

РОЛЬ СОЮЗНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОПРЕДЕЛЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ СОВЕТА МИНИСТРОВ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Н. А. АЙВАЗЯН

Говоря о взаимоотношениях Союза ССР и союзных республик, Л. И. Брежнев на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС подчеркнул, что, с одной стороны, в СССР происходит укрепление гарантий суверенных прав союзных республик, с другой стороны—прогрессирующее сближение советских наций и народностей подсказывает необходимость укрепления союзных начал государства¹. Эта двуединая тенденция развития советской федерации и нашла свое отражение в Конституции СССР и в конституциях союзных республик².

Взаимоотношения СССР и союзных республик в конечном счете выражаются во взаимоотношениях их высших органов государственной власти и управления. Поэтому правильное разграничение функций в системе государственных органов приобретает особое значение. Как отмечается в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии, «каждое звено управленческой системы должно заниматься своим делом с тем, чтобы более высокие инстанции не загромождались массой текущих дел, отвлекающих их от крупных проблем, а низшие могли оперативно решать вопросы, входящие в их компетенцию»³.

В связи с этим изучение роли союзного законодательства в определении компетенции Совета Министров союзной республики дает возможность проследить, в каком направлении развивается распределение управленческих функций между СССР и союзными республиками, обнаружить степень реализации конституционного права союзной республики участвовать в решении общесоюзных задач. Оно будет способствовать также корректированию общесоюзного законодательства, определяющего полномочия Советов Министров союзных республик, тем самым создавая условия для совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти и управления СССР.

Известно, что важнейшее назначение конституций союзных республик состоит в том, чтобы регулировать вопросы, относящиеся к конституционной компетенции субъектов Советской федерации. На первом месте среди таких вопросов стоит определение предметов ведения, полномочий союзной республики. Так, в ст. 71 Конституции Армянской ССР перечисляются те полномочия, которые подлежат ведению Армянской ССР в лице ее высших органов государственной власти и управления. В этой статье отчетливо обнаруживается единство

¹ Л. И. Брежнев. Ленинским курсом. Речь и статьи, т. VI. М., 1978, с. 383.

² О тенденциях развития советской федерации см: Д. Л. Златовольский. Развитие ленинских идей о советской федерации в новой Конституции СССР—«Советское государство и право», 1979, № 4, с. 7—10.

³ Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 64.

экономической и политической основ республик, объединившихся в Союз ССР, которое дополняется единством всех звеньев системы органов государственной власти и органов государственного управления и принципов их организации и деятельности, единством их основных задач и целей. Таким образом, определение предметов ведения союзных республик в их конституциях согласованно со ст. 73 Конституции СССР, устанавливающей предметы ведения Союза ССР⁴. Направления деятельности, указанные в Союзной Конституции, получают развитие в республиканских конституциях с учетом компетенции и условий республик, с учетом существующей единой системы органов государственного управления. Например, согласно п. 7 ст. 73 Конституции СССР к ведению Союза относится «руководство отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения; общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения», а п. 9 ст. 71 Конституции Армянской ССР (и соответствующие статьи конституций других союзных республик) относит к ведению республики «руководство союзно-республиканскими и республиканскими отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями республиканского подчинения».

Вместе с тем, в республиканских конституциях указываются и те отрасли управления, которые имеют преимущественно республиканское значение, а также вопросы, решение которых относится к компетенции республики.

Таким образом, единство политической и экономической систем советского общества и укрепление союзных начал в организации всего Советского многонационального государства обуславливают роль, которую играет Союз ССР в определении компетенции союзных республик, в том числе их органов управления.

Компетенция Совета Министров союзной республики производна от компетенции республики как государства⁵. Это четко выражено в ст. 71 Конституции Армянской ССР (и в соответствующих статьях конституций других союзных республик), где сказано, что ведению Армянской ССР в лице ее высших органов государственной власти и управления подлежат... (далее перечисляются конкретные пункты). А в ст. 119 Конституции Армянской ССР (и в аналогичных статьях конституций других союзных республик) определяется, что Совет Министров Армянской ССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Армянской ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета Армянской ССР и Президиума Верховного Совета Армянской ССР. (Далее перечисляются те вопросы, которые осуществляются Советом Министров республики в пределах своих полномочий).

