КОЛИЧЕСТВЕННОЕ СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ВИДАМИ АКТОВ И ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ЗАКОНА

ЖУРНАЛ «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО». – 1988. – № 2. – С. 13 – 21.
Н.В. СИЛЬЧЕНКО

В юридической науке уделяется заметное внимание вопросам теории закона. Основательному исследованию подвергнуты различные стороны закона, определяющие его качество как высшего по юридической силе нормативно-правового акта. Вместе с тем помимо изучения качественных признаков закона не менее важно исследование его количественных параметров.

Можно предположить, что численная величина законов оказывает влияние на их качественное своеобразие и соответственно на положение в системе советского законодательства в целом. Отсутствие, например, урегулированности тех или иных общественных отношений законом в тех случаях, когда это необходимо, возмещается обычно регламентированием их нормативно-правовыми актами иных видов, что никак не способствует поднятию авторитета закона. В этом плане важно выяснить: а) каково соотношение принимаемых законов и других видов нормативно-правовых актов, чем оно определяется, каковы тенденции и перспективы изменения данного соотношения? б) влияет ли и в каких направлениях количественная величина законов на их место и роль в системе источников права?

Автором настоящей статьи было предпринято исследование количественного соотношения важнейших видов нормативно – правовых актов в иерархической структуре советского законодательства: законов, нормативных актов Президиума Верховного Совета СССР, актов Совета Министров СССР. Исследование проводилось с актами, изданными за период с 1969 по 1986 гг., т.е. за 9 лет до и после вступления в силу Конституции СССР 1977 г.

Анализ показал, что взятое за единицу количество изданных законов[1] дает следующее соотношение между законами и нормативными актами Президиума Верховного Совета СССР, с одной стороны, между законами и нормативными актами Совета Министров СССР – с другой – 1 : 5,7 : 62. При этом процент законов в общем объеме вновь принимаемых актов составляет 1,46, актов Президиума Верховного Совета СССР – 8,3, актов Совета Министров СССР – 90,24. Соотношение между взятыми за единицу законами и нормативно-правовыми актами Президиума Верховного Совета СССР и нормативными актами Совета Министров СССР выглядит следующим образом: 1 : 9,2. Законодательные акты составляют 8,8 %, а акты Совета Министров СССР – 91,2 %.

Анализ количественных показателей соотношения законов и нормативных актов Президиума Верховного Совета СССР свидетельствует, что число актов Президиума в среднем в 5,7 раза больше числа законов. Это в основном обусловлено различием в характере работы органов, издающих названные виды актов. В то время как Верховный Совет СССР работает в сессионном порядке 2 раза в год (ст. 112 Конституции СССР), Президиум Верховного Совета СССР согласно ст. 119 Основного Закона Советского государства выступает постоянно действующим органом Верховного Совета СССР, подотчетным ему во всей своей деятельности и осуществляющим в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти СССР в период между его сессиями.

---

[1] В том числе законов, которыми утверждаются Указы Президиума Верховного Совета СССР.

Полученные данные свидетельствуют также о том, что число изданных Советом Министров СССР нормативных актов значительно больше числа законов (в среднем в 62 раза), а также всех законодательных актов (в среднем в 9,2 раза). Однако данное соотношение не может быть связано с различием в объеме полномочий издавших эти виды актов органов. Верховный Совет СССР – высший орган государственной власти страны, тогда как Совет Министров СССР – высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти. Поэтому, исходя лишь из различий в их полномочиях, логично было бы предположить картину, противоположную той, которая получена в действительности. Дело в том, что согласно ст. 108 Конституции СССР Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР, и, следовательно, количество принимаемых им актов не может быть ограничено ничем и никем[2].

Очевидно, данное соотношение обусловлено причинами иного рода. Деятельность высших органов власти и управления СССР подчинена решению стоящих перед обществом на каждом конкретном этапе его развития задач. Однако, если Верховный Совет СССР устанавливает общие направления в решении социально-политических задач как органов власти, так и органов управления, то деятельность Совета Министров СССР направлена главным образом на выполнение социально-экономических задач (ст. 6 Закона о Совете Министров СССР)[3]. Таким образом, деятельность Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, будучи однородной по существу, отличается конкретным содержанием стоящих перед ними задач.

Далее, если основная форма работы Верховного Совета СССР – сессии, созываемые 2 раза в год, то заседания правительства проводятся согласно ст. 28 Закона о Совете Министров СССР не реже 1 раза в квартал. Кроме того, Совет Министров СССР принимает нормативные акты и на заседаниях своего постоянно действующего органа – президиума Совета министров СССР. Есть немало нормативных распоряжений, издаваемых единолично.

