

ГРАНИЦЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЯ

Н.В. СИЛЬЧЕНКО

Журнал «Советское государство и право». – 1991. - № 8. – С. 14 – 23.

В условиях коренных преобразований во всех сферах общественной жизни происходят неизбежные сбои в функционировании правовой системы. Острее, чем прежде, выявляется несовершенство системы действующего законодательства, обнажаются недостатки в законотворческом процессе. В среде профессиональных юристов все чаще высказываются скептические суждения о возможностях закона изменить ситуацию в лучшую сторону. Если ранее справедливо указывали на то, что законов у нас мало, что их удельный вес среди нормативно-правовых актов незначителен¹, то сейчас высказываются соображения о том, что законы надо принимать лишь тогда, когда это крайне необходимо².

Все это актуализирует известный в теории права вопрос о творческих возможностях законодателя в развитии общественных отношений, преобразовании правовой системы, т.е. о пределах (ограничителях) деятельности законодателя. Важно знать, что законодателю запрещено (соответственно, что разрешено) природой общественных отношений, что может нарушить стабильность правовой системы, разрушить условия, при которых люди могут нормально строить свои взаимоотношения. Исходя из этого, надо определить, какой должна быть деятельность, отвечающая реальным потребностям участников общественных отношений и природе последних. Иными словами, речь идет о запретной черте, «границе», переступить которую законодатель не имеет права, ибо это означало бы основательное разрушение правовых и нравственных начал общества. Конечно, знание границ, запретной черты еще не означает, что законодатель будет следовать условиям запретов (ограничений). Но без их определения теряет смысл существование института конституционного контроля, поскольку он возможен лишь в том случае, если установлены качественные стороны контролируемого процесса, его «координаты» в едином социальном организме.

Под границами деятельности законодателя в статье понимается, во-первых, какие общественные отношения могут быть подвергнуты воздействию со стороны законодателя, во-вторых, каковы принципиальные возможности, а следовательно, пределы воздействия законодателя на эти общественные отношения. В первом случае необходимо очертить то «социальное пространство», которое может быть предметом законодательного регулирования, во втором – обозначить возможность законодателя в его упорядочении.

Сфера действия права – граница деятельности законодателя

Сфера действия права существует как объективная реальность независимо от того, осознаем мы ее или нет. Наряду со сферой действия права есть и сфера законодательного регулирования, т.е. те правовые по своей природе общественные отношения, которые были (или могут быть) подвергнуты воздействию со стороны законодателя. Законодатель придает им законную силу, подводит под защиту государства, утверждает в общественном сознании тот факт, что отношения имеют «нормальный», «правильный» характер³.

Если бы правовая природа общественных отношений лежала на поверхности или была во всех случаях научно доказана, то сфера законодательного регулирования скорее всего совпала бы со сферой действия права. Но опыт развития законодательного регулирования общественных отношений свидетельствует о том, что чаще всего обе указанные сферы не совпадают. Доказательством их несовпадения могут служить институт аналогии закона,

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982, с. 45; Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен. – Сов. гос. и право, 1988, № 5, с. 3.

² См.: Манов Г.Н. Социалистическое правовое государство: проблемы и перспективы. – Сов. гос. и право, 1989, № 6, с. 5.

³ См.: Круглый стол журнала «Советское государство и право». О понимании советского права. – Сов. гос. и право, 1979, № 7, с. 71.

понятия мертворожденных и неправовых законов. Поэтому не следует полагать, будто с помощью закона можно неправоное по своей природе общественное отношение сделать правовым⁴ и тем самым расширить или, наоборот, сузить сферу действия права. Не все то, что практически регулируется законом и защищается государством, есть право; в то же время не все то, что есть право, всегда находит защиту государства и регулируется законом.

Именно неразличение понятий права и закона и обуславливает выводы некоторых ученых о том, что, чем шире область социальной жизни, свободной от нормативно-правового регулирования, чем прочнее устои правового государства⁵. Если государство не в состоянии по своему усмотрению расширить либо сузить сферу действия права, то прочность его устоев не может зависеть оттого, шире или уже эта сфера. Правовое государство тем и отличается от любой иной государственной формы устройства общества, что в своей законотворческой деятельности строго следует правовым началам общества.