Кроме конституционного установления компетенции Совета Министров Союзной республики (ст. ст.: 119, 120, 121, 122, 123, 124 Конституции Армянской ССР), правовое положение правительства союзной республики определяется также текущим законодательством союзной республики. Ст. 124 Конституции Армянской ССР (и аналогичные статьи конституций других союзных республик) указывает, что «компетенция Совета Министров Армянской ССР и его Президиума, порядок их деятельности, отношения Совета Министров Армянской ССР

⁴ Подробнее см.: М. И. Пискотин, К. Ф. Шеремет. Соотношение Конституции Союза ССР и конституций союзных республик.—«Советское государство и право», 1978, № 10, с. 18.

⁵ Подробнее см.: Н. А. Айвазян. Содержание компетенции союзной республики.—«Советское государство и право», 1970, № 6, с. 107.

с другими государственными органами... определяются на основе Конституции Законом о Совете Министров Армянской ССР». Названный закон был принят 15 декабря 1978 года Верховным Советом республики на 9-ой сессии 9-го созыва⁶.

Однако отсюда не следует, что компетенция Совета Министров союзной республики производна только от компетенции республики и определяется только ее законодательством. Работа правительства союзной республики разворачивается под непосредственным воздействием высших органов государственной власти СССР⁷. Такие взаимоотношения Совета Министров союзной республики с высшими органами государственной власти СССР, как нам представляется, вытекают из общего принципа организации и деятельности советского государства— демократического централизма,—находящего законодательное закрепление в ст. 3 Конституции СССР. «Расширение прав союзных республик и одновременное совершенствование координации их усилий на основе демократического централизма—тесно связанные задачи, и продиктованы они потребностями Коммунистического строительства. Преодоление излишней централизации и повышение ответственности республиканских органов за решение не только местных, но и общесоюзных, интернациональных задач отвечают коренным интересам каждой нации, народности и всего советского народа в целом»⁸.

Несомненно, степень действия упомянутого принципа определяется характером национально-государственного устройства СССР как единого союзного многонационального государства, образованного на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик (ст. 70 Конституции СССР).

Таким образом, компетенция Совета Министров союзной республики предопределяется в значительной мере и Конституцией Союза ССР. Характеризуя правительство союзной республики как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти союзной республики (ст. 139), Конституция СССР предоставляет ему право объединить и направить работу союзно-республиканских и республиканских министерств, государственных комитетов союзной республики, других подведомственных ему органов (ст. 142). Одновременно, по Конституции СССР Совет Министров союзной республики может приостанавливать акты Совета Министров автономной республики и отменять акты исполкомов местных Советов (ст. 141).

Компетенция Совета Министров союзной республики отчасти определяется и в текущем законодательстве СССР, где особую группу актов, вслед за Конституцией, образуют Основы. Они являются актами особой юридической силы и значения. Это выражается в том, что не только подзаконные акты, но и законы СССР и союзных республик, принимаемые по более частным вопросам, должны строиться в строгом соответствии с Основами, исходить из сформулированных в них положений⁹.

⁶ Ведомости Верховного Совета Армянской ССР, 1978, № 23, с. 272.

⁷ И. Ш. Муксинов. Совет Министров союзной республики. М., 1969, с. 35.

⁸ Развитой социализм (под ред. Ю. Е. Волкова, Ф. Н. Гельбуха, Н. Г. Крестурьяна). М., 1978, с. 268—269.

⁹ Об особенностях Основ законодательства СССР и союзных республик подробнее см.: А. В. Мишкевич. Акты высших органов Советского государства. М., 1967, с. 76—77; Д. Л. Златопольский. Некоторые особенности правовой природы Основ законодательства Союза ССР и союзных республик.—«Советское государство и право», 1977,

Конституция СССР 1936 года содержала перечень Основ и основных начал законодательства, устанавливаемых Союзом ССР (п. «С», «Ш», «Ф», «Х», «У», «Ч» ст. 14). Однако в литературе были высказаны многочисленные соображения о необходимости издания Основ законодательства и по многим другим отраслям советского права и государственного управления¹⁰. Учитывая это положение, и то, что издание актов типа Основ составляет исключительную прерогативу Верховного Совета Союза ССР, Конституция развитого социализма вместо перечня Основ и основных начал законодательства, устанавливаемых Союзом, указала, что к ведению СССР относится «обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, установление Основ законодательства Союза ССР и союзных республик» (п. 4 ст. 73). Эта формулировка является прямым результатом укрепления общесоюзных начал нашего государства, которое отражено и в некоторых других положениях Конституции СССР¹¹.