Определенный интерес представляет динамика соотношения показателей при их сопоставлении за период до принятия Конституции СССР 1977 г. и после ее вступления в силу. Как известно, вступление в силу Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик повлекло за собой существенное обновление и совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни. Более активной стала правотворческая деятельность Верховного Совета СССР и его Президиума. Утверждение Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. Плана организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР[4] придало правотворческой деятельности Верховного Совета СССР, его Президиума и Совета Министров СССР планомерный, организованный характер. Этому безусловно способствовало также принятие Плана подготовки законодательных актов и постановлений правительства на 1983–1985 гг., а также Плана подготовки законодательных актов СССР, постановлений правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986–1990 гг.[5].

---

[2] В литературе отмечается, что, хотя согласно ст. 31 Конституции СССР 1936 г. Верховный совет СССР мог осуществлять все права, принадлежащие Союзу ССР, поскольку они не входили в компетенцию подотчетных Верховному Совету органов – Президиуму Верховного Совета СССР, Совету Министров СССР и министерствам СССР, на практике, когда это было необходимо, непосредственно Верховный Совет СССР решал вопросы, изымая их из ведения подотчетных ему органов (см.: Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978, с. 186.)

[3] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 436.

[4] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 51, ст. 764.

[5] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 39, ст. 743; 1986, № 37, ст. 782.

Учитывая, что процесс обновления и совершенствования советского законодательства является закономерностью развития правовой надстройки социализма, приобрел плановый характер и становится постоянной практикой[6], можно предположить, что соотношение исследуемых видов актов после принятия Конституции СССР 1977 г. является устойчивым и наиболее характерным для них. Отсюда внедрение в практику работы высших органов власти и управления СССР планов разработки и принятия нормативно-правовых актов на длительную перспективу служит необходимым условием установления в системе советского законодательства оптимального, научно обоснованного соотношения законов и подзаконных актов, повышения верховенства закона. С этой целью сопоставим средние показатели соотношения исследуемых видов нормативно-правовых актов за период с 1969 по 1977 г. и 1978 по 1986 г. со средним показателем в целом за период с 1969 по 1986 г. (по отношению к взятым за единицу законам).

Период	1969–1977 гг.	1978–1986 гг.	1969–1986 гг.
Нормативные акты Президиума Верховного Совета СССР	6,3	5,4	5,7
Нормативные акты Совета Министров СССР	61	63	62

Подобное сравнение законодательных актов и нормативных актов Совета Министров СССР по отношению к законодательным актам, взятым за единицу, выглядит следующим образом:

Период	1969–1977 гг.	1978–1986 гг.	1969–1986 гг.
Нормативные акты Совета Министров СССР	8,4	9,7	9,2

При этом законы составляют в общем объеме актов за период с 1969 по 1977 г. 1,5 %, за период с 1978 по 1986 г. – 1,4 %, за период с 1969 по 1986 г. – 1,46 %. Те же данные в отношении актов Президиума Верховного Совета СССР: 9,2 %; 7,9 %; 8,3 %. В целом законодательные акты в общем объеме исследуемого массива за указанные периоды – 10,6 %; 9,3 %; 9,8 %.

Анализ средних показателей количественного соотношения законов и нормативно-правовых актов Президиума Верховного Совета СССР выявил, что средний показатель соотношения за период с 1978 по 1986 г. (5,4) меньше не только среднего показателя такого соотношения за период с 1969 по 1977 г. (6,3), но и среднего показателя в целом с 1969 по 1986 г. (5,7). Это свидетельствует о том, что за последние 9 лет наметилось возрастание числа законов в системе законодательных актов. Аналогичный средний показатель количественного соотношения законов и нормативно-правовых актов Совета Министров СССР (63) больше среднего показателя такого соотношения для этих видов актов в целом с 1969 по 1986 г. (62) и больше того же показателя за период с 1969 по 1977 г. (61). Таким образом, после 1977 г. Совет Министров СССР усилил свою правотворческую деятельность, число его актов по отношению к законам возросло.

[6] См.: Самощенко И.С. Планирование законодательства в СССР. – Сов. гос. и право, 1983, № 3, с. 4.

Самое важное состоит в том, что при анализе полученных данных обнаруживается снижение удельного веса законов в общем объеме нормативно-правовых актов верхнего законодательного эшелона в период после принятия Конституции СССР 1977 г. Так, если процент законов в общем объеме вновь принимаемых актов до 1978 г. был равен 1,5, то после 1977 г. – 1,4. Одновременно в рассматриваемый период произошло снижение удельного веса законодательных актов в целом. До 1978 г. он составляли 10,6 %, а после 1977 г. – 9,3 %. Наблюдается рост нормативно – правовых актов Совета Министров СССР: до принятия Конституции СССР – 89,51 %, а после 1977 г. – 90,65 %.

В советской юридической литературе последних лет отмечалось, что вступление в действие Конституции СССР 1977 г., последовавшее за этим обновление и совершенствование законодательства привели к росту числа законов в системе нормативно-правовых актов. И это действительно так. Вместе с тем абсолютный рост числа законов, как видно из приведенных выше данных, не изменил (и это очень важно) общего соотношения законов, законодательных актов, нормативно – правовых актов Совета Министров СССР в пользу законов. Произошло это, как представляется, потому, что наряду с абсолютным ростом числа законов увеличивалось и число нормативно – правовых актов Президиума Верховного Совета СССР, а особенно Совета Министров СССР. При этом рост абсолютного числа последних происходил гораздо быстрее, чем законов. И как следствие – небольшое возрастание удельного веса законов по отношению к нормативно-правовым актам Президиума Верховного Совета СССР, но его снижение по отношению к актам Совета Министров СССР и нормативно-правовым актам высшего законодательного эшелона в целом. Это объясняется прежде всего тем, что закон характеризуется некоторой абстрактностью содержания, в нем много норм большой степени общности, он не может в полном объеме регулировать по существу те общественные отношения, для упорядочения которых издан. Наличие большого числа норм обобщенного характера требует с неизбежностью их конкретизации в актах нижестоящего уровня, в том числе ведомственных. Здесь мы сталкиваемся с одной из закономерностей правового регулирования общественных отношений: обобщение правовых предписаний неизбежно требует последующей их конкретизации. Если в актах высшей правовой силы увеличивается число норм обобщенного характера, то это приводит к росту числа подзаконных актов. Указанная тенденция присуща не только советской правовой системе, но и развитию законодательства других социалистических государств. М. Кором, например, отмечает, что, хотя венгерский законодатель стремится к тому, чтобы все большее число основополагающих вопросов жизни решалось посредством законов, одновременно возрастает число проблем, для решения которых требуются правовые нормы более низкого уровня[7].

Кроме того, следует иметь в виду федеративный характер системы советского законодательства. Усиление на основе Конституции СССР 1977 г. союзного начала в законотворчестве привело к тому, что в союзных законах увеличилось число норм высокой степени общности. Особенно это заметно в сфере совместной союзно-республиканской компетенции, где решение ряда вопросов по существу было передано в ведение Союза ССР. Но если ранее их регулирование обычно осуществлялось в форме республиканских законов, то сейчас, как правило, – актами Совета Министров СССР и реже – актами президиума Верховного Совета СССР. На уровне Союза ССР это привело к увеличению нормативно – правовых актов президиума Верховного Совета и Совета Министров, но практически не оказало заметного влияния на число общесоюзных законов.

---

[7] См.: Актуальные вопросы законотворчества в ВНР. – Сов. гос. и право, 1978, № 2, с. 44.

Активность Совета Министров СССР в сфере правотворчества и соответственно этому рост числа его нормативных актов объясняются, по-видимому, стремлением высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти найти новые формы хозяйствования. Названная тенденция особенно четкое выражение нашла после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС и XXVII съезда партии. Представляется, что именно эти обстоятельства обусловили снижение удельного веса законов после принятия Конституции СССР 1977 г.

Конечно, полученное соотношение между исследуемыми видами актов может меняться как в сторону повышения удельного веса законов, так и в обратном направлении. Не следует, однако, ожидать резкого изменения пропорционального соотношения в пользу законов в ближайшее время. Как показывает проведенное исследование, такое изменение возможно лишь в определенных пределах. Более того, пока наблюдается снижение объема законов в общей массе нормативно-правовых актов верхнего законодательного уровня. Факторы же, лежащие в основе данной тенденции, носят, очевидно, долговременный характер. Логично предположить, что развернувшаяся в условиях перестройки работа по совершенствованию хозяйственного механизма будет сопровождаться значительным ростом числа нормативно-правовых актов Совета Министров СССР. Поэтому вряд ли можно ожидать в ближайшие годы изменения в соотношении исследуемых видов актов в пользу закона.