Вместе с тем правовой характер законов сам по себе еще недостаточное свидетельство того, что государство является правовым. Не менее важно, чтобы правовые законы строго и неуклонно реализовывались в обществе в правовых, законных формах. К сожалению, этому аспекту у нас не было уделено в свое время должного внимания, что отрицательно сказывается на деятельности исполнительной власти. Нужна не просто сильная исполнительная власть, а такая, которая действовала бы только в рамках закона и только правовыми средствами. Существующие в нашей стране механизмы признания законов неправовыми и неконституционными следует, видимо, дополнить не менее эффективными механизмами контроля за правомерностью и законностью актов и действий исполнительной власти.

Таким образом, изначальным, отправным ограничителем деятельности законодателя служит сфера действия права. В этом плане трудно согласиться с П.М. Рабиновичем, который считает возможным включить в сферу правового регулирования (читай – законодательного. – Н.С.) регулирования те общественные отношения, которые не могут быть урегулированы законом, но тем не менее урегулированы им⁶. Невозможность урегулирования общественного отношения посредством закона – верный признак того, что отношение не имеет правовой природы. Законодатель, осознающий это обстоятельство, но все же издающий закон, вряд ли может рассчитывать на его эффективное действие.

Преступая к регулированию общественных отношений, законодатель должен прежде всего уяснить, входит или нет данное отношение в сферу действия права. Ответ на этот вопрос можно получить двумя способами: а) путем теоретического анализа, доказательством того, что отношение, подлежащее регулированию, имеет правовую природу; б) эмпирическим путем, т.е. методом проб и ошибок. Даже при поверхностном анализе нашего законодательства можно убедиться, что законодатель обычно избирает второй вариант ответа на данный вопрос. Излишне доказывать, что такой путь приводит к неоправданным издержкам не только материального, но и морального характера. Излишне доказывать и то, что, если бы законодатель точно знал, какое отношение имеет правовую природу, а какое – нет, он скорее всего (презумпция порядочности законодателя) воспользовался бы правовым способом.

Опираясь на имеющиеся в юридической литературе разработки по данной проблеме, попытаемся сформулировать те свойства, которые присущи отношениям, имеющим правовую природу.

⁴ См. Нерсисянц В.С. Право: многообразие определений и единство понятия. – Сов. гос. и право, 1983, № 10, с. 29.

⁵ См.: Манов Г.Н. Указ. соч., с. 5.

⁶ См.: Рабинович П.М. Сфера и пределы правового регулирования: понятие, виды, факторы развития. – В кн.: XXVII съезд КПСС и развитие теории государства и права. Свердловск, 1987, с. 53.

Правовые отношения возникают в результате разделения труда и появления собственности, имущественного неравенства, с отделением производителя от результатов труда. Процесс создания, обмена и распределения материальных и духовных ценностей происходит в этих условиях в форме определенных стоимостей. Стоимости переходят от одной стороны отношения к другой таким образом, что право сторон «пропорционально доставляемому ими труду»⁷, т.е. на условиях эквивалента.

Эквивалентное начало правовых отношений отличает их от отношений нравственных, в которых момент обмена стоимости на эквивалентных началах отсутствует. Материальные и духовные ценности в нравственных отношениях также могут переходить от одной стороны отношения к другой, но не на стоимостно-эквивалентной основе, а как проявление моральных качеств. Более того, нравственный уровень общества определяется помимо всего прочего тем, насколько распространены в обществе процессы добровольного перераспределения ценностей на неэквивалентной основе. Да и нравственная крепость личности состоит в том, насколько развита в ней способность поделиться с окружающими имеющимися в ее собственности ценностями (благами) на безвозвратной и безвозмездной основе⁸. По-видимому, суть нравственного воспитания человека заключается в формировании такой способности, утверждении ее в качестве внутренней потребности личности.