Такое укрепление централизованного общегосударственного регулирования сфер совместной деятельности СССР и союзных республик соответствует курсу ЦК КПСС на повышение роли союзных республик в хозяйственном, культурном и государственном строительстве, ибо они участвуют в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР, в Верховном Совете СССР, Президиуме Верховного Совета СССР, Правительстве СССР и других органах Союза ССР (ч. 1, ст. 77 Конституции СССР). Кроме того, опыт законодательной деятельности союзных республик показывает, что в соответствии с Основами Союза ССР и союзных республик Верховные Советы республик творчески развивают и конкретизируют нормы законодательства СССР в широкой сфере общественных отношений¹². При этом республиканское законодательство не сводится к повторению общесоюзных Основ или отражению лишь специфических особенностей республик. Оно тем более не является «особым видом толкования закона—толкование норм общесоюзного законодательства высшим органом государственной власти союзной республики»; как утверждают ряд авторов¹³. В законодательном творчестве союзных республик выражается их законодательная воля как суверенных государств. Законодательные акты союзных республик иногда имеют и обратное влияние на разработку общесоюзных актов¹⁴.

№ 2, с. 38—41; его же: Развитие законодательной деятельности Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик на современном этапе.—В кн. Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. М., 1979, с. 64—69.

¹⁰ См.: А. Е. Лунев. Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией.—«Советское государство и право», 1960, № 12, с. 24—25; О. Н. Садиков. Гражданское право в новых условиях.—«Советское государство и право», 1967, № 12, с. 82; М. А. Шафир. Компетенция СССР и союзной республики. 1968, с. 157; И. Н. Кузнецов. Компетенция Высших органов власти и управления СССР. М., 1969, с. 50.

¹¹ Л. И. Брежнев. О проекте Конституции Союза Советских Социалистических республик (доклад на Пленуме Центрального Комитета КПСС 24 мая 1977 года). М., 1977, с. 11.

¹² Подробнее см.: М. А. Шафир. Компетенция СССР и союзной республики, М., 1968, с. 152—158.

¹³ См.: В. А. Кирилл. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области законодательства.—«Советское государство и право», 1970, № 5, с. 35.

¹⁴ Подробнее см.: Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства (под ред. проф. С. С. Кравчука). М., 1979, с. 69.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик при определении полномочий правительства союзных республик применяют соответствующие виды правовых норм. Иногда Основы уполномачивают Совет Министров союзной республики решать конкретный вопрос самому или другими нижестоящими органами государственного управления. Так, согласно ст. 15 Основ водного законодательства, «в обособленное пользование водные объекты предоставляются полностью или частично на основании постановления Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики, решения исполнительного комитета соответствующего Совета депутатов трудящихся, либо иного уполномоченного на то государственного органа...»¹⁵.

Часто Основы законодательства обязывают Совет Министров союзной республики разрешать конкретные вопросы, точно очерчивая пределы данного вопроса. Согласно ст. 30 тех же Основ, «изъятие водных объектов из пользования заповедников допускается только в случаях особой необходимости, на основании постановления Совета Министров союзной республики».

В других случаях полномочия правительства союзной республики определяются Основами законодательства лишь в общей форме, одновременно предусматривая, что их детализация будет дана в текущем законодательстве Союза ССР и союзных республик. Так, согласно ст. 7 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик О недрах «государственное управление в области использования и охраны недр осуществляется Советом Министров СССР, Советами Министров союзных и автономных республик, исполнительными комитетами местных Советов депутатов трудящихся, а также специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, установленном законодательством Союза ССР и союзных республик»¹⁶.

Полномочия Совета Министров союзной республики определяются Основами также путем установления компетенции союзной республики по управлению данной областью народного хозяйства и социально-культурного строительства. В последние годы специальные статьи о компетенции союзных республик стали обязательным структурным элементом основополагающих актов СССР, регулирующих отношения в области совместной деятельности Союза ССР и союзных республик¹⁷. Исходя из этого и учитывая, что Основами часто определяются и полномочия других нижестоящих органов управления республики, на наш взгляд, было бы целесообразно в упомянутых статьях или в отдельных разделах Основ более подробно указывать круг вопросов, подлежащих компетенции союзных республик, а определения органов управления, их осуществляющих, оставить союзным республикам.

Если полномочия Совета Министров союзной республики в сфере союзно-республиканской деятельности определяются Основами законодательства, то участие правительства республики в решениях вопросов общесоюзной компетенции устанавливается Законами СССР. Так, Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности», принятый Верхов-

¹⁵ Ведомости Верховного Совета СССР, 1970, № 50, ст. 566.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР, 1975, № 29, ст. 435.