Каковы же в этих условиях пути повышения верховенства закона, его место и роль в системе советского законодательства?

Как известно, проблема повышения верховенства закона охватывает широкий спектр вопросов и не может быть сведена только к изменению пропорционального соотношения между видами актов в пользу закона. Если верно то, что количественное преобладание подзаконных актов никак не означает снижения роли, значения, престижа закона[8], то, наверное, только количественный рост законов не может быть единственным и самым важным средством повышения его авторитета и верховенства. Увеличение удельного веса законов как вида актов – лишь один из аспектов решения этой задачи. Вместе с тем в поисках путей повышения верховенства закона следует, безусловно, учитывать количественную сторону проблемы, в частности тот факт, что после 1977 г. наметилась тенденция снижения удельного веса законов в общем объеме принимаемых нормативно-правовых актов.

В этой связи повышение верховенства закона должно выражаться в укреплении его господства в иерархической структуре законодательства как центра всей системы законодательства. Думается, что одним из возможных путей к этому послужило бы увеличение среди законов числа нормативно-правовых актов кодифицированного типа, сочетающих в себе одновременно увеличение числа обобщенных норм и регулирование общественных отношений по существу. В кодифицированных актах, как показывает практика, удается тесно увязать нормы права большой степени общности с более конкретными нормами. Самое же главное состоит, пожалуй, в том, что при сохранении общего пропорционального соотношения между законами и иными видами нормативно-правовых актов происходит, во-первых, расширение круга регулируемых законом общественных отношений и, во-вторых, наряду с регулированием в законе общих сторон отношений их конкретная регламентация.

По – видимому, при определении того, насколько конкретный закон в состоянии непосредственно регулировать общественные отношения, следует исходить из его функциональной характеристики. Дело в том, что, занимая верховенствующее положение

---

[8] См.: Зивс С.Л. Источники права. М., 1981, с. 26. При этом как аксиома признается факт отсутствия противоречий между законом и подзаконными актами.

в системе нормативно-правовых актов, закон должен выполнять не только чисто регулятивные, но и другие возложенные на него «обязанности». Речь прежде всего идет об организационных задачах, которые призван решать закон по отношению к иным видам нормативно – правовых актов.

Как регулятивная, так и организационная функции (отличия между иными условны и в известной мере относительны) требуют для своей реализации специфических правовых механизмов и норм права. Регулятивная функция обусловливает наличие в содержании закона конкретных правовых предписаний непосредственного действия, организационная – норм-принципов, норм-целей, т.е. предписаний обобщенного, более абстрактного характера, в которых определяются лишь главные направления и принципы правового регулирования общественных отношений. При общем количественном росте нормативно-правовых актов повышаются роль и значение законов как организующих, исходных начал всего правового массива. В тех структурных частях законодательства, где наряду с законом имеются в значительном количестве нормативно-правовые акты иных уровней и видов, задачи закона состоят преимущественно в том, чтобы быть организующим началом, центром, ядром всего нормативного массива, определять виды и состав нормативно-правовых актов, решать коллизионные вопросы, формулировать задачи, принципы и цели правового регулирования. Понятно, что непосредственный регулятивный потенциал закона в подобных случаях будет меньшим.

В условиях существующих ныне пропорциональных соотношений между законами и иными видами нормативно-правовых актов возлагать на закон функцию непосредственного регулирования общественных отношений в полной мере возможно лишь в тех сферах общественной жизни, где закон является исключительной или преобладающей формой правовой регламентации. В этом плане укреплению регулятивной функции закона способствовало бы четкое закрепление в законодательном порядке тех сфер общественных отношений, где все вопросы правового регулирования решались бы преимущественно в форме закона[9]. Исключительно важно, чтобы акты, адресованные гражданам, закрепляющие их права и обязанности, издавались высшими органами власти. По этому пути, хотя и не без трудностей, идет правотворческая практика некоторых социалистических стран. Так, § 54 Конституции Венгрии содержит общее правило о том, что вопросы, относящиеся к основным правам и обязанностям граждан, устанавливает закон, хотя на практике это правило не всегда выдерживается[10]. Как известно, в законе не всегда удается сбалансировано решить вопросы и материального, и процессуального характера. И если проблемы наделения граждан правами и обязанностями находят свое отражение чаще всего в законах, то процедура их реализации, порядок защиты нарушенного права далеко не всегда получают должное разрешение в законе.

По – прежнему остается актуальной задача совершенствования законодательства, направленного на реализацию закрепленного в Конституции СССР права граждан на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ст. 57 Конституции СССР). Действующее гражданское и уголовно-процессуальное законодательства содержат положения, которые гарантируют лишь отдельные стороны осуществления указанных конституционных прав граждан. Полная же их реализация поставлена порой в чрезмерную зависимость от субъективного усмотрения работников правоохранительных органов, регулируется подзаконными актами далеко не в пользу граждан.

---

[9] См.: Тихомиров, Ю.А. Теория закона. М., 1982, с. 166–178.

[10] См.: Кором М. Указ. соч., с. 44.

Расхождение между степенью регламентации в законе материальных и процессуальных вопросов характерно не только для тех отношений, участниками которых выступают граждане, а имеет более широкое распространение. Оптимизации такого соотношения могло бы способствовать закрепление в Законе о нормативных актах[11] положения, аналогичного ст. 3 Закона о нормативных актах Народной Республики Болгарии от 29 марта 1973 г., которая гласит, что закон должен полностью регулировать все основные общественные отношения, а для регламентации других отношений должен предусматривать издание соответствующих по форме и содержанию нормативно-правовых актов подзаконного характера[12].

Еще одной, очень важной сферой общественных отношений с участием граждан, требующей законодательного регулирования, являются распределительные отношения. Установление социальной справедливости требует последовательного воплощения в жизнь основополагающего принципа социализма «От каждого – по способностям, каждому – по труду»[13]. С тех пор как в качестве экономической основы общества утверждается социалистическая собственность, именно распределительные отношения становятся главной сферой утверждения социалистических начал, в том числе с помощью права[14]. Между тем в законе содержатся подчас весьма общие положения, касающиеся этой основополагающей сферы жизни общества. Регулирование же распределительных отношений по существу происходит на ведомственном и даже локальном уровне. Представляется, что более широкое использование формы закона в регулировании распределительных отношений позволит полнее провести в жизнь основной принцип социализма.

Выше указывалось, что законы значительно рознятся между собой в плане соотношения регулятивной и организационной функций, а также норм права. Одни из них конкретны, другие более абстрактны. Задача юридической науки – выяснить, как и в каких направлениях осуществление той или иной функции влияет на структуру законов, состав норм и их содержание. Понятно, что снижение уровня, занимаемого актом в системе законодательства, означает, что акт теряет организационные функции, в его содержании уменьшается число норм права обобщенного характера и, напротив, увеличивается объем конкретных нормативных предписаний. В более широком плане следует, по всей видимости, основательно исследовать проблему функциональной характеристики не только законов, но и других важнейших видов нормативно-правовых актов. Такой подход позволит полнее сориентировать научные исследования источников права в интересах правотворческой практики. В идеале ни один нормативно-правовой акт нельзя вводить в действие без учета его функциональной характеристики. Это значительно повысило бы качество подготавливаемых проектов актов.

Исторический опыт правотворчества свидетельствует о том, что в законе оказывается гораздо больше конкретных норм права тогда, когда с издания закона начинается правовое регулирование новой сферы общественной жизни. Если же закон венчает процесс правового регулирования соответствующей группы общественных отношений, в нем оказывается больше норм права обобщенного характера. Помимо иных причин слишком общий характер Закона о трудовых коллективах объясняется тем, что он фактически свел воедино те нормы права, которые действовали ранее, и не внес в

---

[11] См.: Поленина С.В. К разработке концепции закона о нормативных актах. – Сов. гос. и право, 1985, № 5, с. 43–50.

[12] См.: Народная Республика Болгария. Конституция и законодательные акты. М., 1981, с. 329.

[13] См.: Нерсесянц В.С. Перестройка и правовое мышление. – Сов. гос. и право, 1987, № 9, с. 36.

[14] См.: Венгеров А.Б., Барабашева Н.С. Нормативная основа и эффективность общественного производства. М., 1985, с. 152.

правовое регулирование соответствующих общественных отношений существенных (что обязательно для всякого кодифицированного акта) правовых новаций. Отсюда следует, что законодатель сможет значительно повысить регулятивный потенциал закона, его авторитет, если будет активнее вмешиваться в процесс правового регулирования общественных отношений, а его нормы будут носить первичный характер, если в законах будет меньше нормативных положений, уже содержащихся в действующем законодательстве.

Понятие первичности норм права следует рассматривать, по-видимому, не только по отношению к нормам права нижестоящих видов актов. Будучи первичными по отношению к ним, нормы закона не всегда могут выступать в этом качестве по отношению к тем нормам, которые ранее были закреплены в законе. Очевидно также, что те нормы права, которые ранее были сформулированы в нижестоящих по отношению к закону актах, а в последующем путем «генерализации» включены в закон, первичными в своей основе не являются. Такое понимание первичности норм законов ориентирует законодателя на рациональное и экономное использование формы закона при регулировании общественных отношений, что весьма существенно в свете отмеченной выше тенденции снижения удельного веса законов в системе советского законодательства. Кроме того, чем полнее реализуется законодателем право первичного регулирования, тем меньше вопросов по существу решается в подзаконных актах, укрепляются связи иерархии и соподчинения в системе законодательства, повышается престиж закона.

Проблема соотношения абстрактных и конкретных норм в законе может быть поставлена и в иной плоскости. Вопрос о том, где и как увеличить число конкретных нормативных предписаний либо как повысить его организационную функцию, есть по существу вопрос об эффективном использовании формы закона как особого вида актов, причем с сугубо юридических, внутри законодательных позиций, а именно: о роли закона в регулировании общественных отношений по сравнению с иными видами актов при выполнении как регулятивной, так и организационной функции закона.

При определении эффективности закона с этих позиций главное – найти оптимальное соотношение законов и иных видов нормативно-правовых актов в отрасли, подотрасли или институте законодательства, чтобы закон при этом не потерял ни регулятивной, ни организационной мощи. Соответственно требуется определить, какие факторы влияют на соотношение в законах конкретных и абстрактных (обобщенных) норм права. Не претендуя на исчерпывающее освещение данного вопроса, попытаемся выявить некоторые из факторов.

Во – первых, соотношение общих и конкретных норм права в законах и иных видах нормативно-правовых актов находится в определенной зависимости от видового состава соответствующей структурной части законодательства. Так, для уголовного законодательства, ограниченного в своем видовом составе законодательными актами, характерно наличие в законах большого количества конкретных норм права. Иное соотношение конкретных и обобщенных норм права наблюдается в области гражданского законодательства. Очень часто в законах, регулирующих отношения в рамках целых институтов, содержатся лишь самые общие нормы-принципы, нормы-дефиниции, а конкретные нормы неоправданно помещаются в ведомственных актах (договор бытового обслуживания, розничной купли-продажи и т.д.). Ясно, что, скажем, сужение гражданского законодательства до актов законодательных и актов Совета Министров союзных республик способствовало бы наполнению законов в данной отрасли законодательства конкретными нормативными предписаниями, подняло бы их регулятивную силу и авторитет.

Во – вторых, соотношение общих и конкретных норм права зависит от компетенции органа, издающего акт: идет ли речь об актах Союза ССР, совместных Союза ССР и союзной республики или только республиканских. Правотворческая практика свидетельствует, что в законах, изданных в сфере исключительно союзной или республиканской компетенции, число конкретных норм права значительно больше, чем в законах, изданных в сфере совместной компетенции Союза ССР и союзной республики. Например, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик содержат главным образом нормы высокой степени общности. Отличаются этим и многие изданные в развитие Основ кодексы союзных республик. Повышению в основах и республиканских кодексах конкретных норм права способствовало бы ограничение прав республиканских, а особенно союзных министерств и ведомств в издании нормативных актов в сфере совместной компетенции Союза ССР и союзных республик. Такое ограничение тем более необходимо, если учесть общие перспективы развития советской федерации, тенденцию расширения сферы совместной компетенции Союза ССР и союзных республик и тот общеизвестный факт, что ведомственные акты союзных министерств очень часто противоречат республиканским законам, указам и актам правительств республик и тем самым нарушают суверенные права союзных республик.

В – третьих, соотношение конкретных и обобщенных норм права в законе зависит от его типологических особенностей. Опыт законотворчества свидетельствует, что так называемые статутные законы (Закон о прокуратуре СССР, Закон о Верховном Суде СССР и т.п.), как правило, регулируют в полном объеме те общественные отношения, для упорядочения которых они изданы, и очень редко нуждаются в развитии содержащихся в них положений в подзаконных актах. Отсюда следует, что целесообразно шире использовать форму закона для определения правового статуса органов власти и управления, звеньев государственного аппарата, системы управления ТПК, при правовом обеспечении целевых комплексных программ.