Для правового отношения характерно, что, основываясь на формальном равенстве сторон, процесс его функционирования неизбежно приводит к формированию фактического неравенства, освящению фактического неравенства правом. Нравственным отношениям это не свойственно, напротив, нравственные заповеди исходят из равенства людей. Но утверждение равенства в нравственном смысле предполагает, что в обществе утверждается (или уже утвердилось) освященное правом фактическое неравенство. Иначе терялся бы смысл провозглашения равенства в нравственных постулатах. Процессы формирования фактического неравенства и утверждения равенства в нравственном смысле происходят одновременно, пересекаясь и стимулируя друг друга. Однако движение нравственности в социальном пространстве имеет прямо противоположное праву направление и назначение: право исходит из формального равенства и утверждает фактическое имущественное неравенство, нравственность же, признавая закономерность такого неравенства, отталкиваясь от него, стремится установить в обществе фактическое (насколько это возможно) имущественное равенство. В этом смысле нельзя согласиться с Е.А. Лукашевой в том, что у права и морали имеется общность в функциональном отношении⁹. Действительно, право и мораль действуют в едином «поле» социальных связей, но «полюсы» у правового и морального полей прямо противоположны. Отсюда вывод: для деятельности законодателя нравственная сфера жизни общества должна быть напрочь закрыта, отношения, построенные исключительно на общечеловеческих нравственных ценностях, не должны быть предметом его воздействия.

Законодательство потому и не может декретировать нравственность, что его назначение – выразить и закрепить именно правовую природу вещей, а не нравственную. Для закрепления и защиты последней существуют иные формы, способы и средства. По Марксу, закон «является всеобщим и подлинным выразителем правовой природы вещей. Правовая природа вещей не может поэтому приспособляться к закону – закон, напротив, должен приспособляться к ней»¹⁰. При противоположной социальной направленности права и нравственности попытка законодателя декретировать нравственность неизбежно привела бы к созданию системы неправового законодательства.

Точно также законодатель не может провозгласить правом безнравственность, ибо это означало бы замену права бесправием. Если нравственность коренится в конечном счете в

⁷ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 19, с. 17–20.

⁸ См.: Фокина Н. Неотложные долги. Когда платить по счету нравственности. – Сов. Россия, 1990, 24 марта.

⁹ См.: Лукашева Е.А. Право. Мораль. Личность. М., 1986, с. 72.

¹⁰ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 1, с. 122.

неэквивалентном добровольном обмене благами, то суть безнравственности состоит в стремлении к неэквивалентному обмену, но против воли и желания сообщества, т.е. к утверждению противоправного неравенства. Если нравственность стремится преодолеть фактическое неравенство в легальных правовых формах либо в тех, которые не нарушают правовой природы общественных отношений, то безнравственность не только отрицает нравственные основы общества, но и направлена на то, чтобы утвердить такое неравенство (чаще всего под покровом стремления к равенству), которое основано на отрицании и разрушении права. Таким образом, нравственность признает право как объективную, необходимую форму бытия общества, безнравственность же его отрицает.

При внешне одинаковой социальной направленности права и безнравственности это – антиподы, ибо процесс функционирования права, в отличие от безнравственности, приводит к естественно-историческому, закономерному, а потому правильному и справедливому неравенству.

Субъекты правового общения взаимодействуют с контрагентами только как с равными себе существами, соблюдая равенство взаимных предоставлений и получений, свободу контрагента, его положение как относительно автономного, независимого лица¹¹.

Равенство в правовом отношении состоит в том, что фактически неравные люди, обмениваясь материальными и духовными ценностями на эквивалентных началах, вынуждены признавать друг друга равными себе. Равенство участников правового общения, таким образом, не навязывается извне, а является естественным, закономерным результатом развития тех общественных отношений, которые основаны на эквивалентном обмене ценностями. Именно требование эквивалентности с неизбежностью формирует «равный масштаб», ставит участников общественного отношения в равное положение. Эквивалентное отношение и возможно как эквивалентное только тогда, когда его участники имеют равную возможность устанавливать эквивалент, единых для них масштаб поведения.

С другой стороны, основанные на равном, эквивалентном начале общественные отношения позволяют признать возникающее вследствие их функционирования фактическое неравенство товаропроизводителей, собственников закономерным, правильным, справедливым, правовым. В этом смысле никогда не может стать правовым, и следовательно, справедливым такое неравенство, которое основано на нетипичных, незаконномерных, неестественных для эквивалентного обмена связях: воровстве, грабеже, принудительном перераспределении ценностей и т.п., если даже они не запрещены законом.