¹⁷ См.: ст. 6 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 51, ст. 85); Ст. 7 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 52, ст. 466), Ст. 7 законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (Ведомости Верховного Совета СССР, 1973, № 30, ст. 392); ст. 6 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах (Ведомости Верховного Совета СССР, 1975, № 29, ст. 435) и другие.

ным Советом СССР 12 октября 1967 года, предусматривает, что подготовка специалистов для Вооруженных сил из числа молодежи может производиться в сельских районах на сборах с отрывом от производства и что перечень таких районов утверждают в союзных республиках, без областного деления, их Советы Министров¹⁸. В ст. 28 тем же законом предусмотрено, что в союзных республиках, не имеющих областного деления, создаются республиканские призывные комиссии, персональный состав которых утверждается Советом Министров союзных республик. Таким образом, союзный законодатель «подключает» Советы Министров союзных республик к выполнению задач общегосударственного значения¹⁹.

В системе государственных органов СССР особое место занимает Президиум Верховного Совета СССР. Его правовое положение характеризуется тем, что он является постоянно действующим органом Верховного Совета СССР и осуществляет в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти СССР в период между его сессиями. Это значит, что все исполнительные и распорядительные органы, местные органы государственной власти, органы прокуратуры обязаны руководствоваться не только законами СССР и иными актами высшего представительного органа власти, но и указами и постановлениями Президиума Верховного Совета СССР. В частности, в процессе осуществления Президиумом Верховного Совета СССР своих конституционных полномочий (а именно: давать толкование законов СССР, отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае несоответствия их закону, объявлять общую или частичную мобилизацию, вносить в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР и др.²⁰) и возникают взаимоотношения между Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров союзной республики. Так, путем издания Указов, Президиум Верховного Совета СССР может при необходимости, с последующим утверждением на сессии Верховного Совета, вносить изменения в действующие законы. Здесь выражается правовая основа конкретных взаимоотношений Совета Министров союзной республики с Президиумом Верховного Совета СССР.

Иногда указами Президиума Верховного Совета СССР устанавливаются конкретные права и обязанности правительства союзной республики. Так, известно, что Президиум Верховного Совета СССР определяет виды сельскохозяйственных предпрятий, которые уплачивают подоходные налоги, порядок исчисления суммы налога и сроки уплаты налога, льготы по налогу, а также ответственность за неуплату налога²¹. Вместе с тем, Президиум предусматривает, что Советы Министров союзных республик могут предоставлять отдельным колхозам отсрочки платежей по подоходному налогу и производить в необходимых случаях списание с колхозов недоимок по налогу за счет бюджета²². Или Указом от 4 апреля 1975 года Президиум Верховного Совета

¹⁸ Ведомости Верховного Совета СССР, 1967, № 42, ст. 552.

¹⁹ Б. М. Лазарев. Компетенция органов управления. М., 1972, с. 226.

²⁰ См.: п.п. 5, 7 ст. 121 и п. 1 ст. 122 Конституции СССР.

²¹ См.: Указы Президиума Верховного Совета СССР от 10.IV.1965 г. (Ведомости Верховного Совета СССР, 1965, № 15, ст. 15, 206); от 2.II.1970 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 5, ст. 41); от 14 июля 1978 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 29, ст. 457).

²² См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР «О подоходном налоге с колхозов» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1965, № 15, ст. 206).

СССР установил, что «от налога с доходов от демонстрации кинофильмов освобождаются специализированные детские кинотеатры, а также киносеансы для учащихся в общеобразовательных школах. Совету Министров СССР предоставляется право устанавливать дополнительные льготы по этому налогу»²³. Тем же указом Советы Министров союзных республик могут в исключительных случаях производить списание недоимок по налогу с доходов от демонстрации кинофильмов²⁴.

Федеративное устройство советского государства предполагает возможность передачи из республиканского ведения в общесоюзное и наоборот не только определенных управленческих полномочий, но и предприятий и объединений. В соответствии со ст. 135 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР определяет порядок передачи отдельных предприятий из ведения органов управления республик в ведение органов управления Союза СССР, путем принятия соответствующего Указа. Порядок передачи предприятий определяется Указом от 18 июня 1978 года, согласно которому «передача государственных предприятий и объединений из республиканского и местного подчинения в союзное производится Президиумом Верховного Совета СССР по представлению Совета Министров СССР».

В подобных случаях обычно объем компетенции органов управления союзной республики не меняется, тем более что эта передача, в основном, осуществляется с согласия Совета Министров союзной республики²⁵, несмотря на то, что об этом нет указания ни в ст. 135 Конституции СССР, ни в Указе Президиума Верховного Совета СССР «О порядке передачи предприятий и объединений из республиканского и местного подчинения в союзное» от 18 июня 1978 года.

