общества. Эта тенденция прежде всего выражается в том, что одной из закономерностей развития социалистической демократии и повышения профессионализма в системе управления обществом является процесс постепенного перемещения социальных функций от одних социальных образований к другим. Например, уже давно определилась тенденция передачи отдельных функций органов государства в ведение общественных организаций, которые по мере дальнейшего развития социалистической демократии все больше расширяют свои правотворческие полномочия. Известно, что уже во многих законодательных актах предусмотрено право общественных организаций вносить проекты законодательных актов. Так, ч. 2 ст. 113 Конституции СССР предусматривает, что правом законодательной инициативы обладают общественные организации в лице их общесоюзных органов.

Кроме того, можно квалифицировать как тенденцию передачи отдельных функций одного органа государства в ведение другого предписание, отразившее уже давно сложившуюся практику и закрепленное ст. 122 Конституции СССР, согласно которому Президиум Верховного Совета СССР наделен полномочиями в период между сессиями Верховного Совета СССР вносить изменения в действующее законодательство с последующим представлением его на утверждение очередной сессии. С этой точки зрения представляют интерес и нормативные новеллы Положения о Государственном арбитраже при Совете Министров СССР, которые предписывают Государственному арбитражу по поручению Совета Министров СССР утверждать целый ряд нормативно-правовых актов [6, 1980, № 16, ст. 104].

Учитывая данные законодательные положения, можно констатировать, что делегированное правотворчество в современных условиях значительно расширилось и стабилизировалось как по своему объему, так и по характеру участвующих в этом процессе субъектов. Причем факт передачи функций от одних субъектов к другим становится явлением юридически обоснованным. Это, в свою очередь, делает необходимым уточнение природы, структуры и юридической характеристики делегированного правотворчества как специфической разновидности правотворческих производств общего назначения.

Делегированное правотворчество — специфическая процессуальная форма принятия нормативно-правовых актов уполномоченными на то правотворческими субъектами. С одной стороны, правотворческие функции стабильно выполняются в отдельных областях государственного управления, а с другой — эти функции не свойственны данным органам в силу их непосредственного назначения. Стабильность как постоянство в осу-

ществлении правотворческих функций и одновременно известная несвойственность их выполнения являются определяющими чертами делегированного правотворчества, его специфическими свойствами.

Конституция СССР и новейшее законодательство, принятое на ее основе, позволяют несколько по-другому определить природу и основные разновидности делегированного правотворчества. Эта особая форма правотворческой деятельности обусловлена обстоятельствами, коренящимися в демократических свойствах политической системы социализма, в профессиональном характере социалистического социального управления общественными процессами, в усилении эффективности достижения социальных результатов. Конкретное же содержание социальных условий, определяющих природу и основные разновидности делегированного правотворчества, состоит в следующем: во-первых, значительно возрастает необходимость обеспечения оперативности нормативно-правового решения вопросов в тех сферах правотворчества, где установлена более или менее длительная периодичность деятельности представительных органов государственной власти, но наделенных исключительно правотворческими функциями; во-вторых, усиливается необходимость обеспечения исключительно профессионального и единообразного решения вопросов в тех сферах государственного управления, где в качестве управляющих субъектов выступают самые разнообразные органы и ведомства государства, но не обладающие достаточной компетенцией в той или иной области правового регулирования; в-третьих, усиливается необходимость обеспечения участия общественных организаций в управлении соответствующими процессами социального развития и тем самым расширения демократических начал в социалистическом правотворчестве.

Можно предложить три формы (вида) делегированного правотворчества: обеспечивающее оперативность законодательного регулирования; усиливающее профессионализм решения вопросов руководства и правового регулирования; выражающее демократизацию правового регулирования.

Первой разновидностью делегирования можно считать делегированное законодательство, осуществляемое Президиумом Верховного Совета СССР, Президиумами Верховных Советов союзных республик и автономных республик, которые в силу их особого положения в системе высших представительных органов власти призваны в период между сессиями последних выполнять их отдельные полномочия.

Конституция СССР 1977 г. закрепляет уже давно сложившуюся практику, когда Президиум в период между сессиями Верховного Совета выполнял те или иные его функции. К числу таких полномочий относится и внесение изменений в действующее законодательство. Это нашло свое отражение в п. 1

ст. 122 Конституции СССР. Суть этой формы состоит в том, что Президиум Верховного Совета СССР обладает правом вносить изменения в действующие законодательные акты с последующим утверждением на очередной сессии Верховного Совета, т. е. постоянно, стабильно выполнять функции делегированного законодательства.

Подобного рода правотворчество Президиума Верховного Совета правомерно квалифицировать делегированным законодательством в силу того, что в действительности законодательные полномочия являются исключительной функцией Верховного Совета СССР или всего народа в форме референдума. Это категорично закреплено в ч. 4 ст. 108 Конституции СССР, гласящей, что законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР. Следовательно, Президиум Верховного Совета СССР как бы «вмешивается» в иную сферу деятельности и соответственно выполняет несвойственные ему функции, «несобственные» полномочия. Причем выполнение таких функций Президиумом Верховного Совета СССР далеко не эпизодическое, оно стало системой и притом стабильной, часто используемой в современной практике.

Ярким примером, иллюстрирующим подобную разновидность делегированного правотворчества, может служить принятие следующих законодательных актов: Указа «Об очередности удовлетворения требования о взыскании по исполнительным документам» от 5 мая 1981 г. [4, 1981, № 19, ст. 717] и Указа «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» от 18 мая 1981 г. [4, 1981, № 21, ст. 741]. Последний Указ был принят в соответствии с предписанием ч. 3 ст. 58 Конституции СССР, провозглашающим право граждан СССР на возмещение указанного ущерба.

Как видим, Президиум Верховного Совета СССР в течение двух недель принял два важнейших нормативно-правовых акта, причем один из них вносит изменения даже в Конституцию СССР. Подобного рода правотворческие полномочия Президиума Верховного Совета СССР вполне правомерны и обоснованны, так как он является постоянно действующим органом самого Верховного Совета СССР и осуществляющим в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти в СССР в период между его сессиями (ст. 119 Конституции СССР). Кроме того, «самостоятельное» действие таких Указов не длительное, кратковременное — до очередной сессии Верховного Совета. Эти Указы были утверждены Законами Верховного Совета СССР на очередной пятой сессии Верховного Совета СССР 10-го созыва 25 ноября 1981 г.

Президиум Верховного Совета выполняет и собственные правотворческие функции, когда он выступает в качестве коллегиального главы государства и реализует предписания ст. 121 Конституции СССР. Изданные в силу этих предписаний Указы не подлежат утверждению на очередной сессии Верховного Совета, они действуют как самостоятельные акты.

Такова общая характеристика первой разновидности делегированного правотворчества.

Вторая разновидность делегированного правотворчества, усиливающего профессионализм правового регулирования, включает в себя правотворческую деятельность Государственного арбитража при Совете Министров СССР и Пленума Верховного Суда СССР.

В области хозяйственного регулирования большая роль принадлежит Государственному арбитражу. Как известно, основное его назначение — разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями, организациями. Однако для обеспечения единообразия в области управления народным хозяйством и начал профессионализма в правовом регулировании новый Закон о Государственном арбитраже СССР и в связи с этим утвержденное постановлением Совета Министров СССР «Положение о Государственном арбитраже при Совете Министров СССР» определили ряд правотворческих функций Государственного арбитража в СССР. Так, согласно ст. 2 указанного Положения и ст. 2 Закона о Государственном арбитраже разработка предложений и осуществление мер, направленных на совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности, относятся, наряду с непосредственным осуществлением юрисдикционных полномочий, к главным задачам Государственного арбитража при Совете Министров СССР.

Эти общие положения конкретизируются в соответствующих организационных формах «арбитражного» делегированного правотворчества. По смыслу указанных законодательных актов такими формами являются: по поручению Совета Министров СССР утверждение нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность, и дача разъяснений министерствам и ведомствам по применению нормативных актов Правительства СССР; издание в пределах своей компетенции инструктивных указаний по вопросам применения законодательства при разрешении хозяйственных споров. Кроме того, органы госарбитража в установленном порядке имеют право вносить предложения по совершенствованию правового регулирования хозяйственной деятельности.

Все это вытекает из смысла соответствующих предписаний новейшего арбитражного законодательства. Например, в п. д ст. 5 Положения, в свою очередь, указано, что Государственный арбитраж издает в пределах своей компетенции обязательные для органов арбитража, а также для министерств, государст-

венных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений и организаций инструктивные указания по вопросам применения законодательства СССР при разрешении хозяйственных споров и их доарбитражном урегулировании.

Важное значение для правового обеспечения правотворческой деятельности Государственного арбитража имеют предписания ст. 7 и 9 Положения. Например, в ст. 7 закреплено право Государственного арбитража утверждать Особые условия поставки отдельных видов продукции производственно-технического назначения, инструкции, типовые договоры и другие регулирующие хозяйственную деятельность нормативные акты по поручению Совета Министров СССР и совместно с Госнаб-бом.

Право издавать нормативные акты совместно с государственными органами предусматривает ст. 9, где отмечено, что Государственный арбитраж СССР в необходимых случаях издает с министерствами, государственными комитетами и ведомствами СССР совместные акты в пределах соответствующей компетенции.

Кроме того, в Законе о Государственном арбитраже ст. 24—26 также закрепляют полномочия Государственного арбитража разрабатывать предложения по совершенствованию советского законодательства, издавать инструктивные указания, обязательные для всех учреждений и организаций, которым адресованы. Согласно ст. 25 Государственный арбитраж в случаях, предусмотренных законодательством СССР, или по поручению Совета Министров СССР: утверждает нормативные акты, регулирующие хозяйственную деятельность, а также рассматривает проекты таких актов, представляемые на согласование; дает министерствам, государственным комитетам и ведомствам разъяснения по применению соответственно решения Совета Министров СССР и решений Советов Министров союзных республик по вопросам хозяйственной деятельности.

Таким образом, правотворческая деятельность Государственного арбитража, урегулированная новейшими законодательными актами и направленная на обеспечение единообразия и повышения профессионализма в руководстве народным хозяйством, несомненно, представляет собой яркий пример делегированного правотворчества, предназначенного усилить начала профессионализма в правовом регулировании хозяйственных связей.

Делегированное правотворчество подобного рода легко можно обнаружить также в правотворчестве Пленума Верховного Суда СССР. То, что Пленум Верховного Суда наделен определенными правотворческими полномочиями, прямо вытекает из смысла ряда статей Закона о Верховном Суде СССР и традиционно сложившейся практики. Пленуму Верховного Суда СССР как наиболее компетентному органу в вопросах су-

дебной деятельности ст. 3 Закона предоставляет право давать руководящие разъяснения судам по вопросам порядка применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел. Причем специально подчеркнута, что руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР обязательны для судов и других органов, должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Интересно и предписание п. 3 ст. 18 о том, что постановления с руководящими разъяснениями Пленум принимает на основе анализа материалов обобщения судебной практики и судебной статистики, на основе представлений Генерального прокурора СССР, министра юстиции СССР, а также непосредственно своей судебной практики. Кроме того, в ст. 18 отмечено, что Пленум Верховного Суда СССР заслушивает доклады председателей Верховных Судов союзных республик, председателей военных трибуналов Вооруженных Сил СССР, групп войск, флотов о выполнении руководящих разъяснений Пленума, рассматривает представления Председателя Верховного Суда СССР о несоответствии руководящих разъяснений Пленумов Верховных Судов союзных республик законодательству СССР или постановлениям Пленума Верховного Суда СССР.

Издание руководящих разъяснений в практике Пленума Верховного Суда — распространенное и стабильное явление. Пленум Верховного Суда СССР периодически прибегает к обобщению судебной практики по применению того или иного законодательства. Например, 28 ноября 1980 г. Пленум Верховного Суда СССР дал руководящее разъяснение в трех постановлениях: № 8 — «О практике применения судами законодательства при предании обвиняемого суду»; № 9 — «О практике рассмотрения дел о расторжении брака» и № 10 — «О выполнении Верховными судами РСФСР и Грузинской ССР требований и постановлений Пленума Верховного Суда СССР о рассмотрении жалоб и заявлений граждан по судебным делам и задачах судов в этой работе в связи с предстоящим 26 съездом КПСС» [2, 1981, № 1, с. 7—18].

Приведенные постановления охватывают разные сферы судебной деятельности, причем все они касаются исключительно порядка применения того или иного законодательства. Эти постановления также приняты в силу реализации предписаний Закона о Верховном Суде СССР и на основе действующего законодательства. Главное назначение данных постановлений сводится к тому, чтобы усовершенствовать прежде всего процессуальное регулирование судебной деятельности (без всякой попытки вторжения в сферу материально-правового регулирования) и тем самым обеспечить эффективность социалистического правосудия.

Следует отметить, что данные руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР содержат в себе подзаконные

нормативные предписания и что они относятся не к нормам материального права, а к процессуальным нормам. Это вытекает, в частности, из смысла общего указания Пленума Верховного Суда СССР от 29 августа 1980 г. «О практике назначения судами дополнительного наказания», предписывающего, что данное постановление принимается в целях устранения имеющихся недостатков и обеспечения строгого соблюдения требований закона, *устанавливающего условия и порядок назначения* (выделено мной. — В. Г.) дополнительных наказаний [2, 1980, № 5, с. 18].

В практике деятельности Верховного Суда СССР часто имеет место и другая форма делегированного правотворчества, обычно выражающаяся во внесении изменений и дополнений в ранее принятое постановление. В качестве примера можно сослаться на постановление Пленума Верховного Суда СССР от 26 марта 1981 г. «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда СССР от 29 июня 1972 г. «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, одной из сторон в которых является колхоз...» [2, 1981, № 3, с. 12].

Правотворческий характер постановлений с руководящими разъяснениями подтверждается законодательно закрепленной процедурой их подготовки, принятия и осуществления контроля за их исполнением. Так, ч. 2 ст. 25 Закона о Верховном Суде СССР предписывает, что для подготовки проекта постановления, содержащего руководящие разъяснения, образуется редакционная коллегия. Статья 39 Закона о прокуратуре в СССР содержит предписание о праве Генерального прокурора СССР вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда представление о даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения действующего законодательства. В данных предписаниях содержатся указания об отдельных элементах традиционного правотворческого процесса: правотворческой инициативе и соответствующих подготовительных органах.

Таким образом, порядок принятия руководящих разъяснений аналогичен элементарному правотворческому процессу, тем более, что именно благодаря такого рода деятельности Пленума Верховного Суда СССР обеспечивается максимальный профессионализм в решении определенных вопросов в области социалистического правосудия. Это правотворчество выражается в новеллизации, а также во внесении соответствующих изменений в ранее принятое нормативное предписание.

Таково содержание второй разновидности делегированного правотворчества, нацеленной на усиление начал профессионализма в соответствующих сферах правового регулирования. Третья разновидность делегированного правотворчества — это отражение усиления демократических тенденций в правовом регулировании и непосредственно выражается в санкциониро-



ванной правотворческой деятельности общественных организаций. Как известно, общественные организации по поручению Советского государства уже приняли целую серию нормативных актов, имеющих юридическую силу. Санкционирование органами Советского государства нормотворческой деятельности общественных организаций, которая представляет собой своеобразную разновидность правотворческого делегирования, практически осуществляется двумя способами. В одних случаях общественные организации по своей инициативе при руководстве со стороны Коммунистической партии разрабатывают определенные нормы, которые приобретают юридический характер либо по предварительной санкции, либо с последующего утверждения органом государства. В других случаях соответствующий орган государства создает общие нормы в форме рекомендаций и советов, представляя возможность для проявления инициативы общественным организациям. Общественные организации, выработав конкретизирующие нормативные акты, представляют их на утверждение или регистрацию в соответствующие органы государства [5, с. 17—22].

В правовом регулировании вопросов социального обеспечения и страхования, организации труда и техники безопасности располагают, например, достаточно большими полномочиями профсоюзы. ВЦСПС принимает ряд постановлений по этим вопросам как самостоятельно, так и совместно с органами государства. В качестве иллюстрации можно привести постановление Президиума ВЦСПС и Государственного комитета по труду и социальным вопросам от 27 июля 1979 г. «О разработке хозяйственными профсоюзными органами комплексных планов улучшения условий труда и санитарно-оздоровительных мероприятий на 1981—1985 гг.» [3, 1979, № 8], постановление Президиума ВЦСПС от 12 сентября 1979 г. «О дальнейшем развитии массового технического творчества» и др. Санкционированная правотворческая деятельность высших руководящих органов профсоюзов осуществляется в двух различных организационных формах. С одной стороны, ВЦСПС по предварительной санкции органов государства уполномочен самостоятельно, без последующего утверждения принимать определенные нормативные акты по строго установленному кругу вопросов. С другой стороны, ВЦСПС принимает тот или иной нормативный акт, который в силу того, что окончательное решение по затронутому вопросу составляет компетенцию органов государства, впоследствии утверждается последними.

Примером издания нормативных актов на основе общих норм может служить принятие общим собранием членов колхоза устава колхоза на основе Примерного Устава колхоза 1969 г. [6, 1969, № 26, ст. 150]. Устав колхоза, принятый таким образом, регистрируется в райисполкоме и становится правовым актом — основным законом деятельности колхоза.

Многие нормативные акты общественных организаций, имеющие юридическую силу, изменяются в соответствии с тенденциями развития правовой основы государственной и общественной жизни СССР. Причем происходит это в организационных формах, ставших уже традиционными. Так, были подвергнуты изменению в соответствии с принятием новой Конституции СССР многие предписания Примерного Устава колхоза.

Как известно, Всесоюзное собрание представителей советов колхозов союзных республик в октябре 1980 г. приняло постановление «О внесении некоторых изменений и дополнений в Примерный Устав колхоза», которое было утверждено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 июля 1980 г. [6, 1980, № 21, ст. 122].

Особенностью данной разновидности делегированного правотворчества является то, что все нормативные акты, принимаемые общественными организациями и санкционированные государственной властью, остаются по названию актами соответствующих организаций и не утрачивают свою корпоративную природу. Однако они содержат в себе общеобязательные нормативные предписания, подобные по юридической силе государственным актам, что в полной мере относится ко всем актам делегированного правотворчества. Санкционированные акты общественных организаций являются обязательными для исполнения всеми, кто оказывается под их регулирующим воздействием.

Таково содержание третьей разновидности делегированного правотворчества, нацеленного на расширение начал демократизма в правовом регулировании.

**Список литературы:** 1. *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права. Свердловск, 1966. 212 с. 2. *Бюл. Верхов. Суда СССР.* 3. *Бюл. Госкомтруда.* 4. *Ведомости Верхов. Совета СССР.* 5. *Горшенев В. М.* Правотворческая деятельность общественных организаций в СССР. Ярославль, 1972. 44 с. 6. *СП СССР.* 7. *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве. — Сов. гос-во и право, 1964, № 7, с. 96—106.

*Поступила в редколлегию 19.02.82.*

---

А. А. Попов

Харьков

## ОБРАЗОВАНИЕ СССР И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО

---

В связи с образованием СССР и передачей ведению его верховных органов функций представительства Союза в междуна-