Перераспределение материальных и духовных ценностей с помощью государства путем налогов и сборов, выплаты пособий и предоставления льгот лишь тогда может считаться правомерным, когда направлено на установление или восстановление нарушенного эквивалента, производится в интересах лиц, которые в силу своих психофизических свойств или по причине не зависящих от них обстоятельств (стихийное бедствие и т.п.) не могут выступать равной стороной в обмене эквивалентами. Вмешательство же государства в процессы обмена, распределения и перераспределения благ с иных, пусть даже самых благих, побуждений приводит к нарушению эквивалентного характера отношений, равенства сторон и не может быть оправдано.

Суть произвола, в отличие от права, заключается как раз не в том, что в отношениях проявляется усмотрение участников, а в нарушении эквивалентного и равного характера правовых отношений. Равный и единый масштаб не может быть установлен помимо желаний и волевых устремлений участников правового общения, осознается и устанавливается ими как компромисс различных волей (усмотрений и своеволий). Отступление от эквивалентности и равенства, стремление заменить их по своему выбору одной из сторон, навязать выгодные ей представления об их ценностях всему правовому

¹¹ См.: Круглый стол журнала «Советское государство и право». О понимании советского права. – Сов. гос. и право, 1979, № 8, с. 63; Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М., 1977, с. 52–53.

сообществу с нарушением уже сложившихся и признанных масштабов поведения и есть произвол. Если отступление от правовых начал совершается государством, мы имеем дело с государственным произволом, даже если он облечен в форму закона.

В известном смысле недовольство широких слоев населения деятельностью «новой» кооперации обусловлено тем, что во взаимоотношениях с ней они сталкиваются с неравенством, основанным на эквивалентных началах общения. Деятельность кооперации базируется на привилегии для части общества, тем самым нарушаются права остальных людей. И если действующее законодательство фактически признает и разрешает существование неэквивалентного, неравного обмена благами, оно вряд ли может считаться правовым. Требование советскими гражданами равных для всех условий производства и обмена, в том числе и для кооперации, гораздо ближе к сути правовой справедливости, чем ныне действующее законодательство, регулирующее процессы обмена и распределения материальных и духовных ценностей.

Правовое отношение суть социально контролируемое отношение прежде всего потому, что обмен ценностями может производиться только путем ясно выраженных внешних действий, поступков участников общественных отношений. Обмен стоимостями происходит на основе сложившегося общественного разделения труда, и стоимости, прежде чем быть обмененными, должны быть произведены. Создание благ носит общественный характер, а потому общество имеет непосредственный правовой интерес к контролю за их распределением и обменом. Участники правового общения кровно заинтересованы в том, чтобы в ходе передвижения благ не нарушался принцип эквивалентности и равенства сторон, ибо его нарушение угрожает нормальному правовому бытию социума. Общественный, всеобщий характер производства с неизбежностью формирует требование всеобщности и подконтрольности правового общения, превращает это требование в принцип всеобщего правового равенства. Отношения по перераспределению материальных и духовных благ, которые сознательно укрываются от общественности, основаны на нарушении принципов эквивалентного, всеобщего правового равенства, преследуются по закону.

Именно в социальной контролируемости правового отношения и заложена возможность государственного принуждения. Неконтролируемое отношение, следовательно, не может быть урегулировано и законом, ибо за последним в этом случае не стоит государственная власть, способная «принуждать к соблюдению норм права»¹². Законы подобного рода потому и называются «книжными», что их создатель не вдохнул в них свою силу, а закон без силы государства есть просто клочок бумаги.

Таким образом, общественное отношение, имеющее правовую природу и способное вследствие этого стать предметом законодательного регулирования, характеризуется тем, что: а) основано в конечном счете на имущественном неравенстве; б) его участники строят свои отношения на эквивалентных началах; в) базируется на формальном правовом равенстве сторон и делает вытекающее из него фактическое неравенство закономерным, правильным, правовым; г) может нормально функционировать только на принципе всеобщего равенства; д) социально контролируется.