Однако, на наш взгляд, передача государственных предприятий и объединений из республиканского и местного подчинения в союзное должна иметь соответствующий предел, так как в конечном счете она может влиять на объем компетенции союзной республики, следовательно, и компетенцию ее правительства, ибо каждое количественное изменение всегда приводит к качественному изменению. Таким образом, было бы целесообразно в законодательном порядке закрепить пределы передачи объектов управления из республиканского и местного подчинения в общесоюзное подчинение.

Вместе с тем не исключается и возможность передачи из общесоюзного подчинения предприятий и объединений в республиканское подчинение. Изменение подчинения объектов управления в советском федеративном государстве, как правило, обуславливается их экономическим и оборонным значением. И если в определенных условиях развития нашего государства продукция тех или иных предприятий республиканского или местного подчинения может приобрести общесоюзное значение, в результате чего они могут передаваться в общесоюзное подчинение, то в иных условиях продукция отдельных предприятий может терять свое общесоюзное значение и соответствующий объект управления может передаваться в республиканское подчинение. На наш взгляд, было бы целесообразно в законодательном порядке за-

²³ См. п. 4 Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене налога со зрелищ и о налоге с доходов от демонстрации кинофильмов» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1975, № 15, ст. 243).

²⁴ Там же, п. 5.

²⁵ См.: Постановления Совета Министров СССР от 3 января 1978 г. № 3; от 3 февраля 1978 г. № 85; от 14 февраля 1978 г. № 121; от 14 июля 1978 г. № 600; от 28 июля 1978 г. № 644 и др.

крепить также порядок передачи таких предприятий из общесоюзного подчинения в республиканское.

Каждый раз при решении вопроса о передаче государственных предприятий из республиканского и местного подчинения в союзное Совет Министров СССР принимает специальное Постановление, в котором указываются предприятия, подлежащие передаче, и название проекта Указа, который Совет Министров СССР должен вынести на обсуждение в Президиум Верховного Совета СССР²⁶. И есть случаи, когда задолго до того, как Президиум примет Указ, Постановление вводится в действие²⁷. Получается так, что иногда осуществляется передача соответствующих предприятий, потом об этом публикуется Указ. Таким образом, принятие подзаконного Постановления фактически предшествует по времени законодательному акту высшего органа государственной власти, на основании которого оно должно было быть принято. Во избежание таких случаев было бы целесообразнее, чтобы Совет Министров СССР делал свое «представление» о передаче государственных предприятий и объединений из республиканского и местного подчинения в союзное Президиуму Верховного Совета СССР, не принимая специального Постановления, или, в противном случае, чтобы в Постановлении указывалось, что последнее вступает в силу после принятия соответствующего Указа.

Определенное влияние на изменения компетенции Совета Министров союзной республики имеет Совет Министров СССР. Характер взаимоотношений между Правительством СССР и Правительством союзной республики находится в прямой зависимости от правового положения Совета Министров СССР. При определении компетенции Правительства СССР, действующая Конституция исходит из того общего положения, что «Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР» (ст. 131). Правовое положение Совета Министров СССР определил принятый на основе конституционных норм Закон о Совете Министров СССР²⁸.

Принятие Закона о Совете Министров СССР—прямая реализация положений Конституции СССР, новый шаг к претворению выдвинутых нашей партией требований поднять всю работу по государственному управлению на качественно новый уровень, привести ее в соответствие с задачами, стоящими перед обществом развитого социализма²⁹.

²⁶ Так, в Постановлении Совета Министров СССР от 28 июля 1978 г. № 644 указывается: «Принять предложение Министерства сельского хозяйства СССР и Совета Министров Грузинской ССР, согласованное с Госпланом СССР и Министерством финансов СССР, о передаче совхозов «Занати», «Суджана» и Сухумской опытной станции эфиромасличных культур из ведения Министерства сельского хозяйства Грузинской ССР в непосредственное подчинение Министерства сельского хозяйства СССР...

Внести в Президиум Верховного Совета СССР проект Указа «О передаче совхозов «Занати» и «Суджана» в непосредственное подчинение Министерства сельского хозяйства СССР».

²⁷ Поскольку в таких постановлениях не указывается срок введения в действие, то они вступают в силу с момента их принятия.

²⁸ Принят 5 июля 1978 г. на девятой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва (Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 436).

²⁹ См.: Первая годовщина новой Советской Конституции.—«Советское государство и право», 1978, № 10, с. 5.

Закон о Совете Министров СССР подробно регламентирует отношение Правительства СССР к другим государственным органам, при этом определяя его полномочия в области организации государственного управления³⁰. В нем конституционные нормы о компетенции Совета Министров СССР получают дальнейшую детализацию. Закон определяет общие вопросы компетенции, основные вопросы в областях развития экономики, социального развития и культуры, планирования, экономического и социального развития, финансов, кредита, цен, труда и заработной платы, науки и техники, обеспечения социалистической законности, обеспечения безопасности и обороноспособности страны, внешней политики и международных отношений (ст. 6—15).

Отношения Правительства СССР с Советами Министров союзных республик определяются тем, что Союз ССР является единым союзным многонациональным государством, образованным на основе принципа социалистического федерализма, государством, в котором добровольно объединились суверенные советские социалистические республики. Закон содержит специальную статью (18) об отношениях Совета Министров СССР с Советами Министров союзных республик. В ней четко сформулировано положение о том, что Правительство СССР в пределах своей компетенции направляет и координирует деятельность Советов Министров союзных республик по проведению в жизнь решений высших органов государственной власти и управления СССР. Наряду с этим, Советы Министров союзных республик участвуют в решении вопросов, рассматриваемых Советом Министров СССР, и вносят свои предложения по вопросам общесоюзного значения. Правительство СССР обеспечивает также должное взаимодействие между Советами Министров союзных республик и министерствами, государственными комитетами СССР, другими подведомственными ему органами. В этих областях государственной жизни Правительство СССР осуществляет свою деятельность путем принятия соответствующих Постановлений, которые подлежат обязательному исполнению всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

За последние двадцать лет Совет Министров СССР издал большое количество постановлений, касающихся полномочий Советов Министров союзных республик³¹. В них излагаются права Советов Министров союзных республик, главным образом, по вопросам планирования, финансов, труда и заработной платы, ценообразования, капитального строительства, т. е. по тем областям государственного управления, которые регулируются преимущественно централизованно во всесоюзном масштабе. С учетом характера регулируемых общественных отношений, Совет Министров СССР осуществляет свою координирующую и направляющую деятельность разными способами: либо возлагает конкретные обязанности на правительство союзной республики, либо предоставляет ему определенные полномочия, привлекает к подготовке вопросов, которые решаются Советом Министров СССР, в других случаях разрешает или рекомендует совершать те или иные управленческие действия.

Практика нормотворческой деятельности Правительства СССР показывает, что Совет Министров СССР возлагает на Советы Министров

³⁰ Подробнее см.: П. Г. Мишунин, В. И. Некрасов. Закон о правительстве СССР.— «Советское государство и право», 1979, № 2, с. 12—21.

³¹ См.: СП СССР 1959 г., № 13, ст. 81; СП СССР 1965 г., № 19—20, ст. 154; СП СССР 1967 г., № 17, ст. 118; Постановления Совета Министров СССР от 10 сентября 1970 г., № 751; от 10 ноября 1977 г., № 981; 1 декабря 1977 г., № 1043, от 6 апреля 1978 г., № 272; от 29 июля 1978 г., № 677 и др.

союзных республик конкретные обязанности тогда, когда регулирует отношения, касающиеся сферы совместной деятельности. Так, в целях улучшения культурного обслуживания сельского населения Постановлением от 10 ноября 1977 года Совет Министров СССР обязывал Советы Министров союзных республик «при разработке проектов планов экономического и социального развития предусматривать выделение капитальных вложений, в первую очередь, на строительство учреждений культуры на селе, на создание сельских культурных комплексов, укрепление материальной базы сельских клубов, массовых библиотек и киноустановок за счет средств, выделяемых республикам по отрасли «Культуры»³².

Закон о Совете Министров СССР предусматривает возможность для Правительства СССР в случае необходимости передавать решение отдельных вопросов государственного управления, входящих в его компетенцию, Советам Министров союзных республик, министерствам и государственным комитетам СССР, другим подведомственным ему органам (ст. 6). В таких случаях Совет Министров СССР **указывает те конкретные области общесоюзной компетенции**, которые передаются на регулирование Советам Министров союзных республик. Например, в интересах совершенствования общественного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки их к жизни и труду, создания наиболее благоприятных условий для их всестороннего развития и получения ими среднего образования, Совет Министров СССР «предоставил Советам Министров союзных республик право реорганизовывать в необходимых случаях отдельные общеобразовательные школы-интернаты в общеобразовательные школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в составе I—VIII классов»³³.