Разделение властей и пределы деятельности законодателя

В условиях разделения властей весьма привлекательна мысль о том, что закон не только должен приобрести подлинное верховенство, но и стать исключительным (единственно возможным) источником положительного права. Представляется, однако, что реальное положение дел в нашей правовой системе сейчас таково, что ни в ближайшей, ни в более далекой, но обозримой перспективе сделать закон исключительным или хотя бы основным писанным источником права невозможно. Укажем вначале на соображения, так сказать, практического характера.

¹² См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 99.

Обновление законодательства в рамках развернувшейся правовой реформы сопровождается очищением действующей нормативной системы от устаревших и неправовых актов. Сокращение подзаконных, и прежде всего ведомственных, нормативно-правовых актов, увеличение удельного веса законов – реальная перспектива. Но процессы повышения авторитета законодательной власти, определение подлинного места и роли исполнительной власти должны быть синхронизированы во времени, происходить эволюционно, как можно менее болезненно. Здесь, в отличие от иных сфер общественной жизни, следует избегать резкой, революционной ломки. Возникновение и развитие новой правовой системы подчинены только им присущей логике. На место отжившим свой век элементам старой системы нормативно-правовой регуляции должны быть поставлены новые по содержанию и форме, иначе неминуемо произойдет сбой в работе системы в целом.

Дефицит нормативно-правовых актов может оказаться отнюдь не лучше их инфляции, излишней зарегулированности отношений. Лишение же исполнительной власти нормотворческих полномочий означало бы полный развал и паралич правовой системы.

До учреждения поста Президента СССР и последовавших затем шагов по разделению законодательной и исполнительной властей, когда верховенство законов покоилось на полновластии Советов, безусловно, были весьма серьезные теоретические основания для исключения (и даже запрета) нормативно-правовых актов исполнительно-распорядительных органов из числа источников права. Исполнительная власть, формировавшаяся Советами народных депутатов сверху донизу, полностью подотчетная и подконтрольная Советам, получавшая от них властные полномочия, могла быть реально устранена Советами же из сферы нормотворчества. Никаких прямых конституционных ограничений для этого не было. Равно как не существовало и серьезных теоретических соображений против этого (за исключением ссылок на практические нужды и т.п.).

После же внесения в Конституцию СССР изменений, в соответствии с которыми исполнительная власть возглавляется Президентом СССР, который должен избираться согласно ст. 127 Конституции СССР гражданами СССР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, ситуация принципиально изменилась. В результате как законодательная, так и исполнительная власти получают свои полномочия от всего народа. И в этом смысле ни та, ни другая не обладают полновластием и не имеют каких-либо преимуществ друг перед другом. Каждая из них выполняет возложенные на них Конституцией СССР обязанности, реализуя при этом предоставленные права.

Для нормального функционирования исполнительной власти нужна солидная нормативная основа. Наряду с актами властвования, которые являются простым исполнением велений законов, исполнительная власть издает такие акты властвования, которые вносят в нормативно-правовое регулирование нечто новое. Если в актах первого вида проявляется подчиненная закону функция властвования, то в актах второго вида – функция творческая, свободная, подчиненная закону только в своих формах¹³.

Не дело законодательной власти определять во всем многообразии деятельность власти исполнительной, предписывать ей все и вся. Если даже и предположить, что теоретически и практически это возможно, то в таком случае исполнительная власть оказалась бы полностью поглощенной законодательной, ее существование потеряло бы всякий смысл.

Орган конституционно-правового надзора может в соответствии с Конституцией СССР признать акты исполнительной власти антиконституционными и неправовыми. Но в рамках представленных исполнительной власти полномочий она самостоятельна. Подзаконность ее актов вовсе не означает отсутствия права на нормотворчество¹⁴, а лишь подчеркивает верховенство законодательной власти в официальном признании и

¹³ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1905, с. 3.

¹⁴ См. об этом подробнее: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания. – Сов. гос. и право, 1989, № 12, с. 6–9.

выражении правовой природы общественных отношений. В то же время верховенство законодательной власти не может быть абсолютным. Она не может лишить исполнительную власть прерогатив, предоставленных ей Конституцией. Опыт функционирования тех государств, где последовательно проведено разделение исполнительной и законодательной властей, свидетельствует о том, что нигде не удалось свести функцию законодательной власти только к установлению юридических норм, а исполнительной – только к их исполнению.

Прочертить границу между законодателем и исполнительной властью в нормотворчестве не просто. Будучи в основных чертах закреплённой в Конституции, она все же подвержена эволюционным изменениям, определяется во многом практикой государственного строительства. В самом общем плане можно, по-видимому, утверждать, что законодательная власть вправе действовать в той сфере имеющих правовую природу общественных отношений, ведение которых отнесено Конституцией СССР к Верховному Совету СССР (если речь идет о Союзе ССР в целом) и Верховным Советом республик (если речь идет о союзных и автономных республиках). Исполнительная же власть вправе издавать нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным Конституцией СССР, Конституциями союзных и автономных республик к ведению Президента СССР, Кабинета Министров СССР, Президентов и Кабинетов (либо Советов) Министров союзных и автономных республик.

В то же время должен быть установлен минимум нормотворческих полномочий, поступиться которыми исполнительная власть ни в коем случае не может, а законодательная не вправе посягать на них. Именно этот минимум и составляет для законодателя еще один предел деятельности – ограничитель организационно-правового характера. В практическом плане этот предел определяется возможностью и способностью исполнительной власти самостоятельного, не нарушающего Конституцию СССР, Конституции союзных и автономных республик, нормативно-правового регулирования общественных отношений.

Распределение сферы действия права между законодательной и исполнительной властями – принципиальнейший вопрос. И здесь должна быть четкость и полная ясность. Вместе с тем следовало бы во избежание излишней жесткости «конфронтации» властей предусмотреть в Конституции определенную сферу сотрудничества, своеобразную «буферную зону»¹⁵, имея в виду и то обстоятельство, что провести предельные границы в их компетенции не всегда представляется возможным.

Процесс последовательного разделения законодательной и исполнительной властей, возможность осуществления конституционно-правового надзора за актами последней должен, на мой взгляд, привести к тому, что законодательная власть (ныне Верховный Совет СССР согласно п. 18 ст. 113 Конституции СССР) будет лишена права «отменять акты Кабинета Министров СССР в случае несоответствия их Конституции СССР и законам СССР»¹⁶. Однако, данная норма имеет своим назначением установление контроля законодательной власти за исполнительной, обеспечение соответствия действий последней Конституции СССР и законам СССР. Вряд ли, однако, эта цель может быть достигнута при правовой конструкции, зафиксированной в Конституции. Кабинет Министров СССР, будучи, согласно ст. 128 Конституции СССР, исполнительно-распорядительным органом Союза ССР и подчиняясь Президенту СССР, является лишь продолжением исполнительной власти, возглавляемой Президентом СССР, ее, так сказать, рабочей частью. Основные полномочия исполнительной власти всегда могут быть реализованы Президентом СССР, в том числе путем издания указов как нормативного, так

¹⁵ Вряд ли правильно именовать данную сферу, как предлагают И.Ф. Казьмин и С.В. Поленина, совместной компетенцией законодательных и правительственных органов (см.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. Указ. соч., с. 7). Законодательная и исполнительная власти в правовом государстве имеют различный характер и разное назначение, поэтому совместную компетенцию иметь не должны.

¹⁶ См.: Известия, 1990, 28 дек.

и индивидуального характера. Законодательная же власть в лице Верховного Совета СССР ни на отмену, ни даже на приостановление актов Президента СССР никаких полномочий не имеет. Если бы Верховный Совет СССР вступил в конфликт с исполнительной властью, используя полномочия по отмене актов Кабинета Министров, то оказался бы побежденным. Для этого достаточно, чтобы те же по содержанию акты приобрели форму указов Президента СССР.

Кроме того, использование в п. 18 ст. 113 Конституции СССР понятия «акты Кабинета Министров СССР» без расшифровки (нормативные это акты или акты индивидуального характера) запутывает содержание изложенной в ней нормы права. Ошибочно полагать, будто Верховный Совет СССР мог быть наделен правом отменять индивидуальные акты Кабинета Министров СССР, даже если они противоречат Конституции СССР и законам СССР. Это означало бы, что открываются в принципе безграничные возможности вмешательства законодательной власти в дела и прерогативы власти исполнительной, а это, в свою очередь, могло бы при определенных условиях привести к параличу исполнительной власти.