Иногда в интересах решения задач, имеющих на данном этапе для страны первоочередное значение, Совет Министров СССР **разрешает** Советам Министров союзных республик в порядке исключения регулировать определенные отношения. Например, в связи с расширением телевизионного вещания в сельской местности Совет Министров СССР разрешил Советам Министров союзных республик осуществлять строительство и установку на селе приемных телевизионных устройств, систем космической связи... за счет средств, образованных от превышения доходов над расходами по бюджетам союзных и автономных республик, краев и областей, сверх общего объема предусмотренных им государственных капитальных вложений³⁴.

Правительство СССР влияет на деятельность Советов Министров союзных республик также при решении тех вопросов, которые являются или предметом исключительной компетенции союзной республики, или преимущественно регулируются ее органами управления. Это выражается в том, что Совет Министров, исходя из интересов союзных республик, **«рекомендует»** более эффективные варианты решения определенных задач. Например, для улучшения обслуживания населе-

³² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению культурного обслуживания сельского населения» от 10 ноября 1977 г., № 981; См. также Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 14 октября 1977 г., № 930.

³³ Постановление Совета Министров СССР от 1 декабря 1977 г., № 1040 (п. 1) или Постановление Совета Министров СССР от 10 сентября 1970 г., № 751.

³⁴ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению культурного обслуживания сельского населения» от 10 ноября 1977 г., № 981.

ния в гостиницах Совет Министров СССР рекомендовал Советам Министров союзных республик, начиная с 1978 года, рассмотреть и решить вопрос об организации республиканских, краевых, областных и городских объединений гостиничного хозяйства, где это целесообразно³⁵.

Совет Министров СССР обеспечивает необходимое взаимодействие между Советами Министров союзных республик и министерствами и государственными комитетами СССР, другими подведомственными ему органами по осуществлению их компетенции и проведению в жизнь планово-экономического и социального развития, важнейших комплексных общегосударственных, межотраслевых и региональных программ, решает возникающие при этом вопросы³⁶. Совет Министров СССР выполняет здесь роль организатора отраслевого и территориального управления во всесоюзном масштабе. Он определяет порядок отношений между министерствами и ведомствами СССР и правительствами союзных республик, что также отражается на постановлениях Совета Министров СССР, содержащих положение о компетенции Советов Министров союзных республик. При этом в одних случаях Правительство СССР возлагает решение вопроса на Советы Министров союзных республик, но с согласия общесоюзных центральных органов государственного управления, в других случаях — с участием последних, а иногда поручает решение вопроса министерствам и ведомствам СССР с согласия или участия Советов Министров союзных республик.

Так, Совет Министров СССР обязал Совет Министров РСФСР и Алтайский крайисполком осуществить в 1978—80 годах строительство второго речного водозабора в г. Барнауле с привлечением в порядке долевого участия средств заинтересованных министерств и ведомств СССР³⁷. Здесь Совет Министров РСФСР не только определяет круг заинтересованных министерств и ведомств СССР, но и долю средств их участия. В 1977 году Советы Министров союзных республик получили право по согласованию с Госкомитетом цен СССР, Министерством финансов СССР и Министерством мясной и молочной промышленности СССР в необходимых случаях пересматривать с первого января 1979 года внутриреспубликанские расчетные цены на сырье для мясной и молочной промышленности, с учетом новых торговых и оптово-сбытовых скидок, с целью обеспечения необходимой рентабельности производства³⁸. А в целях улучшения структуры управления торговлей Советы Министров союзных республик получили право разработать и утвердить в 1977—78 годах генеральные схемы управления торговлей в союзных республиках³⁹, с участием Министерства торговли СССР, Центросоюза и других министерств и ведомств СССР, имеющих торговую сеть.

В других случаях, как уже было сказано, решение вопроса Советом Министров СССР возлагается на центральные органы государст-

³⁵ Постановление Совета Министров СССР от 27 августа 1977 г., № 781 (п. 3) и от 1 декабря 1977 г., № 1043 (п. 4).

³⁶ Закон СССР о Совете Министров СССР (часть 3, ст. 18).

³⁷ Постановление Совета Министров СССР от 21 июля 1978 г., № 623; См. также Постановление Совета Министров СССР от 21 июля 1978 г., № 624.

³⁸ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему развитию торговли» от 5 июля 1977 г., № 611, п. 41.

³⁹ Там же, п. 42.