Для контроля за конституционностью и подзаконностью актов Кабинета Министров СССР предусмотрены иные механизмы. Что касается актов Кабинета Министров СССР нормативно-правового характера, то они подконтрольны Комитету конституционного надзора СССР. Из буквального толкования п. 9 ст. 127³ Конституции СССР, согласно которой Президент вправе отменять постановления и распоряжения Кабинета Министров СССР, акты министерств СССР, других подведомственных ему подведомственных ему органов, также вытекает, что предметом контроля со стороны Президента могут быть не только индивидуальные, но и нормативно-правовые акты Кабинета Министров.

Учитывая, что контроль со стороны Президента за индивидуальными актами Кабинета Министров имеет, так сказать, «внутривластный» характер и потому не может быть беспристрастным, а также имея в виду, что для контроля за индивидуальными актами самого Президента нет пока соответствующих механизмов, следовало бы, на мой взгляд, предусмотреть в Конституции создание Высшего административного суда, которому можно поручить следить за конституционностью и подзаконностью индивидуальных актов всей ветви исполнительной власти во главе с Президентом.

Таким образом, как соображения практического порядка, так и общие принципы правовой государственности не позволяют положительно ответить на поставленный выше вопрос о возможности заполнения сферы действия права силами одной только законодательной власти. Но если законодатель не может претендовать на монопольное владение сферой действия права, должен ли он оставить без своего внимания ту ее часть, в которой он имеет первенство? Допустимо ли официальное выражение, признание (и, соответственно защита) общественных отношений, имеющих правовую природу, в иных, кроме закона, источниках права? Это важно потому, что сфера действия права не терпит пустоты. Если отсутствует закон, она заполняется иными источниками права и защищается иными способами и средствами, часто не признаваемыми государством. В не столь давние времена можно было не закреплять в законе право предприятий распоряжаться сверхплановой продукцией по своему усмотрению, можно было считать это правонарушением и даже уголовных элементов в их защите против рэкетиоров, но если государство не в состоянии, используя закон, защитить собственность, честь и достоинство граждан, они прибегают к «варварским» способам защиты своих прав.

В связи с существенными изменениями современного законодательства, отменой актов, стесняющих самостоятельность предприятий и организаций, в литературе справедливо ставится вопрос о том, что в будущем многие вопросы взаимоотношений участников гражданского оборота будут решаться ими самими в рамках свободно заключаемых договоров, а гражданско-правовой договор приобретет качества нормативного

документа¹⁷. Можно было бы легализовать и иные источники права: правовой обычай и правовой прецедент. В борьбе с неправовыми актами в интересах господства права законодатель может сознательно пойти на правовые пробелы¹⁸. Вместе с тем процессы должны быть подконтрольны законодателю и управляемы. Споры нет, правовые пробелы во многих случаях могут оказаться предпочтительнее антиправовой беспределности. Но при слабости законодательной власти, низкой правовой культуре правоприменителей и граждан ориентация на правовые принципы, нормы Конституции и законов может закончиться анархией и произволом.

Неустойчивость ситуации в обществе – не самое лучшее время для экспериментов в правовой системе. Не надо забывать, что правовые пробелы могут быть заполнены не только новыми правовыми нормами, формами и отношениями в различных сферах общественной жизни. Они могут быть использованы для легализации антиправовых по своей природе явлений. Элементы старого общественного сознания, форм государственной и общественной жизни, как показали недавние события в ряде закавказских и среднеазиатских республик, могут довольно легко воспроизводиться в современных условиях¹⁹.

¹⁷ См.: Грибанов В.П., Суханов Е.А. О возрастании социальной ценности гражданского права. – Сов. гос. и право, 1989, № 5, с. 84–85; Тихомиров Ю.А. Закон, стимулы, экономика. М., 1989, с. 111–127.

¹⁸ Круглый стол журнала «Советское государство и право». Советское правовое государство и юридическая наука. – Сов. гос. и право, 1989, № 3, с. 57.

¹⁹ См.: Колесников Е.В. Обычай как источник советского государственного права. – Правоведение, 1989, № 4, с. 25