венного управления СССР, но с согласия или участия Советов Министров союзных республик⁴⁰.

Из приведенных примеров видно, что ни в первом, ни во втором случае Правительство СССР не очерчивает четко пределы полномочий ни Министерства Союза ССР, ни Совета Министров союзной республики в названных правоотношениях. Если добавить к этому и то, что в последние годы значительно расширились нормотворческие полномочия министерств и ведомств СССР, то будет ясна причина появления немалого количества их актов, в которых содержатся полномочия правительств союзных республик.

В юридической литературе неоднократно высказывалось мнение о том, что необходимо стабилизировать правовые основы взаимоотношений Советов Министров союзных республик с министерствами и ведомствами СССР⁴¹, законодательно закрепить процедуру рассмотрения предложений Совета Министров союзной республики союзными министерствами⁴².

Нельзя, конечно, отрицать право министерств и ведомств СССР осуществлять нормативное регулирование отрасли или сферы управления. Но оно не может быть безграничным и должно быть увязано с общими принципами взаимоотношений министерств и ведомств СССР с Советами Министров союзных республик (министерства и ведомства СССР не являются вышестоящими инстанциями над Советами Министров союзных республик). Если в процессе нормативного регулирования тех или иных отношений в отрасли или сфере управления необходимо внести какие-либо изменения в компетенцию Советов Министров союзных республик, то министерствам и ведомствам СССР следует, по идее, внести проект соответствующего нормативного акта в Совет Министров СССР⁴³.

А в тех случаях, когда министерства и ведомства СССР в своих актах указывают полномочия Советов Министров союзных республик, которые уже определены высшими органами государственной власти и управления Союза ССР, то они, на наш взгляд, должны назвать конкретный общесоюзный нормативный акт, определяющий эти полномочия⁴⁴.

Ե. ԱՅՎԱԶՅԱՆ — Միութենական օրենսդրության դերը միութենական հանրապետության Մինիստրների խորհրդի իրավասության սահմանման գործում.— Միութենական հանրապետության Մինիստրների խորհրդի իրավասությունը ածանցված է միութենական հանրապետությունից՝ որպես պետության, որպիսի հանգամանքն արտահայտություն է գտել միութենական

⁴⁰ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров ССР СССР от 1 февраля 1977 г., № 1043 (пункт 7).

⁴¹ И. Ш. Муксинов, Совет Министров союзной республики, с. 41.

⁴² Н. А. Айвазян, Конституционные вопросы компетенции союзной республики (по материалам Армянской ССР). Автореферат, канд. дисс., М., 1970, с. 13—14.

⁴³ Б. М. Лазарев. Компетенция органа управления, с. 229—230.

⁴⁴ Именно так были приняты «Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР», утвержденные приказом Министра финансов СССР от 30 июля 1974 г., № 180. См.: Финансовая система СССР (сборник нормативных документов), М., 1977, с. 76—109.

հանրապետությունների սահմանադրություններում և նրանց ընթացիկ օրենսդրության մեջ:

Սակայն միութենական հանրապետության Մինիստրների խորհրդի գործունեությունը ծավալվում է նաև ՍՍՀՄ իշխանության և կառավարման բարձրագույն մարմինների ազդեցության պայմաններում: Նման փոխհարաբերությունները պայմանավորված են սովետական պետության կազմակերպման ընդհանուր սկզբունքով՝ դեմոկրատական ցենտրալիզմով, որը ամրապնդված է ՍՍՀՄ սահմանադրության 3-րդ հոդվածում:

ՍՍՀՄ պետական իշխանության և կառավարման բարձրագույն մարմինների նորմաստեղծ գործունեության պրակտիկայի ուսումնասիրության հիման վրա հոդվածում ցույց է տրվում, թե այդ մարմիններից յուրաքանչյուրի կողմից ընդունված ակտերը ինչ ազդեցություն են ունենում միութենական հանրապետության մինիստրների խորհրդի իրավասության սահմանման վրա:

Միաժամանակ ցույց են տրվում ՍՍՀՄ պետական կառավարման բարձրագույն և կենտրոնական մարմինների կողմից ընդունված՝ միութենական հանրապետության կառավարության իրավասության սահմանման վերաբերյալ նորմեր բովանդակող այն ակտերը, որոնք չեն համապատասխանում ՍՍՀՄ և միութենական հանրապետությունների սահմանադրությունների պահանջների ոգուն: Այդ տեսակյունից հոդվածում արվում են մի շարք առաջարկություններ ՍՍՀՄ օրենսդրության կատարելագործման վերաբերյալ: