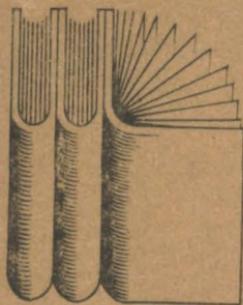


Н 74  
МИНИСТЕРСТВО  
ВЫСШЕГО  
И СРЕДНЕГО  
СПЕЦИАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ УССР

УЧЕБНО-  
МЕТОДИЧЕСКИЙ  
КАБИНЕТ  
ПО ВЫСШЕМУ  
ОБРАЗОВАНИЮ

СБОРНИК  
НАУЧНЫХ  
ТРУДОВ



**НОВОЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ  
МЫШЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ  
ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ**

КИЕВ

1991

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР  
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КАБИНЕТ ПО ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ  
ХАРЬКОВСКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ им. Ф.Э.ДЗЕРЖИНСКОГО

НОВОЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ МЫШЛЕНИЕ  
И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Сборник научных трудов

Рекомендовано Советом Учебно-методического кабинета  
по высшему образованию  
при Минвузе УССР

Киев УМК ВО 1991

Новое политико-правовое мышление и реализация правовой реформы:  
Сб. науч. тр. / Редкол.: В.Я.Таций /отв.ред./ и др. - К.: УМК ВО,  
1991. - 176 с.

В сборнике рассматриваются проблемы формирования правового государства, активизации деятельности законодательных и правоприменительных органов, а также вопросы материального и процессуального права в условиях перестройки.

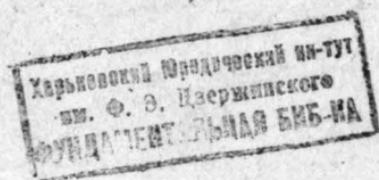
Предназначен для студентов и преподавателей юридических факультетов вузов, а также для юристов-практиков.

Редакционная коллегия:

В.Я.Таций /отв.ред./, М.И.Бажанов, М.И.Бару, В.М.Горшенев,  
Ю.М.Грошевой /отв.секр./, И.Н.Даньшин, П.И.Жигалкин, В.В.Комаров,  
В.Е.Коновалова, И.Е.Красько, Р.С.Павловский, Н.И.Панов  
/зам.отв.ред./, В.К.Попов, Н.Н.Страхов

Научный редактор М.И.Бару, проф., д-р юрид. наук

Ответственный за выпуск В.Н.Куц, канд.юрид. наук



ISBN 5-7763-0478-4

©

Учебно-методический кабинет по  
высшему образованию при Минвузе УССР,  
1991

П. В. Евграфов  
М. А. Воронина

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ

Из многочисленных проблем, которые в настоящее время столь остро встали на пути развития советского общества, центральными и важнейшими во всех отношениях являются вопросы о собственности и государственной власти. Вполне понятен огромный к ним интерес и повышенное внимание со стороны различных социальных структур общества, профессиональных и общественно-политических организаций, движений, представителей науки и культуры. Высказанные в этой связи точки зрения, часто взаимоисключающие друг друга, так или иначе отражают существующие в советском обществе представления о том, каким должно быть созданное перестройкой социалистическое правовое государство. Доминирующими среди них являются мнения о неизбежности общественного характера собственности и подлинного, реального народовластия, осуществляемого трудящимися, всеми гражданами через систему Советов народных депутатов, выступающих в системе социалистического самоуправления народа как единственно полновластные государственные органы на всей территории СССР снизу доверху, на местах и в центре.

Сущность экономической реформы состоит в создании совершенно нового хозяйственного, в том числе правового, механизма, в полном преодолении административно-командной системы управления, жесткого централизма в планировании и ценообразовании, нормирования труда, финансовых и материальных ресурсов и т. д. Постепенный перевод социалистических предприятий и организаций на экономическую самостоятельность,

самофинансирование и самоокупаемость, формирующих надежную социально-правовую и экологическую защищенность трудящихся, всех граждан, — задача принципиальной важности перестройки советского общества.

Главное заключается в создании подлинного социалистического рынка, саморегулирующейся экономики, функционирование которой было бы подчинено только действию объективных законов и потребностей общества, правовым законам государства, гармонии интересов индивида, личности и общества.

Следовательно, и создание подлинно гуманного и демократического общества возможно лишь во взаимных гарантиях соответствующих ему экономической системы, основанной на общественной собственности, и народовластия, организуемого и воплощенного в реальном государственном полномочии всех звеньев системы Советов народных депутатов. Иначе — социалистические по природе собственность и государство нуждаются друг в друге в целях создания наиболее благоприятных условий для деятельности в обществе различных социально-экономических и общественно-политических ассоциаций граждан, профессиональных союзов, содействуя свободному и всестороннему развитию личности, неуклонному росту ее материального и духовного благосостояния, утверждению в обществе подлинного равенства и справедливости, непрерывному его восхождению к новым ступеням демократии, человеческой цивилизованности и социального прогресса.

В действительности же пока перед нами совершенно иная реальность с ее острыми социально-экономическими противоречиями и нерешенными проблемами. И главный вопрос, который занимает сегодня центральное место и волнует общество, заключается в том, каким путем, наиболее целесообразными и эффективными средствами вывести советскую экономику из кризиса, не снижая при этом уровня жизни трудящихся, их социально-правовой защищенности. В этой связи важная роль отводится системе новых законодательных актов СССР, часть которых уже принята Верховным Советом СССР, работа над другими продолжается. С последовательной реализацией этих законов в экономике и социальной сфере общество, трудовые коллективы, граждане связывают большие надежды на полное устранение деформаций социализма, создание экономико-правовых механизмов регулирования производства, обмена и распределения материальных, финансовых и трудовых ресурсов, на перевод отечественной экономики на интенсивный путь развития.

В системе экономических законодательных актов нашей страны базовым по праву называется Закон Союза ССР "О собственности в СССР", впервые в советской правовой системе закрепляющий многообразие форм

социалистической собственности, в том числе личную собственность граждан, на принципах равенства их функционирования в народном хозяйстве и равной защиты государством от каких бы то ни было преступных посягательств. Принципиально важным положением Закона является провозглашение социалистической собственности, несовместимой с отчуждением работника от средств производства, с эксплуатацией человека человеком. Вместе с тем логично с точки зрения правового гражданского равенства считать недопустимым такое отчуждение работника и от результатов его труда, т.е. от произведенных в обществе материальных и духовных ценностей, справедливое распределение которых должно осуществляться на равных и законных основаниях, в соответствии с потребностями, интересами и по труду.

Следует отметить, что отчуждение — не только острая экономическая проблема, не в меньшей степени она присуща политической и правовой сфере, глубоко проникла в нравственно-духовные отношения советского общества. Но если в политической системе в процессе проведения конституционной реформы и обновления государственного устройства Союза ССР, союзных и автономных республик отчуждение граждан от представительных органов государственной власти и законодательства СССР начало заметно устраняться, уступая восстановлению доверия народа к Советам народных депутатов, возвращению им всей полноты государственной власти, то в экономике аналогичные процессы идут пока крайне медленно, в ряде незначительных случаев они скорее являются исключением, нежели устойчивой тенденцией развития соответствующих реформ.

Для устранения отчуждения в системе социалистических экономических отношений Закон о собственности устанавливает правовые основы, формы и средства, с помощью которых работник будет постепенно становиться реальным сособственником имущества, природных объектов и духовных ценностей, которые в целом принадлежат народу, государству, кооперативам, общественным организациям, объединениям и ассоциациям граждан.

Сам же процесс формирования многообразных видов социалистической собственности, как известно, в значительной мере будет идти по пути разгосударствления той или иной хозяйственной деятельности, ее децентрализации, перераспределения соответствующих полномочий между Союзом ССР, союзными и автономными республиками, местными органами государственной власти и самоуправления. В этой связи Законом о собственности достаточно четко определяются правовые механизмы преобразования одной формы собственности в другую /в частности, государственной собственности в коллективную и др./, что открывает широкие и благоприятные возможности для реализации трудовыми коллективами и гражданами

социалистической предприимчивости, реальной самостоятельности и самоуправления.

Практическая реализация принципов и норм Закона о собственности органически сопряжена с действием других важнейших для развития новых экономических отношений законодательных актов СССР, в числе которых особая миссия отводится Основам законодательства Союза ССР и союзных республик "Об аренде".

И хотя в многочисленных публикациях немало сказано об эффективности ведения хозяйства в промышленности, строительстве, на транспорте, в продовольственной сфере и т.д. на основе аренды, тем не менее без урегулирования соответствующих отношений Законом, без закрепления в нем социально-правовых гарантий арендаторов /как коллективов, так и отдельных граждан/ эта форма хозяйствования так и не смогла в полной мере раскрыть свои потенциальные возможности и явные преимущества перед административно-командной системой управления производством и социально-культурным строительством. Между тем именно аренда непосредственно формирует у работников отношение к средствам производства /равно как и к иному используемому имуществу, принадлежащему на праве собственности государству и другим организациям/ как к своим. Фактически это есть выражение отношения собственности, а результаты трудовой деятельности на основе аренды являются уже собственностью самих работников /особенности состоят в отношениях внутривозвратного арендного подряда, положения о котором определены ст.ст. 29-33 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик/. Поэтому отчуждение в арендных отношениях, даже если это касается средств производства, практически не проявляется, но как таковое оно обнаруживается в системе существующих экономических отношений, структуре производства, методах и формах планирования, снабжении и т.п. Впрочем, это уже иная проблема, охватывающая большой круг сложных вопросов формирования социалистического рынка, объективно присущих ему механизмов регулирования товарно-денежного обращения, создание экономически эффективной финансово-кредитной и налоговой системы, антимонопольных механизмов и т.д.

Последовательное и комплексное решение как этих, так и многих других вопросов требует коренной перестройки всей системы советского законодательства, выработки достаточно стабильной и одновременно гибкой правовой формы экономических отношений.

Не потому ли законы Советского государства о государственном предприятии, о кооперации, собственности, аренде, об обших началах местного самоуправления и местного хозяйства и др. в полной мере не

достигают заложенной в них эффективности, поскольку все они были введены в действие в условиях функционирования во многом уже устаревшей по своему содержанию системы законодательства, а также сохранившихся административно-командных методов управления социально-экономическим развитием общества? Очевидно и то обстоятельство, согласно которому на современном этапе перестройки, по нашему мнению, уже нельзя столь явное отставание законодательства от потребностей и задач радикальной экономической реформы преодолеть путем совершенствования отдельных его подразделений и актов, внося в последние те или иные поправки, изменения и дополнения, нередко диктуемые временно сложившейся острой ситуацией в экономической и политической жизни.

Кроме того, что данная система законодательства по многим параметрам пока еще мало соответствует новым экономико-правовым началам и методам регулирования общественных отношений, она является и внутренне противоречивой, состоит из множества часто не стыкующихся нормативно-юридических блоков /противоречия и явные расхождения между законами и подзаконными актами, например, между законами СССР о государственном предприятии и о кооперации, с одной стороны, и некоторыми правительственными решениями, актами Министерства финансов СССР и Госплана СССР - с другой/.

В появлении новых по существу законов Советского государства, вытесняющих устаревшие нормы права и административно-командные методы управления, мы усматриваем необходимость перехода к постепенному формированию новой системы советского законодательства. Такая постановка вопроса обуславливается прежде всего теми качественными преобразованиями, которые намечено осуществить в экономике, политической и социально-культурной сферах советского общества и которые непосредственно связаны с построением социалистического правового государства.

Именно поэтому существенные качественные преобразования должна претерпеть и ныне действующая система советского законодательства, все ее структурные части и формы выражения. В таком же направлении в литературе идет обсуждение концепций новой Конституции СССР, новых конституций союзных и автономных республик, гражданского, уголовного, экологического, трудового законодательства и других его подразделений и институтов.

Решение такой крупной задачи, с нашей точки зрения, возможно по трем важнейшим направлениям структуры советского законодательства, представляемой /идеально/ в качестве целостной системы: 1/ иерархическая система законодательства, 2/ федеративная система и 3/ отраслевая система. То есть модель системы советского законодательства внешне

остается прежней, коренным же образом должны меняться место и роль в системе нормативных актов законов, новым должно быть соотношение общесоюзных /федеральных/ и республиканских систем законодательства. Также иным представляется понимание в системе места и роли в правовом регулировании социалистических общественных отношений отраслей законодательства, где при всей значимости каждой из них существенно возрастает роль советского гражданского права, наиболее адекватно выражающего основополагающие цели и положения экономической реформы в СССР.

О.Н.Мижирецкая

### О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПРИНЦИПАХ АНАЛИЗА НОВОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ

В современный политический лексикон советского общества, а также в практику международного общения устойчиво вошел термин "новое политическое мышление". Как правило, он употребляется в одном ряду с ключевыми понятиями, такими как демократизация общества, социалистический плюрализм, самоуправление народа. Постановка вопроса о методологическом анализе нового политического мышления закономерна. Его решение имеет как практическую значимость, так и теоретическую ценность. В практической плоскости анализ политического мышления обусловлен изменяющейся ролью политической сферы в обеспечении экономических и социальных программ общественного развития, изменением политических структур, политизацией всех областей жизнедеятельности общества.

"В революционном процессе, как известно, безусловное первенство принадлежит политике. Так и в перестройке. Приоритетное значение имеют меры политического характера, задачи широкой демократизации на деле, а не на словах, беспощадная война с бюрократизмом и беззаконием, активное вовлечение масс в управление делами страны" [2, с. 51].

Активизация исследований по проблемам политического мышления вызвана ситуацией, сложившейся в отношениях государств на международной арене, "эпицентром" которой становится проблема сохранения мира, выживания человечества. Мощным катализатором перехода к новому политическому мышлению становится сам факт существования целого ряда глобальных проблем: экологической, энергетической, продовольственной, демографической, которые требуют смещения акцентов международной политики в направлении учета факторов глобальной, общечеловеческой значимости.

Таким образом, "речь идет о понятии, вызванном к жизни критической фазой в развитии человечества, обусловленной реальной опасностью его исчезновения с земли" [4, с. 14].

Выделение в самостоятельное научное направление исследований политического мышления обусловлено настоятельной потребностью перестройки человеческой психологии, сознания личности. Понятия "мышление" и "сознание" выражают стороны единой интеллектуальной деятельности. Формируя мышление, личность развивает и сознание, а усваивая новые идеи, создает предпосылки для совершенствования мышления. Причем во взаимоотношении сознания и мышления наиболее активной стороной выступает мышление. "Перестройка мышления является, пожалуй, самым существенным и самым трудным моментом в психологической перестройке. Самым существенным и потому, что изменение мышления влечет за собой и изменение сложившейся у людей системы ценностей и жизненных позиций, мотивов деятельности, поведения и т. д., т. е. изменение всего духовного мира" [5, с. 10].

Актуальность теоретической и научно-методологической разработки проблемы, бесспорно, определена практикой, но не только. Учитывая состояние современной марксистской философской мысли, ее перестройку, ориентацию на постижение объективных реальностей и их анализ с позиций материалистической диалектики, вопрос о новом мышлении звучит своевременно. Длительное время в русле марксистской мысли оставались проблемы политики, политической культуры, сознания, политической активности, реального политического действия и т. д. Вне философского, научного поиска остался анализ важного звена механизма формирования политических убеждений личности, а значит, и формирования его политической активности - адекватности действительности политического мышления.

Политическое мышление как таковое существует в любую историческую эпоху. Новым оно становится тогда, когда его идеи и принципы противопоставляются догматическим взглядам и представлениям вступившего в противоречие, в конфликт с новыми реальностями непрерывно развивающегося мира. Современное политическое мышление как исторический феномен является закономерностью развития общества, научно-технического и социального прогресса.

Политическое мышление как любое социальное явление зарождалось на определенном этапе развития общества. Как элемент политической культуры оно возникло с разделением общества на классы и появлением государства. Чтобы понять сущность политического мышления, необходимо выяснить его исторические истоки. К такому подходу в исследовании побуждает одно из важнейших методологических требований "...смотреть на каж-

дый вопрос с точки зрения того, как известное явление возникало, какие главные этапы в своем развитии проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь" [1].

Различные теоретические концепции, выражающие смысл политического мышления, сформировались гораздо раньше - в общем русле возникновения исторически прогрессивных направлений политической мысли. Правомерность обращения к прошлому в связи с проблемой, которая возникает в контексте иных социально-экономических условий, другой политической ситуации, определена требованием диалектического подхода рассматривать любое явление с точки зрения преемственности.

Объективная необходимость преемственности обоснована Гегелем при разработке закона отрицания отрицания. Противопоставив диалектическое отрицание метафизическому, он первым в истории философии обосновал вывод о закономерности преемственности в процессе снятия: "Снятое есть некое вместе с тем и сбереженное, которое лишь потеряло свою непосредственность, но отнюдь не уничтожено вследствие этого" [3, с. 99]. Отсюда вытекал важнейший вывод философа: диалектически понятое отрицание предполагает не только отмену, разрушение и уничтожение старого, но и сохранение, удержание и развитие того рационального, что уже было достигнуто на предыдущей ступени развития.

С точки зрения диалектического материализма преемственность выступает как одна из сторон закона отрицания отрицания, проявляющаяся в природе, обществе, мышлении как необходимая связь между новым и старым в процессе развития. Анализ любого явления требует конкретно-исторического подхода, поэтому попытка найти непосредственную связь между политическим мышлением ранних формаций и политическим мышлением современности, учитывая новую идеологическую ситуацию, не имеющую аналогов в истории общественной мысли, может вызвать сомнения. Мы претендуем лишь на исследование некоторых моментов преемственности политической мысли в контексте общей эволюции культуры.

Политическое мышление рассматривается сегодня в двух аспектах. С одной стороны - в плане глобального политического мышления, связанного с главнейшими проблемами современности, как феномен, охватывающий международную жизнь. В этом случае оно проявляется в виде поисков новых решений проблем разоружения, глобальных проблем человечества. С другой - в плане внутренней политической жизни нашего общества и связано со все более глубоким осознанием трудящимися себя как носителей государственной воли, с выработкой активной политической ситуации в стране. При этом расширение социалистической демократии и самоуправления, гласность и плюрализм мнений, консолидация перестроечных

сил обуславливают потребность в качественном росте политического мышления. В свою очередь, изменение политического мышления вызывает необходимость дальнейших преобразований в политической жизни страны.

Феномен нового мышления требует определенного философского осмысления, рассмотрения всех сторон его формирования и функционирования, изучения его сущности, структуры, принципов и особенностей, присущих политическому мышлению на современном этапе развития общества и человеческой цивилизации. Фактически речь идет о приложении этого понятия ко всем сферам нашей жизни. Тем самым оно претендует на некий общезначимый философский статус и нуждается в определенной практической рефлексии, призванной прояснить теоретический и практический смысл. Тем более, что философия имеет то преимущество перед другими общественными науками, что может опираться на многовековой опыт анализа мышления и его содержания. "...Проблема природы человеческого мышления, законы его развития - это ли не центральные темы философского исследования" [6, с. 16]. Именно философия должна обеспечить теоретический задел, позволяющий понять общую картину нового политического мышления, указать факторы и условия его формирования.

Принципиальное значение в философском анализе политического мышления имеет исследование основного вопроса политической философии - взаимоотношения между политическим бытием и политическим сознанием. Методологической основой здесь является фундаментальное положение материалистического понимания истории о взаимоотношении общественного бытия и общественного сознания, в котором выражен принцип детерминации. Политическое бытие в обществе находит свое концентрированное выражение в функционировании политической системы. Политическая система определяет способы политического осмысления предметов и явлений, сам характер политического мышления. Содержание политического сознания и мышления проявляется в форме политической деятельности и органически вплетено в политическую структуру, представляя собой реальное звено ее функционирования.

В исследованиях нового политического мышления акцент делается на анализе диалектики мирового развития. Применяя методологический подход, нельзя, однако, ограничиваться лишь этим аспектом, необходимо уберечься от недооценки диалектики внутреннего развития социализма. Кроме того, когда речь идет о мышлении, абсурдно проводить жесткую демаркационную линию между сферами политической жизни. Процесс мышления, его формы и методы едины независимо от сферы влияния. Собственно философский аспект нового политического мышления в том и состоит, что ему свойственно представление о мире как едином, хотя и разнородном

организме. Следовательно, диалектика социализма может быть понята лишь в ракурсе современного видения мира как единого целого, поскольку социализм — только часть мирового сообщества. Осмысление всего позитивного и негативного в реальном социализме неразрывно связано с мировыми процессами.

Новое политическое мышление включает в себя две главные идеи: во-первых, признание современного мира целостным образованием и, во-вторых, новое мышление предполагает приоритет общечеловеческих ценностей. Методологически правильно будет, на наш взгляд, показать генезис становления политического мышления через историко-философскую призму понятия общечеловеческого, через эволюцию идеи единства человеческого рода, выделяя общечеловеческое в качестве критерия для отбора историко-философской информации. Предметом политического мышления принято считать политические реальности: властные отношения, классовые и национальные интересы, соотношение сил, поведение государств, классов, партий и их лидеров. Учитывая это, можно выделить другой срез историко-философского анализа-политического анализа, в именно с точки зрения его предмета — непосредственного политического содержания этого феномена. Истоки современных форм демократии, народовластия, форм государственного устройства и т.д. нашли свое отражение в трудах Геродота и Фукидида, памфлетах Ксенофонта, работах Демокрита, Платона, Аристотеля и др. А проблема общечеловеческого, планетарного сознания, если говорить о европейской духовной культуре, была также поставлена еще в эпоху античности.

Исследование историко-философского содержания политического мышления можно считать одним из основных принципов его методологического анализа.

#### Список литературы

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 39. — С. 67.
2. Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М., 1987.
3. Гегель Г.В.Ф. Наука логики. — Соч. — М., 1937. — Т. 9.
4. Замковой В.И. Философия ядерного безумия /Критика буржуазных концепций по проблемам войны и мира/ // Новое в жизни, науке, технике. Сер. "Философия". — 1988. — № 3.
5. Уледов А.К. Перестройка и сознание. — М., 1988.
6. Филатов В.П. Новое мышление и общественный динамизм // Вопросы философии. — 1988. — № 2.

ОБ ЭТИЧЕСКИХ НАЧАЛАХ  
СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Прежде всего необходимо уточнить предмет исследования, ведь правильная постановка проблемы уже есть наполовину ее решение. В этом плане ключевое понятие в ее формулировке — "начала". Именно такой подход представляется важнейшим и наиболее существенным, а возможно, и задачей первостепенной значимости при рассмотрении глубинного пласта жизни человека и развития общества, каким является сфера моральных отношений. Не этическая сторона или аспект, имеющие по определению относительный удельный вес и ценность рядом с иными сторонами и аспектами государственной службы, а ее этические начала в полном и строгом смысле слова интересуют нас в первую очередь.

Конечно, постановка вопроса об этике государственной службы не нова [6]. Крупным шагом в направлении исследования этических отношений в этой области стал их анализ с позиции юридической деонтологии как науки, интегрирующей систему знаний о мудрости общения и искусстве принятия решения в юридической практике, увязанных с аспектами проявления облика юриста как личности /психологическая структура/, как политического деятеля /идейно-политическая сущность/, как специалиста /профессиональное содержание/, как носителя моральных принципов /нравственная основа/ и как обладателя устойчивых эстетических взглядов [4, с. 8, 10].

Но стремительно обновляется сама общественная жизнь, меняются акценты и представления о ней. Особенно очевиден спектр этих изменений при решении обозначенных проблем /по меньшей мере в теоретическом их освещении/. Имевшие место в известный период нашей истории недооценка действительной роли и ценности нравственных норм для развития как отдельного человека, так и общества в целом, а то и пренебрежительное отношение к моральным ценностям не могли не обострить сегодняшнее их восприятие. Это нашло свое отражение в концепции нового политического мышления, которая, как известно, предполагает учет классовых и общечеловеческих ценностей на основе дополтельности /одно через другое/ и приоритет в случае конфликта между ними в сторону последних, обусловленный жесткими реалиями: потребностью выживания цивилизации во внешней политике и консолидации советского общества — во внутригосударственных делах. Речь идет о том, чтобы вернуть первоначальный смысл таким этическим категориям, как достоинство человека, совесть, цивили-

зованность, долг и т.д. Утверждение нравственности в жизнедеятельности общества можно рассматривать как главную составляющую процесса его гуманизации, становления нового облика социализма, при котором человек на деле должен выступать "мерой всех вещей".

Следует, однако, учесть, что в рассуждениях о морали в предшествующие годы, о возможностях ее воздействия на экономические, политические и иные социальные процессы часто переходили ту грань, за которой они превращались в морализаторство, когда решение всех проблем и преодоление любых преград переводились в плоскость нравственного воодушевления или негодования. Не следует считать серьезной трактовку решения такой сложной проблемы, как борьба с бюрократизмом, например, за счет исправления отрицательных качеств работников аппарата управления.

При рассмотрении этических проблем нельзя не отметить недостаточность так называемой этики долга, которая по определению не занимается целями человеческой деятельности, а сосредоточивает свое внимание на моральных обязанностях человека, придавая им самодовлеющий характер [9, с. 85]. Направленность мышления от долженствования к действительности приводит к формулировке моральных требований к поведению человека без достаточной опоры на действительное положение дел, а поскольку последнее объективно пробивает себе дорогу, то неизбежно провоцируется ситуация расхождения слова и дела, девальвируются и сами эти требования. Применительно к проблемам государственной службы такой подход приводил к тому, что должностному лицу предписывалось соответствовать определенному набору нравственных качеств, что само по себе не вызывает сомнений, но преувеличение его значимости означало попытку решения задачи совершенствования этических отношений в государственно-служебной сфере главным образом, а то и исключительно за счет увеличения их количества.

В центр анализа этических проблем выдвигается поэтому та их сторона, предметом которой иногда называют нравственность в более узком смысле слова наряду с моралью, когда действие первой связывается со сферой нравственной свободы человека, самостоятельности и творчества, внутреннего самопринуждения человека благодаря сознательности, а вторая трактуется как регуляция поведения человека посредством строго фиксированных норм, внешнего психологического принуждения [8, с. 224]. Необходимость их синтеза для исследования реальных процессов жизнедеятельности человека и общества отражается в понятии этоса, основой которого полагается то, что человек как существо общественное неизбежно ощущает свою связь с другими людьми, и тот факт, что человечество

представляет собой сообщество людей [2, с. 4]. Важно подчеркнуть, что при таком подходе этос — не только основа того, что называют человеческим фактором общественного развития и сущностью духовной жизни человека и общества. Он и способен сообщить смысл отдельному человеческому существованию, гармонизируя отношения человека с другими людьми, общественным целым и самим собой.

Нравственность составляет основу психического здоровья человека, обеспечивает цельность его личности. Между тем быть личностью — такая же фундаментальная потребность, как и иные социогенные потребности человека: в общении, познании, творчестве, труде, подражании, эстетическом наслаждении и др. [5, с. 236-252]. Дисгармония во внутреннем мире индивида приводит к разрушению личности, когда весь набор человеческих способностей может быть сведен к выполнению им функции, в крайнем выражении, "винтика" соответствующего механизма, а сам человек не может принимать самостоятельные решения, нести ответственность за свои поступки, что в конечном счете создает ситуацию отчуждения и противопоставления индивида и общества.

В этом смысле нравственность означает гуманную суть и направленность поведения человека, и тем более они должны быть присущи людям, действующим от имени государства, представляющим и олицетворяющим его во взаимоотношениях с населением и отдельными гражданами. Как не вспомнить здесь Ш.Мантескье, считавшего двигателем демократии добродетель в отличие, например, от монархии, где доминируют честолюбие и представление о чести. Учет особенностей этических мотивационных структур, состоящих в том, что основное внимание уделяется не только и не столько результату действия, сколько самому его процессу, а трудности, связанные с выполнением долга, осознаваемого как цель и смысл, считаются неизбежными, особенно важен в сфере государственно-служебных отношений, относящихся к такой области общественной жизни и человеческой деятельности, в которых моральная мотивировка должна иметь основополагающее значение и не может быть заменена или вытеснена иными мотивами — директивными, корпоративными, экономическими и др. [7, с. 74, 76]. Поэтому государственная служба не есть обычный труд и профессия в ординарном смысле этого слова, поскольку обусловлена мировоззренческими приоритетами человека, стилем его мышления и образом жизни.

Демократизация общественной жизни и формирование социалистического правового государства создают качественно новую ситуацию перехода от жесткого нормативного регламентирования по принципу "запрещено все, кроме того, что разрешено" к регулированию общественных отношений на

основе общедозволяющего принципа "разрешено все, кроме того, что прямо запрещено". Эта ситуация предполагает возрастание роли субъективного, личностного начала как движущей силы общественного развития, а потому требует социально ответственного поведения человека, высоко развитого чувства собственного достоинства и уважения к людям. Надо полагать, что в государственно-служебной деятельности расширится сфера, которая вследствие причин как объективного, так и субъективного порядка не может и не должна быть однозначно определена, увеличится удельный вес должностного усмотрения, опирающегося на личную позицию и ответственность работников государственного аппарата за принятое решение.

Только на фоне действия общих /всеобщих/ закономерностей не только в силу методологической установки, но и с учетом специфики предмета исследования можно достичь оптимальных результатов при рассмотрении вопроса об этических началах государственной службы. Ее особенности не могут отменить или ослабить их действие, скорее наоборот, они концентрируют, сгущают проявление данных закономерностей. Сама по себе социально-классовая сущность государства, отражающая единство и борьбу двух противоположностей - классовой функции и выполнения общих дел, служебное назначение государства по управлению обществом органически связаны с решением этических проблем. В этом смысле суть Советского государства состоит в том, что, приобретая черты всеобщей ассоциации своих граждан, оно сохраняет свойства государства в собственном смысле слова - наличие аппарата профессиональных государственных служащих, а фактором общественной жизни, в котором разрешаются противоречия между государством как всенародной ассоциацией и государством как аппаратом управления, выступает социалистическое самоуправление народа [3].

Поэтому нужно выделить кроме служебной эффективности государственного аппарата как органа управления и основной составляющей системы самоуправления общества, зависящей не в последнюю очередь от личностного потенциала его служащих, и то обстоятельство, что компетентность и нравственность должностных лиц государственных органов выступают главной характеристикой морального облика и разумности социалистического государства в целом.

Гуманизация общественной организации социализма органически связана с процессами демократизации. Основным гарантом оптимального подбора людей для занятия должностей в государственном аппарате в этих условиях является отказ от изживающего себя формально-номенклатурного подхода, ориентация на потребности и интересы дальнейшего развития демократии и социалистического самоуправления.

На создание и стимулирование взаимозаботительного поведения в отношениях государственного аппарата с населением, должностных лиц с гражданами должен быть направлен весь комплекс политико-юридических средств и процедур: проводимая в стране реформа избирательной системы; демократизация процесса формирования кадров аппарата управления - расширение количества должностей, замещаемых путем избрания или по конкурсу, назначение на должности с учетом мнения трудовых коллективов; отчетность и аттестация ответственных работников советских и общественных органов; отмена особого порядка подведомственности трудовых споров ответственных работников /Перечни № I и № 2/, которые рассматриваются вышестоящими в порядке подчинения органами; развитие открытости и гласности в деятельности государственных органов, позволяющее гарантировать реальные возможности для действительного участия граждан в управлении и контроле за аппаратом; конституционное право граждан на обжалование неправомерных действий органов управления и должностных лиц, в том числе непосредственно в суд, а также установленный законом порядок такого обжалования.

#### Список литературы

1. Ленин В.И. Лучше меньше, да лучше // Полн. собр. соч. - Т. 45.
2. Анчел Е. Этнос и история. - М., 1988.
3. Васильев Р. Демократия и перестройка // Правда. - 1986. - 31 окт.
4. Горшенев В.М., Бенедик И.В. Юридическая деонтология. - К., 1988.
5. Петровский А.В. Личность. Деятельность. Коллектив. - М., 1982.
6. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. - М., 1970.
7. Постигание: Социология. Социальная политика. Экономическая реформа. - М., 1989.
8. Словарь по этике / Под ред. И.С.Кона. - М., 1983.
9. Этическая мысль: Научно-публицист. чтения. - М., 1988.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Ф.Э. ДЗЕРЖИНСКОГО ПО УПРАВЛЕНИЮ  
ТРАНСПОРТОМ УССР /1921-1923 гг./

14 апреля 1921 г. Президиум ВЦИК РСФСР по предложению В.И. Ленина назначил Ф.Э. Дзержинского на должность народного комиссара путей сообщения РСФСР с оставлением на постах председателя ВЧК и наркома внутренних дел РСФСР [3, 1921, 16 апреля]. Это было признанием его высоких достоинств государственного руководителя.

Предшественники Дзержинского на посту наркома путей сообщения не удовлетворяли требованиям, которые ЦК партии, Ленин предъявляли к лицу, занимающему эту должность. Ни один из них не сумел вывести транспорт из крайне расстроенного состояния. К концу 1920 г. было разрушено около двух тысяч главных железнодорожных путей и свыше четырех тысяч мостов. Половина железнодорожного парка и примерно 30% паровозов не годились для эксплуатации, а ведь налаженный, четко работающий транспорт – необходимая предпосылка восстановления промышленности, сельского хозяйства и торговли. Недаром транспорт называют главным экономическим нервом страны.

По договору о военно-политическом союзе независимых советских республик управление всеми видами транспорта находилось в ведении Наркома путей сообщения РСФСР. Соглашение о хозяйственном союзе, заключенное между Российской Федерацией и Советской Украиной в декабре 1920 г., подтвердило и развило это положение. Следовательно, Ф.Э. Дзержинский являлся наркомом путей сообщений и для Украины. Уже в самом начале своей деятельности в новой должности он обратил пристальное внимание на транспорт Советской Украины.

Железные дороги УССР особенно пострадали во время иностранной военной интервенции и гражданской войны и остро нуждались в восстановлении. Необходимость их первоочередного восстановления диктовалась также тем, что на Украине была сосредоточена значительная часть народнохозяйственного потенциала страны.

До приезда в УССР в качестве наркома путей сообщения Дзержинский принял ряд важных решений по улучшению работы как железнодорожного, так и других видов транспорта республики. 14 мая 1921 г. по просьбе украинских товарищей он обратился в Совнарком УССР с ходатайством о срочном выводе эвакуируемого из здания Управления Южной железной до-

роги /ДЖД/ в другое помещение, без чего немисливо было нормализовать работу аппарата ДЖД.

В УССР Дзержинского хорошо знали и помнили по его предыдущим приездам. Здесь он пользовался заслуженным авторитетом и у трудящихся, и у руководителей республики. Украина приветствовала назначение Ф.Э.Дзержинского на пост наркома путей сообщения в надежде на решительную перестройку работы транспортных коммуникаций.

Целью поездки наркома путей сообщения РСФСР Ф.Э.Дзержинского в УССР было изучение состояния транспорта непосредственно на месте. Он также собирался провести эксперимент по переводу транспорта в условиях напа на новую линейную организацию управления. План своей командировки Ф.Э.Дзержинский обсудил с В.И.Лениным и М.И.Калининым. 12 мая 1921 г. ЦК РКП/б/ постановил командировать Дзержинского на юг страны /в УССР/ для руководства подготовкой железнодорожного и водного транспорта к предстоящим перевозкам народнохозяйственных грузов.

Свою работу на Украине Дзержинский предполагал провести по исповедуемому им принципу - непосредственно и лично знакомиться на местах с положением дел и оперативно принимать наиболее компетентные решения, адекватные состоянию и потребностям транспорта УССР.

25 мая 1921 г. Ф.Э.Дзержинский вместе с другими руководителями аппарата НКПС РСФСР и представителями заинтересованных ведомств выехал на Украину. По пути в Харьков он сделал остановку в Курске, где провел совещание с руководителями Киево-Воронежской железной дороги. На совещании Дзержинский отметил положительные стороны работы дороги и вскрыл серьезные недостатки в организации труда и быта железнодорожников [4, ф. 1, 1884, оп. 31, д. 1987, л. 2]. В Курске же он столкнулся с рецидивом "военного коммунизма" в управлении Киево-Воронежской железной дороги. Управление велось прежними - административно-военными методами, не считавшимися с интересами и возможностями работников.

Киево-Воронежская дорога проходила частью по территории РСФСР, частью по территории УССР, но управление из одного центра - Курска зачастую игнорировало партийные, государственные и хозяйственные органы УССР, экономические особенности мест. Эти изжившие себя методы препятствовали восстановлению транспорта, всего народного хозяйства на основе напа.

Ф.Э.Дзержинский ознакомил участников совещания с линейной организацией управления транспортом. Основанная на принципе демократического централизма, она должна была сочетать единое централизованное управление НКПС с самостоятельностью мест-дорог, развитием их связей

с местными органами власти. Линейная система обеспечивала согласование в работе транспорта и с экономической стороны в целом, и с хозяйством на местах. Такая система рассчитывалась на сокращение и удешевление аппарата управления в НКПС и на местах, изгнание "бумажного" руководства. Отныне УССР, как и каждая другая административно-национальная территория, должна была стать единым округом путей сообщения с центром в Харькове и все дороги, проходящие по ее территории, включались в состав этого округа. Совещание одобрило этот порядок, постановило присоединить железнодорожную линию Киев - Полтава - Черкассы как проходящую по территории УССР к ЮЖД, одновременно исключив ее из состава Киево-Воронежской дороги [З, ф. I, оп. 2, д. 426, л. 127].

На совещании в Курске был поставлен также ряд неотложных вопросов, конкретное рассмотрение которых продолжалось на последующих совещаниях комиссии НКПС во главе с Ф.Э. Дзержинским в городах, на станциях и в портах Советской Украины: о состоянии путей, паровозного и вагонного хозяйства, портовых сооружений; о топливе; о ремонте материальной части транспорта; о поднятии производительности труда и быте рабочих /прежде всего - об обеспечении их продовольствием/.

26 мая 1921 г. комиссия приступила к работе в Харькове. Здесь же по настоянию Дзержинского в ее состав влились представители транспорта УССР, Всеукраинской ЧК и других ведомств Украины. В ходе поездки Дзержинский при необходимости включал в комиссию местных специалистов.

Для обеспечения реализации решений комиссии НКПС Дзержинский 26 мая организовал специальное совещание. Предполагалось, что совещание будет действовать под его председательством и с учетом конкретной обстановки принимать и исполнять решения. Совещание также получило право контролировать все органы управления транспортом на Украине и их должностных лиц.

Как видно, Ф.Э. Дзержинский использовал временные специальные органы, например указанное совещание, и, несмотря на свои широкие полномочия наркома, последовательно проводил принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью в обсуждении предполагаемых решений.

Совещание тотчас же развернуло энергичную деятельность. Дзержинский как председатель определил маршрут поездки совещания: Харьков - Александровск /Запорожье/ - Екатеринослав /Днепропетровск/ - Николаев - Херсон - Одесса - Жмеринка - Казатин - Киев - Конотоп - Москва [З, ф. I, оп. 2, д. 426, л. 128].

Среди многочисленных задач, которые Ф.Э.Дзержинский ставил перед совещанием, были реорганизация транспорта применительно к новым политическим и экономическим условиям жизни страны и вытекающая из этой — перевод транспорта на линейную систему управления.

27 мая 1921 г. был создан Южный округ путей сообщения /ЮОПС/ с центром в Харькове, которому передавалось все руководство железнодорожным, речным и морским транспортом УССР. Он включал Южную, Донецкую, Екатеринославскую, Юго-Западную железные дороги и входящие в состав этих дорог линии: Полтава — Киев — Бахмач — Черкассы и Харьков — Купянск; водный путь по Днепру с двумя участками: верхний Днепр от Смоленска до Екатеринослава и нижний Днепр — от Екатеринослава до Херсона, Черноморское и Азовское пароходства [3, ф. 1, оп. 2, д. 426, л. 127].

Возглавлял ЮОПС уполномоченный НКПС РСФСР. Работу железных дорог, а также водных путей сообщения возглавляли соответствующие управления ЮОПС. Вся ответственность за состояние дорог и движение по ним поездов и судов несли начальник и комиссар дороги. За НКПС РСФСР оставалось право давать общие указания ЮОПС и определять стратегическое направление работы.

Ф.Э.Дзержинский был весьма озабочен состоянием водных путей сообщения УССР, призывал органы государственной власти и управления Украины "к сердцу принять вопрос водного транспорта" [4, ф. 1884, оп. 31, д. 1987, л. 24], ибо этот вид транспорта был самым экономичным и его восстановление не требовало таких больших средств, которые расходовались на восстановление железнодорожного.

В поездке по Украине Дзержинский окончательно убедился в необходимости разграничить управление водных и морских путей сообщения республики, которое ранее было единым. Были созданы два отдела ЮОПС: водного и морского транспорта, последний из них получил название Черномортран.

Стремясь к созданию простого и недорогостоящего аппарата управления путями сообщения УССР, Ф.Э.Дзержинский тем не менее не отказывался от чрезвычайных органов управления на железных дорогах. Имеются в виду "тройки" по борьбе со снежными заносами. В их полезности Дзержинский убедился, руководя борьбой со снежными заносами на Украине в 1920—1921 гг. Было решено сохранить эти "тройки" на всех железных дорогах ЮОПС и принять меры по улучшению их персонального состава [4, ф. 1884, оп. 31, д. 1986, л. 24].

Новая система управления транспортом Украины нуждалась в установлении правильных взаимоотношений между НКПС РСФСР и органами власти и управления УССР. Ф. Э. Дзержинский и руководимое им совещание много сделали, чтобы заложить здоровые основы этого сотрудничества. "Мы в НКПС считаем, что должна быть четко налажена связь с местными органами Советской власти" [4, ф. 1884, оп. 31, д. 1986, л. 30].

Создав систему управления путями сообщения УССР, Дзержинский отнюдь не считал ее идеальной. Он постоянно оценивал ее, выяснял мнение о ней местных руководителей, специалистов, рабочих-транспортников, всегда искал наиболее рациональные формы организации и методы деятельности.

Совещание под председательством Ф. Э. Дзержинского много потрудились над определением компетенции каждого структурного этапа, звена в системе управления транспортом УССР. ЮПСу была дана вся полнота власти в пределах подведомственной ему территории. Руководство всеми структурными подразделениями округа основывалось на принципе единоначалия с персональной ответственностью руководителя за состояние дел в его структурной единице.

Оказалось непросто разграничить компетенцию ЮПСа, с одной стороны, и правомочия профсоюзных организаций на транспорте — с другой. 27 мая Совещание поручило ЦК профсоюза транспортников разработать инструкцию, которая рекомендовала бы местным профсоюзным комитетам на транспорте не вмешиваться в производственную деятельность администрации.

#### Список литературы

1. ЦГАНХ СССР. — Ф. 1. — Оп. 31; Центральный государственный архив Октябрьской революции, высших органов власти и управления УССР /ЦГАОР УССР/. — Ф. 1. — Оп. 2.
2. Центральный государственный архив народного хозяйства СССР.
3. Известия ВЦИК.

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ И МЕСТНЫЙ АППАРАТ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УССР  
В КОНЦЕ 1918 г. - НАЧАЛЕ 1919 г.

В конце ноября 1918 г. после изгнания австро-германских оккупантов с территории Украины в условиях аннулирования Брестского мирного договора, а также разгрома сил националистической контрреволюции было сформировано Временное рабоче-крестьянское правительство УССР. В его составе 28 ноября образован Военный отдел, на который возлагалось руководство военным строительством на территории республики. Заведующим отделом был назначен Ф.А.Сергеев /Арте́м/ [6, 1919, № 1, ст. 4; № 2, ст. 16]. 29 января 1919 г. Военный отдел преобразовали в Народный комиссариат по военным делам, который возглавили Н.И.Подвойский и В.И.Межлаук. Оба в первое время пользовались правами народных комиссаров, затем Подвойский стал наркомом, а Межлаук - его заместителем [6, 1919, № 4, ст. 52-5/].

В декабре 1918 г. в специальном постановлении "О политике военного ведомства" ЦК РКП/б/ подчеркнул, что эта политика должна проводиться на точном основании общих директив, даваемых партией в лице ее Центрального Комитета и под его непосредственным руководством и контролем [4; 5].

Огромную роль в развитии военного строительства на Украине играл В.И.Ленин. Ему принадлежит разработка центральных, основополагающих идей по организации защиты социалистического Отечества и руководство по их осуществлению. Владимир Ильич уделял, в частности, пристальное внимание деятельности Народного комиссариата военных дел Украины, помогал в решении кадровых вопросов, давал рекомендации по организации работы Наркомата [2, с. 320]. В апреле 1919 г. Ленин настоятельно советовал большевикам Украины, советским органам военного управления принять необходимые и срочные меры по формированию регулярных войск, преодолению партизанщины и укреплению дисциплины в войсках [1, с. 250].

Руководствуясь указаниями ЦК РКП/б/ и В.И.Ленина, Временное рабоче-крестьянское правительство Украины поставило перед Народным комиссариатом военных дел следующие основные задачи: 1/ создание местных военных органов; 2/ планомерная организация Красной Армии на Украине [7, ф. 25860, оп. 1, д. 63, л. 76-77]. Был уточнен и правовой статус наркома военных дел. В феврале 1919 г. Совнаркомом УССР было принято Положение о народном комиссаре по военным делам Украины. Согласно Положению наркома назначало и смещало правительство Украины, а утверждал в должности ближайший съезд Советов. По согласованию с правительством

РСФСР нарком пользовался правами командующего фронтом и являлся членом РВС Республики. Заместитель наркома утверждался в должности Совнаркомом УССР [7, ф. 25860, оп. 30, д. 63, л. 78-80].

На Украине широко использовался опыт военного строительства в Советской России, где к осени 1918 г. на основе воинской обязанности уже была создана массовая регулярная армия. Положение, принятое Совнаркомом УССР в феврале 1919 г., определяло, что Красная Армия Украины входит составной частью в общероссийскую и на нее распространяются все законоположения, касающиеся этой армии [7, ф. 103, оп. I, д. 520, л. 17]. В задачи наркома Украины входило установление контактов в области военного строительства между правительствами РСФСР и УССР. Он был обязан информировать правительство Украины обо всех планах и мероприятиях правительства РСФСР в военной области, подготавливать и вносить в Совнарком УССР законодательные предложения по военному строительству, а также следить за согласованностью организаторской деятельности правительств братских советских республик по военным вопросам. Народный комиссар военных дел в своей работе руководствовался общими законоположениями УССР и военным законодательством РСФСР. Принцип пролетарского интернационализма был важнейшим принципом организации и деятельности Народного комиссариата по военным делам Украины.

При народном комиссаре военных дел был создан в качестве исполнительного органа Секретариат [7, ф. 25860, оп. I, д. 31, л. 2]. Свое правовое оформление он получил в специальном Положении, утвержденном председателем Совнаркома Украины в феврале 1919 г. Секретариат состоял из отделов организационного, снабжения войск и общего [7, ф. 25860, оп. I, д. 31, л. 2, 20] и занимался сбором сведений о ресурсах республики, необходимых для военных целей, о состоянии военных резервов на Украине, организовывал снабжение армии.

В целях совершенствования работы по строительству Красной Армии в составе Народного комиссариата по военным делам УССР были организованы управления. В марте 1919 г. нарком Н.И. Подвойский утвердил Общее положение об Управлениях Народного комиссариата военных дел УССР. Руководство деятельностью каждого управления возлагалось на его начальника и военного комиссара. Управления контролировали формирование военными комиссариатами сухопутных войск и частей морского и воздушного флота, руководили совершенствованием всех отраслей военного дела и распространением военных знаний в армии и на флоте, занимались сбором сведений о состоянии военных запасов и об удовлетворении потребности войск в военном снаряжении, следили за своевременностью призыва военнообязанных. Военный комиссар управления располагал особыми полномочиями.

Он наблюдал за деятельностью управления с политической точки зрения, подписывал все приказы наравне с начальником управления /без его подписи приказы считались недействительными/ [7, ф. 25860, оп. I, д. 31, л. 17].

Был определен правовой статус ряда конкретных управлений. Так, в Положении о Политическом управлении Народного комиссариата военных дел УССР от 30 марта 1919 г. говорилось, что это управление является высшим органом, организующим и направляющим политическую работу в Красной Армии, а также среди населения прифронтовой полосы и в войсках противника. Политическое управление должно было согласовывать свою работу с Политическим отделом РВС Украинского фронта [7, ф. 25860, оп. I, д. 214, л. 30]. Положение о Главном военно-юридическом управлении при Народном комиссариате по военным делам УССР от 19 апреля 1919 г. возлагало на это управление разработку законопроектов, систематизацию и толкование военного законодательства, а также высший надзор за осуществлением правосудия в воинских трибуналах [Там же].

С выходом советских войск к Черному морю возникла проблема возрождения Черноморского флота. Для решения этой задачи создается Морское управление, Начальником и комиссаром которого в апреле 1919 г. был назначен Н.А.Коваленко. Весной 1919 г. Морское управление приступило к созданию Днепровской флотилии [3, с. 257].

Окончательно структура и штаты Народного комиссариата по военным делам УССР сложились к июню 1919 г. К этому времени в Наркомате, кроме Политического и Главного военно-юридического управлений, были созданы Главное военно-хозяйственное, Главное санитарное, Артиллерийское, Автомобильное, Военно-инженерное и др.

Важным мероприятием по совершенствованию центрального военного аппарата Украины было решение Временного рабоче-крестьянского правительства от 23 января 1919 г. об образовании Высшей военной инспекции Красной Армии УССР [6, с. 51], 26 января 1919 г. Высшая военная инспекция приступила к работе. Всем учреждениям, штабам и заведениям военного ведомства как на фронте, так и в тылу предписывалось исполнять все ее указания, распоряжения и приказы [Там же]. 30 января 1919 г. на Украине было создано Положение о Высшей военной инспекции /за основу принято Положение о Высшей военной инспекции РСФСР от 6 сентября 1918 г./ В задачу Высшей военной инспекции как органа военного контроля вменялось выявление недостатков в военном строительстве [7, ф. 25860, оп. I, д. 570, л. 2-3].

В январе 1919 г. Высшей военной инспекцией УССР были приняты Положение о губернском и уездном военном комиссариате УССР [8, ф. 2550,

оп. I, д. I, л. 175] и Положение о волостном военном комиссариате УССР [там же], в основу которых был положен декрет Совнаркома РСФСР от 8 апреля 1918 г. В положениях, изданных Высшей военной инспекцией УССР, структура и функции местных комиссариатов регламентировались подробнее, чем в декрете РСФСР.

В соответствии с Положениями волостные военкоматы учреждались в каждой волости и находились в непосредственном подчинении уездвоенкомата. Волостным комиссаром был председатель соответствующего исполкома волостного Совета. На волостной военкомат возлагались учет годного к несению военной службы населения и мобилизация его в армию. Волостной военный комиссар как председатель исполкома нес всю ответственность за несвоевременное исполнение распоряжений военных властей, отдаваемых через военкоматы [6, 1919, № 3, ст. 32].

Уездный военный комиссариат создавался аналогично волвоенкомату, а штат его утверждался исполкомом уездного Совета. Уездвоенкомат по правам приравнивался к штабу бригады. Кроме задач, решаемых волостным военкоматом, он организовывал военное обучение населения и создавал уездные вербовочные пункты, вел запись добровольцев и формировал из них боевые единицы. Уездный военкомат имел такие отделы: общий /управления делами/, агитационно-вербовочный, учетный, формирования, обучения и снабжения.

Состав губернского военкомата подбирался исполкомом губернского Совета и утверждался наркомвоенделом УССР. Положение о нем предусматривало, что в случае непредоставления губисполкомом кандидатуры на должность губернского военного комиссара или несоответствия его своему назначению таковая предлагалась окружным военкоматом. Губернский военный комиссар пользовался правами начальника дивизии, а в городе своего постоянного пребывания исполнял обязанности начальника гарнизона. Ему подчинялся военный руководитель военкомата, который утверждался в этой должности наркомвоенделом УССР по представлению окружного военного комиссариата. Военный руководитель в отношении личного состава губвоенкомата пользовался правами начальника штаба дивизии. В его функции входило административное и техническое руководство отделами комиссариата, наблюдение за точным исполнением законов и приказов. Губернский военный комиссариат в дополнение к полномочиям низовых военкоматов ведал допризывной подготовкой граждан и материальным обеспечением войсковых частей и управлений, расположенных в губернии, но не входивших в состав дивизий; наблюдал за революционной дисциплиной, агитационно-просветительской работой в войсках и их бытом; в случаях злоупотреблений со стороны военнослужащих мог отстранить виновного от должности,

а иногда и начать расследование. Для решения своих задач губвоенкомат формировал отделы: административно-мобилизационный, всеобуча, военно-юридический, организационно-просветительский, медико-санитарный, статистический, связи и др. [8, ф. 2550, оп. I, д. I, л. 10].

Высшим звеном в системе военкоматов являлся окружной военкомат, которому принадлежала военно-административная власть в военном округе. Подчинялся он непосредственно Народному комиссариату по военным делам УССР. В ведении окружного военкомата находились вооруженные силы, а также все управления, учреждения и заведения военного ведомства, расположенные в пределах округа. Он выполнял те же функции, что и нижестоящие военкоматы, но основной его задачей во время боев была подготовка и формирование резервов для действующей армии. Состоял военкомат из военно-окружного штаба и окружных дивизионных управлений — мобилизационного, артиллерийского, хозяйственного, военно-инженерного и санитарного. Позже были организованы агитационный и культурно-просветительский отделы. При окружном военкомате работало постоянное совещание под председательством военного комиссара [7, ф. 25860, оп. I, д. 37, л. 14].

Приказ военного отдела Временного рабоче-крестьянского правительства от 28 января 1919 г. поделил всю территорию Украины на три округа: Киевский, Харьковский и Одесский [Там же].

Таким образом, под руководством Коммунистической партии Украины в конце 1918 г. — начале 1919 г. были сделаны важные шаги в создании центрального и местного аппаратов военного управления, которые и развернули работу по строительству регулярной массовой Красной Армии УССР на принципах военной обязанности, классовости и интернационализма. Огромное значение в решении этих проблем сыграли решения VIII съезда РКП/б/. Съезд обсудил доклад ЦК о военном положении и военной политике и наметил развернутую программу военного строительства в Стране Советов. Впервые материалы съезда опубликованы полностью в [9]. Только с учетом всех этих новых материалов и можно правильно представить себе процесс военного строительства в нашей стране в годы гражданской войны и иностранной интервенции.

#### Список литературы

1. Ленин В.И. Доклад о внешнем и внутреннем положении Советской республики: Чрезвычайное заседание пленума Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов // Полн. собр. соч. — Т. 38.

2. Ленин В.И. Телеграммы // Полн. собр. соч. — Т. 50.

3. Моряки в борьбе за власть Советов на Украине /1919-1922/: Сб. докум. и материалов. - К., 1969.
4. Известия Центрального Комитета Российской Коммунистической партии /большевиков/. - 1920. - 13 мая.
5. Правда. - 1918. - 26 дек.
6. Собрание узаконений и распоряжений Украинской Советской Республики. 1919 г. - Харьков, 1923.
7. Центральный государственный архив Советской Армии. - Ф. 25860. - Л. 103.
8. Харьковский государственный областной архив. - Ф. 2550.
9. Известия ЦК КПСС. - 1990. - № 8, 10.

В.П.Колесник

#### ОБ УЧАСТИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВЫШЕСТОЯЩЕГО ПОДЧИНЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Основу взаимоотношений между местными Советами и предприятиями вышестоящего подчинения должны составлять стабильные долговременные нормативы. Разработка таких нормативов предусматривается постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. "О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVI съезда КПСС" и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. "О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования". Закон о государственном предприятии и проект Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" также предполагают введение системы платежей предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты. Все указанные платежи, которые будут вноситься в бюджеты местных Советов и их внебюджетные фонды, могут быть подразделены на 1/ отчисления от прибыли; 2/ плату за пользование ресурсами; 3/ плату за загрязнение окружающей среды.

Введение отчислений от прибыли предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты преследует цель обеспечить заинтересованность местных Советов в улучшении результатов деятельности таких предприятий, а значит, и в создании им благоприятных условий и оказании помощи. Вместе с тем вклад предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты остается незначительным. Так, в 1988 г. в РСФСР отчисления от прибыли

предприятий союзного и республиканского подчинения составили 2,8% доходов местных бюджетов [5, с. 47], а сумма отчислений от прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения в бюджет Москвы в том же году составила всего 29,1 млн. руб., или 0,9% доходов [4, с. 82]. Хотя из 9,8 млрд. руб. всей прибыли, создаваемой на территории Москвы, около 7 млрд. руб. приходится на предприятия союзного и республиканского подчинения.

Подобное положение, характерное для подавляющего большинства регионов страны, сложилось потому, что нормативы отчислений в местные бюджеты от прибыли утверждаются объединениям и предприятиям союзного подчинения соответствующими министерствами страны. Если же в состав объединения входят предприятия, являющиеся самостоятельными плательщиками, то нормативы им вообще устанавливают объединения.

Такой порядок передачи объединениями и предприятиями союзного подчинения части прибыли в местные бюджеты установлен письмом Министерства финансов СССР № 143 от 29 мая 1987 г. Оно не устанавливает для министерств и объединений каких-либо исходных начал /принципов/ по определению размеров отчислений в местные бюджеты. Понятно, что в таких условиях трудно рассчитывать на существенное повышение вклада предприятий союзного подчинения в местные бюджеты. Министерства в этом не заинтересованы, т.к. повышение нормативов платежей в местный бюджет не влечет за собой уменьшения размеров отчислений в союзный, но может привести к снижению вклада предприятия в фонды, обрезаемые самим министерством. Не обремененные какими-либо конкретными обязательствами в отношении местного бюджета, министерства могут устанавливать чисто символические нормативы либо вообще освобождать отдельные предприятия от их уплаты. Например, в объединении "ГПЗ-3" норматив отчислений из прибыли в бюджет в 1987 г. составил 4,2%, а министерству - 46,1%. Одесский ювелирный завод внес в централизованный фонд министерства суммы, в 2,5 раза большие, чем в бюджет [8, с. 55]. Г.А.Ковалева отмечает, что "несмотря на неоднократное провозглашение принципа участия всех предприятий, расположенных на территории, в формировании местных бюджетов, лишь небольшая часть союзных предприятий перечисляет часть своей прибыли в бюджет местных Советов, а ее доля, устанавливаемая отраслевыми министерствами, диктуется не нуждами территории, а финансовым состоянием предприятий" [1, с. 62].

Следует отметить, что в ходе эксперимента по увязке доходов местных бюджетов с результатами работы предприятий союзного подчинения, который проводился в УССР в двух областях /Запорожской и Киевской/ в течение 1985-1987 гг., Министерством финансов СССР был установлен нор-

матив отчислений в местные бюджеты до 10% прибыли предприятий союзного подчинения. Однако на такую же сумму в этот период были уменьшены поступления в местный бюджет части налога с оборота. Произошло лишь изменение структуры источников местного бюджета, а потому нововведение не принесло желаемых результатов и практически потеряло реальную значимость [3, с. 53].

Важным каналом поступления финансовых средств в распоряжение местных Советов должны стать платежи за использование ресурсов. Особое место среди этой группы платежей занимает плата за трудовые ресурсы, которая выступает в двух видах.

Во-первых, ежегодные платежи за используемые трудовые ресурсы, которые установлены в размере 300 руб. на одного работающего, а по трудоизбыточным регионам - 200 руб. Причем с 1989 г. предприятия союзного подчинения обязаны перечислять в доход местного бюджета до 50% платы за трудовые ресурсы [9]. Вместе с тем расчеты показывают, что фактические затраты на воспроизводство одного работающего составляют около 1300-1500 руб. и поэтому предлагается повысить плату за трудовые ресурсы хотя бы до 600 руб. Однако и ныне действующие нормативы для многих предприятий слишком обременительны, а порой и невыполнимы [2, с. 94-95]. Кроме того, в ряде случаев, несмотря на значительные поступления в виде платы за трудовые ресурсы, финансовые возможности местных Советов практически не изменились, т.к. соответственно снижались размеры средств, поступающих в местные бюджеты по другим источникам. Например, "в Донецкой области местной казной в виде платежей за трудовые ресурсы было получено около 50 млн.руб. Но на такую же сумму сократились поступления за счет налогообложения. Таким образом, областной бюджет остался неизменным" [2, с. 95].

Во-вторых, одоразовые платежи за привлечение к работе граждан, прибывших из другой местности. Практика свидетельствует, что введение таких платежей позволило существенно расширить финансовые возможности местных Советов и заставило предприятия искать интенсивные факторы развития производства. Например, по решению Киевского городского Совета народных депутатов с 1988 г. предприятия города за каждого иногороднего, принятого на работу, вносят в городской бюджет 12,4 тыс. руб., что дало 6,5 млн.руб. дополнительных поступлений на социально-экономическое развитие города. Одновременно это способствовало рациональному использованию трудовых ресурсов, уменьшению механического прироста населения: если в 1987 г. предприятиями по лимитам были приняты 12,8 тыс. человек, то спустя год этот показатель снизился вдвое [6, с. 75-76].

Сложившаяся в работе местных Советов практика введения нормативов платы за привлечение на производство граждан, прибывших из другой местности, или за превышение плановой численности работающих вызывает серьезные возражения. Такие нормативы устанавливают сами местные Советы и их исполкомы. Но ведь, во-первых, законодательство не предоставляет такого права ни одному звену местных Советов, начиная от сельского и заканчивая областным; во-вторых, на практике наметились разные подходы к расчету таких нормативов, что не позволяет обеспечить полный и всесторонний учет всех социально-экономических и юридически значимых факторов. Причем более пяти лет установление местными Советами подобных платежей не получало должной правовой оценки со стороны высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик. И лишь после многочисленных жалоб предприятий, организаций, министерств и ведомств на введение местными Советами дополнительной платы за трудовые ресурсы и платы за пользование земельными ресурсами Государственная комиссия Совета Министров СССР по экономической реформе решением от 23 декабря 1989 г. признала такие решения местных Советов противоречащими действующему законодательству [10, с. 20].

Не менее сложным является установление нормативов платы за использование природных ресурсов и при загрязнении окружающей среды. В условиях отсутствия единых методик и рекомендаций местные Советы пошли по пути самостоятельного установления нормативов. Представляется, что установление нормативов и порядка взимания любых платежей с предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты должно быть прерогативой союзных и республиканских органов государственной власти. Возможен и иной вариант, когда единые методики определения стабильных долговременных нормативов будут подготовлены в виде общесоюзного законодательного акта, на основе которого разрабатывались бы соответствующие нормативы для каждого региона. Но в любом случае недопустимо, чтобы нормативы платежей в местные бюджеты устанавливались заинтересованными органами государственной власти и управления. Это требование равно относится и к местным Советам с их исполкомами, и к министерствам, ведомствам и объединениям. Кроме того, в законодательстве следует особо подчеркнуть, что введение новых каналов поступления средств в местные бюджеты не должно повлечь за собой их сокращение по другим источникам.

В Законе СССР "О налогообложении" и республиканских законах о местном самоуправлении и местном хозяйстве должно найти отражение своеобразие ресурсных платежей. Добиваясь реальных результатов в эко-

номии ресурсов, местные Советы тем самым сокращают поступления в собственный бюджет. Б.С.Хорев считает, что "поскольку местные органы тут выступают в качестве "продавцов ресурсов", они могут быть поневоле заинтересованы в более широкой их "распродаже", а не в экономии. В этом отношении уже есть негативный опыт: когда ввели плату за воду в пользу местных органов власти, предприятия стали снижать водопотребление, а водопроводные организации местных Советов, напротив, оказались заинтересованными в его росте" [7, с. 45].

По нашему мнению, для установления дифференцированных нормативов отчислений от прибыли следует установить своеобразный коэффициент участия всех предприятий в решении проблем региона и порядок его исчисления, исходя при этом из коэффициента участия в решении жилищной проблемы, в создании инфраструктурных объектов, производстве товаров народного потребления, оказании услуг населению и т.д. Для этого может быть использован опыт Казанского горисполкома, в котором с 1970 г. ведется систематизированный учет динамики развития производственной и социальной сферы почти двухсот основных предприятий города. Только на этой основе станет возможным установление такого порядка, при котором предприятия, активно участвующие в повышении социально-экономического потенциала региона, будут иметь право на определенные льготы в виде уменьшения норматива отчислений в местный бюджет с соответствующим увеличением поступлений в фонды экономического стимулирования предприятия. И наоборот, те предприятия, коэффициент участия которых будет низким, обязаны будут увеличить отчисления в местный бюджет за счет фонда материального поощрения и фонда социального развития.

Что касается ежегодной платы за трудовые ресурсы, то ее необходимо установить в виде прогрессивного налога. За основу такого норматива следует взять сумму той части прибыли предприятия, которая остается в его распоряжении в расчете на одного работающего, чтобы избежать в будущем ситуаций, когда предприятия оказываются неспособными полностью внести плату за трудовые ресурсы.

#### Список литературы

1. Крупные регионы в системе народного хозяйства СССР // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 4.
2. Обоснование платы за трудовые ресурсы на тринадцатую пятилетку // Экономика Советской Украины. - 1989. - № II.
3. Белоус О.Г., Абрамов В.Н., Клименко Е.Д. Планово-экономическое управление регионом // Коммунист Украины. - 1988. - № 10.

4. Выстров Е. Управление городом: новые задачи и возможности // Проблемы теории и практики управления. - 1988. - № 4.
5. Каракулян О. На прочную финансовую основу // Советы народных депутатов. - 1988. - № II.
6. Панченко Е. Повышение уровня территориального управления // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 10.
7. Хорев Б.С. Региональная политика в СССР. - М., 1989.
8. Шаповал Н., Резниченко В. Экономические нормативы в хозяйственном механизме // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 4.
9. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. - 1988. - № 4; 1989. - № 9.
10. Экономика и жизнь. - 1990. - № 4.

С.В.Онищенко

#### ПРИМЕНЕНИЕ ОБЩИХ ПРАВИЛ НАЛОЖЕНИЯ ВЗЫСКАНИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Одно из важных направлений процесса формирования социалистического правового государства и проведения правовой реформы состоит в усилении правовой защиты личности, упрочении гарантий осуществления советскими гражданами политических, экономических и социальных прав и свобод. В этих условиях определенное значение приобретают справедливость и обоснованность привлечения граждан к различным видам юридической ответственности, в частности за совершение административного правонарушения. Одна из гарантий соблюдения законности при наложении административных взысканий и достижения на этой основе их целей состоит в соблюдении общих правил наложения взысканий за административные правонарушения. Между тем в публикациях, посвященных вопросам привлечения к административной ответственности, установленные законом общие правила наложения административного взыскания раскрыты поверхностно. Не показывается практическое значение общих правил наложения административного взыскания, недостаточно используются обобщения административно-юрисдикционной практики [1, с. 225-227; 2, с. 202-204].

В общих правилах наложения взыскания за административное правонарушение выражается конкретное проявление принципов наложения административного взыскания. Это те установленные законом предписания, которыми должны руководствоваться органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, при наложении взыскания.

Статья 33 КоАП УССР /соответствующие статьи кодексов других республик/ текстуально воспроизводит ст.22 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и определяет общие правила наложения административного взыскания. Предусмотрено, что взыскание за административное правонарушение налагается в пределах, установленных нормативным актом, который предусматривает ответственность за совершенное правонарушение. Указано также, что взыскание применяется в точном соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, Кодексом и другими нормативными актами об административных правонарушениях. Особо оговаривается, что при наложении взыскания необходимо учитывать характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Таким образом, выделено три общих правила наложения административного взыскания. Сущность первого заключается в том, что органы или должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, вправе налагать взыскания только в пределах санкции статьи Кодекса либо иного нормативного акта, предусматривающего ответственность за совершение административного правонарушения. Это означает, что допускается наложение лишь тех видов основных и дополнительных взысканий, которые установлены за данное правонарушение, не выходя за указанные максимальные и минимальные ограничения. Обобщение административно-юрисдикционной практики показывает, что, несмотря на простоту приведенной формулировки, это правило зачастую понимается односторонне, вне связи с иными общими правилами наложения административного взыскания.

Для статей КоАП УССР /как и кодексов других республик/, устанавливающих административную ответственность за правонарушения, характерна относительно определенная санкция с указанием максимального размера взыскания. Это позволяет индивидуализировать применение меры воздействия на правонарушителя с учетом его личности, степени вины, имущественного положения и иных составных третьего правила, указанных в ч.2 ст.33 КоАП УССР. Но на практике встречаются постановления, в которых размер взыскания независимо от обстоятельств совершения правонарушения остается одинаковым, чаще всего максимальным для данной санкции. Например, при наложении взыскания за утрату паспорта административные комиссии обычно применяют штраф в размере 10 руб., хотя санкция ст.198 КоАП УССР допускает наряду со штрафом применение предупреждения. При этом обстоятельства, указанные в ч.2 ст.33 Кодекса, не учиты-

ваются. Несоблюдение одной части общих правил наложения административного взыскания ведет к формальному применению другого правила, что еще раз доказывает их неразрывную связь и невозможность их усеченного применения.

Содержание второго общего правила предусматривает наложение взыскания в точном соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, Кодексом и другими соответствующими актами. В широком смысле приведенное общее правило означает соответствие законодательству об административных правонарушениях в целом, включая все разделы Кодекса, в том числе и регулирующие производство по делам об административных правонарушениях. Целесообразно выделить наиболее принципиальные положения, учет которых необходим во всех случаях наложения административного взыскания независимо от вида административного правонарушения и от его субъекта. Это прежде всего нормы, определяющие, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия должно производиться лишь в пределах их компетенции и в точном соответствии с законодательством. За одно административное правонарушение может быть наложено только основное либо основное и дополнительное взыскание. Органы или должностные лица, уполномоченные налагать административные взыскания, обязаны установить, что совершенное лицом деяние является административным проступком, в деле нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, не истекли сроки наложения административного взыскания. Необходимо в полной мере учитывать требования и других норм КоАП УССР, касающихся наложения административного взыскания.

Игнорирование этих положений на практике ведет к наложению незаконных или необоснованных взысканий. Например, гражданину В. было вынесено предупреждение за включение в декларацию о доходах заведомо искаженных данных /ст. 164<sup>1</sup> КоАП УССР/. Установлено, что в декларации указаны и другие ложные данные, и на В. дополнительно был наложен штраф в размере 50 руб. Таким образом, за одно административное правонарушение применены два взыскания, что противоречит требованиям ст. 25 КоАП УССР и общим правилам наложения административного взыскания.

Третье общее правило содержится в ч. 2 ст. 33 КоАП УССР. Учет характера совершенного правонарушения означает определение качественной характеристики проступка. Для этого необходимо установить объект правонарушения, т.е. каким общественным отношениям причинен вред. Проступ-

ки, которые по своему характеру причиняют существенный вред, требуют наложения более строгого взыскания. При учете личности нарушителя нельзя смешивать этот элемент общих правил наложения взыскания с характеристикой правонарушения, которое совершено. Необходимо выяснить, устойчива ли антисоциальная направленность действий привлекаемого к ответственности лица. В литературе обращалось внимание: важно установить, кто совершил правонарушение — человек с прочной установкой на противоправное поведение или случайно оступившийся. Так, аморальный образ жизни нарушителя, пьянство и безделье свидетельствуют о стойкой антиобщественной установке в его поведении [3, с. 297].

Определение степени вины нарушителя связано с установлением формы его вины. Требуется выяснить, в какой мере лицо сознавало противоправный характер своего деяния и насколько четко предвидело его вредные последствия, если правонарушение совершено умышленно, или в какой мере лицо предвидело возможность наступления таковых, если правонарушение совершено по неосторожности.

Известно, что наиболее распространенным видом административных взысканий выступает штраф. Поэтому учет имущественного положения нарушителя также важен, поскольку позволяет точнее индивидуализировать применение административного взыскания и обеспечивает на этой основе достижение его целей.

При наложении административного взыскания обязательно учитываются обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение. Под такими обстоятельствами понимаются различные факторы, характеризующие личность в связи с совершенным правонарушением /ст.ст.34 и 35 КоАП УССР/.

Некоторые авторы, говоря об общих правилах наложения взыскания за административное правонарушение, выделяют в их системе нормы, определяющие срок, по истечении которого лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, и возложение обязанности возместить причиненный ущерб [3, с. 204]. Представляется, что это не совсем оправданно, поскольку лишает систему правил четкости. Наложение административного взыскания в соответствии с Основами, Кодексом и иными нормативными актами об административных правонарушениях, т.е. вторая часть общих правил, предполагает соблюдение и указанных норм.

Систематизация общих правил наложения административного взыскания /три группы/ способствует их более правильному применению. Анализ практики показывает, что хотя органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, в целом верно понимают общие правила наложения взыскания, все же нередки

ошибки и упущения при их применении. Причины этого в том, что некоторые категории дел об административных правонарушениях рассматривают должностные лица, зачастую не имеющие юридической подготовки. С их стороны отсутствует должное внимание к соблюдению административно-процессуальных норм: не всегда наложение административного взыскания оформляется постановлением, протокол об административном правонарушении часто не соответствует требованиям ст. 256 КоАП УССР и т.д. Наблюдается формальное отношение к выполнению некоторыми должностными лицами своих обязанностей. Отсутствуют необходимые методологические разработки, недостаточен контроль со стороны вышестоящих органов; имеются упущения в прокурорском надзоре.

Строгое соблюдение общих правил наложения административного взыскания обеспечит справедливое применение взысканий за административные правонарушения, а следовательно, и неприкосновенность законных прав и интересов граждан.

#### Список литературы

1. Советское административное право: Учебник. - М., 1985.
2. Советское административное право: Учебник. - К., 1986.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988.

Э.А.Сердюк

#### ПРИЧИНЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Задачи формирования новой экономической системы, создания эффективного хозяйственного механизма, ускорения научно-технического прогресса не могут быть успешно решены без укрепления законности и правопорядка в сфере управления народным хозяйством, устранения негативных явлений в экономике, всесторонней и полномасштабной деятельности государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов по предупреждению правонарушений в управлении народным хозяйством. Эти проблемы актуальны прежде всего для фундаментальных отраслей народного хозяйства, в том числе для строительства.

Разработка же и осуществление эффективных мер предупреждения правонарушений, как показывает обобщение практики, возможны только при условии глубокого выявления и изучения обстоятельств, обуславливающих существование правонарушений.

Необходимость предотвращения правонарушений в строительстве ощущается все острее. Анализ результатов проведенной ВНТО строительной индустрии проверки качества строительства позволил сделать вывод, что более чем на 70% проверенных предприятий выявлены факты выпуска недоброкачественной продукции и нарушения государственных стандартов, строительные нормы и правила соблюдаются в среднем на 30%, а в отдельных случаях 4/5 этих правил вообще не соблюдается [2].

Как показал анализ деятельности административных комиссий при исполкомах местных Советов народных депутатов и технических инспекторов труда, наиболее частыми правонарушениями в строительстве, за которые установлена административная ответственность, являются нарушения правил по охране труда, правил и технических условий на выполнение строительно-монтажных работ, утвержденных проектов планировки и застройки городов.

Таким образом, изучение причин административных правонарушений в строительстве в первую очередь преследует сугубо практическую цель — принять меры к искоренению /нейтрализации/ обстоятельств, обусловивших нарушение должностными лицами правовых норм.

Хотя тема причинности в административно-правовой сфере еще не заняла подобающего места, проведенные разработки уже позволяют говорить о существовании причин административной деликтности, отличных от причин иных видов правонарушений, общих причин административных правонарушений и конкретных причин их отдельных групп и видов /административных правонарушений в промышленности, строительстве, на транспорте, в сельском хозяйстве и др./.

Общая причина нарушений законности в государственном управлении заключается во взаимодействии объективных и субъективных факторов [1, с. 159, 180-181]. В числе таких факторов, обуславливающих возникновение, а иногда и увеличение количества административных правонарушений, обычно называют недостатки в развитии экономики и социальной сферы; поверхностный учет в содержании управленческих решений и в реализации их прогрессивных факторов экономического и социального развития; низкий уровень государственной, финансовой и трудовой дисциплины; отсутствие ответственности; слабую профессиональную подготовку участников административных правоотношений; недостатки в развитии правовой культуры, неэффективность ведомственного и общественного контроля. Устранение этих явлений во многом способствовало бы укреплению законности и правопорядка в стране.

Нарушения законности в области строительства — это следствие многообразия форм проявления общих причин административных правонарушений,

трансформирующихся через личность должностного лица, его квалификацию, определенную сложившуюся служебную ситуацию, через обстоятельства, способствующие нарушениям. При этом для большинства административных правонарушений непосредственной причиной выступает конкретная служебная ситуация. Последнюю следует понимать как такое сочетание объективных и субъективных факторов, которое приводит к искажению ценностных ориентаций определенной личности, смешению ее нравственных представлений, к неадекватным поведенческим реакциям.

Непосредственные причины административных правонарушений связаны прежде всего с существующим хозяйственным механизмом в капитальном строительстве. Отсутствие контроля за технологическими операциями в строительстве, неудовлетворительная работа органов государственного архитектурно-строительного контроля, отсутствие вневедомственного технологического инспектирования качества работ, отсутствие взаимосвязи между качеством продукции и ее ценой - все это способствует формированию такой обстановки, когда соблюдение установленных технологических требований уже необязательно, приоритетной становится погоня за прибылью, качественные же показатели отодвигаются на задний план.

Неблагоприятные служебные ситуации обусловлены низким уровнем планирования в строительстве, несбалансированностью его планов с имеющимися ресурсными возможностями.

Другой отрицательный фактор - низкое качество поставляемого строителям сырья и материалов. Стандарты на строительные изделия, материалы и конструкции находятся на таком уровне, который не соответствует строительным нормам и правилам [2],

Перечисленные факторы, а также несвоевременные поставки строительных материалов и техники, нетребовательность заказчиков порождают, в свою очередь, в конце отчетных периодов авралы.

В строительстве остается высоким удельный вес ручного труда /53,7% строителей страны заняты ручным трудом/, что нередко связано с нарушением правил по охране труда и травматизмом.

К отрицательным факторам, способствующим совершению правонарушений в строительстве, следует отнести и плохую воспитательную работу в отдельных коллективах, утрату ответственности за свой труд.

Таким образом, можно сделать вывод: к причинам административных правонарушений в строительстве, связанным с конкретной служебной ситуацией, и к обстоятельствам, способствующим правонарушениям, относятся:

несбалансированность планов строительства с имеющимися ресурсами;

несоответствие стандартов на строительные изделия, материалы и конструкции строительным нормам и правилам;

отсутствие взаимосвязи между ценой строительной продукции и ее качеством;

отсутствие вневедомственного технологического инспектирования качества работ;

несвоевременная поставка строительных материалов и техники;

аврелы и штурмовщина;

высокий удельный вес ручного труда;

плохая воспитательная работа в отдельных коллективах строителей;

нетребовательность заказчиков, неприменение санкций в отношении между заказчиками и строителями.

В вопросе о соотношении требований закона и поведения субъекта нередко решающее значение имеет личность служащего. Его поведение может определяться такими факторами, как образовательная и специальная подготовка, уровень правосознания, особенности психики и др. Следует отметить, что мотивы противоправного поведения работника аппарата управления, как правило, более сложные, чем у человека, не обремененного должностными обязанностями.

Советские криминологи отмечают, что преступления чаще всего совершают люди с дефектным сознанием, с четко сформированной и ясно прослеживаемой антиобщественной установкой. Искажения же в сознании правонарушителей в сфере управления не связаны с подобными дефектами. Однако и здесь мы встречаемся с ложно понимаемыми групповыми /отраслевыми, учрежденческими/ интересами и как следствие — с неправомерными путями получения намеченного результата. Большинство нарушений правовых норм должностные лица искренне совершают в "интересах дела", в "интересах общества и граждан". Такие нарушения лишены элементов отрицательного отношения субъекта управления к обществу. В указанных ситуациях служащие исходят из неправильно понятых государственно-общественных интересов.

Таким образом, к причинам административных правонарушений можно отнести отсутствие надлежащего уровня квалификации должностного лица, слабое знание законодательства, ложное понимание интересов дела, а также пренебрежение к закону, безответственность, безынициативность, карьеризм.

Обстоятельства, детерминирующие административные правонарушения в области строительства, не являются постоянными, они могут изменяться в зависимости от изменения социально-экономических условий. Следует также учесть, что единый централизованный учет всех административных

правонарушений только начинается. Его дальнейшее развитие и совершенствование позволят более полно выявить причины указанных нарушений, облегчат их изучение.

В публикациях, посвященных предупредительной деятельности государства, отмечается, что предупреждение правонарушений проводится на двух основных уровнях — общесоциальном и специальном.

Общесоциальное предупреждение правонарушений представляет собой деятельность всего Советского государства и общества по разрешению тех социальных противоречий и издержек, которые являются источником правонарушений. Несмотря на то что общесоциальные меры занимают высший уровень в системе мер предупреждения, проблемы методики их разработки и осуществления, повышения эффективности, соотношения общесоциальных мер с проводимыми социальными преобразованиями юридической наукой остаются не разработанными.

Предупреждение правонарушений в строительстве на специальном уровне предполагает проведение комплекса специфических мероприятий, направленных на совершенствование хозяйственного механизма в строительстве, повышение эффективности контрольных органов, ответственности строителей за результаты своей работы.

Первостепенное значение имеет обновление технической базы строительства, устранение острого дефицита специальной техники и оборудования. Что же касается предупреждения нарушений строительных норм и правил, технических условий на выполнение строительно-монтажных работ, то представляется возможным уже сейчас поставить в зависимость оплату труда строителей от качества строительства. Нужно существенно упростить процедуру предъявления рекламаций потребителем и одновременно повысить ответственность строителей за перерасход средств в связи с многократным устранением дефектов и недоделок. А для предоставления потребителю реальной возможности осуществлять контроль за соблюдением строительных норм и правил, проектов планировки и застройки городов необходимо ввести вневедомственное технологическое инспектирование качества работ на всех этапах строительства. Эту функцию могло бы взять на себя Всесоюзное научно-техническое общество строительной индустрии. Инициатива таких независимых экспертиз должна принадлежать потребителю.

Немаловажную роль в предупреждении правонарушений в строительстве и повышении правосознания играет гласность при рассмотрении дел об административных правонарушениях в данной отрасли /публичность производства таких дел, информирование широких кругов общественности, трудовых

коллективов по месту работы правонарушителей о результатах рассмотрения/, а также повышение уровня правового воспитания рабочих и служащих.

### Список литературы

1. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. - М., 1979.

2. Строит. газета. - 1989. - 8 нояб.

А.Т.Комзук

### О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В реализации задач укрепления социалистического правопорядка и борьбы с правонарушениями важная роль отводится административному законодательству, которое сейчас развивается и совершенствуется особенно активно.

Анализ содержания принятых в начале 80-х годов Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и республиканских кодексов показывает, что в целом они способствовали созданию прочной законодательной базы для последующего ведения борьбы с административными правонарушениями, стабилизации действующего административного законодательства о проступках, повышению правовой информированности населения и улучшению правовой пропаганды, позволили облегчить применение законодательства об административных правонарушениях уполномоченными на то органами и должностными лицами, поднять на должный уровень профилактику административных проступков.

Как свидетельствует практика административно-юрисдикционной деятельности, начатая работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях нуждается в дальнейшем развитии с точки зрения приведения действующих административно-правовых актов в соответствие с современными представлениями и задачами.

Сказанное в полной мере относится и к законодательству об административной ответственности в области сельского хозяйства за нарушение целого ряда общеобязательных правил. В республиканских кодексах об административных правонарушениях проступкам, посягающим на нормальное ведение сельского хозяйства, отведены соответствующие главы /гл. 9 КоАП УССР/. Однако формулировки отдельных составов правонарушений

здесь несовершенно и требуют соответствующего пересмотра и обновления. Так, ст. 104 КоАП УССР устанавливает административную ответственность за причинение вреда посевам, собранному урожаю сельскохозяйственных культур и насаждениям государственных или общественных хозяйств скотом или птицей, а также проездом по ним на различных транспортных средствах. В последнее время в сельском хозяйстве получают развитие новые формы хозяйствования. Что касается сельскохозяйственных кооперативов и арендных коллективов, то здесь вопросов не возникает — они являются общественными хозяйствами. Посевы же и другие объекты собственности крестьянских хозяйств, которые также производят сельскохозяйственную продукцию для последующей ее реализации, указанной нормой не охраняются. Представляется, что существенных различий между этими хозяйствами нет, следовательно, посевы, собранный урожай и насаждения крестьянских хозяйств также подлежат охране административно-правовыми средствами, для чего в ст. 104 КоАП необходимо внести соответствующие изменения.

Часть 2 ст. 104 предусматривает повышенную административную ответственность за повторное совершение такого же правонарушения, однако повторность распространяется лишь на случаи потрав посевов и повреждения насаждений скотом или птицей. В литературе это положение отмечается в качестве недостатка данной административно-правовой нормы [5, с. 94-97]. Действительно, проездом по посевам или насаждениям последним причиняется вред не меньший, чем при потраве их скотом или птицей. Проезд совершается правонарушителем, как правило, умышленно, в то время как потравы чаще всего являются результатом небрежного надзора за животными. Поэтому повышенный размер штрафа должен применяться независимо от орудия совершения правонарушения, т.е. и за повторный проезд по посевам или насаждениям на транспортных средствах.

Признак повторности совершения проступка в законодательстве об административных правонарушениях в качестве квалифицирующего обстоятельства используется довольно часто. В отдельных случаях повторное совершение правонарушения влечет за собой уголовную ответственность. Однако сама повторность в законодательстве об административных правонарушениях определена недостаточно четко. В ст. 104 КоАП УССР, например, речь идет о повторном совершении потравы "в течение года после наложения штрафа за такое же правонарушение". В одних статьях КоАП говорится просто о повторном совершении правонарушения, в других — о повторном совершении такого же правонарушения, "за которое лицо уже подвергалось административному взысканию", и т.п. Статья 39 КоАП УССР определяет, что лицо считается не подвергавшимся административному

взысканию, если оно не совершило нового административного правонарушения "в течение года со дня окончания исполнения взыскания".

В этой связи следует обратить внимание, что исполнение административных взысканий осуществляется многими органами, причем единая система их учета отсутствует, а большое количество взысканий вообще не исполняется. Поэтому в законодательстве об административных правонарушениях /ст. 39 КоАП УССР/ следует предусмотреть начало течения срока, по окончании которого лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, с момента вынесения постановления о его наложении /разумеется, если оно не будет в последующем отменено/. Это позволит во многих статьях КоАП вместо громоздких и разноречивых определений повторности указать на повторное совершение правонарушения.

Во всех республиках установлена административная ответственность за нарушение правил по борьбе с сорняками. В ст. 105 КоАП УССР, имеющей одну часть, предусмотрена ответственность за нарушение правил внутреннего карантина растений и за нарушение правил по борьбе с сорными растениями. Причем формулировка этой статьи настолько несовершенна, что без внимательного грамматического анализа два названных состава различить невозможно. Следовало бы в указанной статье предусмотреть два части: в первой установить административную ответственность за нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями, болезнями растений и сорняками, а во второй — за нарушение правил по борьбе с некарантинными сорняками, причем санкция во второй части должна быть менее строгой.

Несмотря на то что административная ответственность за нарушение правил борьбы с сорными растениями сохранилась, после принятия Кодекса об административных правонарушениях в республике были отменены нормативные акты, устанавливавшие такие правила. Так, Указ Президиума Верховного Совета УССР от 26 апреля 1962 г. "Об усилении борьбы с сорняками" [2, 1962, № 18, ст. 204] и постановление Совета Министров УССР от 11 мая 1962 г. под таким же названием [4, 1962, № 5, ст. 73] признаны утратившими силу соответственно Указом Президиума Верховного Совета УССР от 21 августа 1965 г. [2, 1965, № 36, ст. 867] и постановлением Правительства УССР от 10 июля 1965 г. [4, 1965, № 7, ст. 58]. В других союзных республиках подобные нормативные акты действуют.

Представляется, что законодательство Украинской ССР в данном вопросе развивалось непоследовательно. В результате сложилось ненормальное положение, когда административная ответственность установлена за

нарушение несуществующих правил. Для его исправления необходимо принять правительственный акт, который устанавливал бы правила по борьбе с сорняками.

В республиканских кодексах имеется ряд статей, предусматривающих административную ответственность за правонарушения, способствующие распространению наркомании. В КоАП УССР, в частности, это ст.ст. 44, 106-1 и 106-2. Однако размещены они в разных главах. Статья 44 - в гл. 5 "Административные правонарушения в области охраны труда и здоровья населения", а ст.ст. 106-1 и 106-2, устанавливающие ответственность за незаконный посев или выращивание наркотикосодержащих культур и за непринятие мер к обеспечению их охраны, - в гл. 9 "Административные правонарушения в сельском хозяйстве. Нарушение ветеринарно-санитарных правил". Ответственность за совершение указанных правонарушений была введена одним нормативным актом - Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 г. "Об усилении борьбы с наркоманией" [1, 1974, № 18, ст.278; 1982, № 37, ст.698; № 42, ст.793; 1987, № 25, ст.354]; объект посягательства при совершении этих проступков также идентичен - здоровье населения. Поэтому и сведены они должны быть в одну главу - пятую.

Нарушение ветеринарно-санитарных правил представляет собой административный проступок, ответственность за совершение которого предусмотрена ст.107 КоАП УССР. Рассматривать дела об этих правонарушениях предоставлено право должностным лицам органов государственного ветеринарного надзора. Их перечень установлен п. 59 Ветеринарного устава СССР [3, 1968, № 1, ст.2; 1983, № 6, ст.28] и ст.238 КоАП УССР. Компетенция должностных лиц учреждений государственной ветеринарии распределена таким образом, что размер штрафа, налагаемого конкретным должностным лицом, зависит от занимаемого им служебного положения. Так, только Главный государственный ветеринарный инспектор СССР и его заместители вправе налагать за нарушение ветеринарно-санитарных правил штраф в максимальном размере: на граждан - до 10 руб. и на должностных лиц - до 50 руб. Полномочия должностных лиц низовых органов ветеринарного надзора /районных, городских, участковых и др./ ограничены наложением штрафа на граждан в размере до 5 руб. и на должностных лиц - до 10 руб. В то же время эти органы служат основным звеном, применяющим административные взыскания за нарушения названных правил. Тем самым "работающей" частью санкции ст.107 КоАП УССР является штраф в размере, который определяется полномочиями низовых органов ветеринарного надзора.

На наш взгляд, мера взыскания должна зависеть, согласно ст. 33 КоАП, от характера правонарушения, личности нарушителя и других обстоятельств, а не от положения должностного лица в системе органов.

В целях повышения эффективности воздействия штрафов на нарушителей ветеринарно-санитарных правил следует перераспределить полномочия по их наложению внутри органов государственного ветеринарного надзора, предоставив низовому звену полномочия среднего, а последнему — полномочия вышестоящих органов.

Вызывает сомнение необходимость применения мер административного воздействия за нарушение правил технической эксплуатации самоходных сельскохозяйственных машин /ст. 108 КоАП УССР/. Если ранее административной ответственности подлежали лишь механизаторы, т.е. лица, имеющие право на управление указанными машинами и работающие в качестве трактористов-машинистов на государственных или общественных предприятиях, то постановлением Совета Министров СССР от 25 августа 1988 г. "О регистрации тракторов, прицепов к тракторам и самоходных сельскохозяйственных машин, находящихся в личной собственности граждан" [3, 1988, № 31, ст. 88], предусмотрена возможность наложения административных взысканий и на граждан — собственников машин.

Однако распоряжение имуществом относится к правомочиям собственника, лишь бы его использование не создавало угрозу другим охраняемым объектам. Поэтому мерами административного принуждения необходимо обеспечивать только безопасность при эксплуатации техники. Для этого в ст. 108 КоАП УССР достаточно предусмотреть административную ответственность за грубое нарушение правил техники безопасности при работе на сельскохозяйственных машинах.

За нарушение правил технической эксплуатации самоходных сельскохозяйственных машин и техники безопасности применяется один вид административного взыскания — лишение права управления этими машинами на срок до одного месяца. Тот факт, что в санкции ст. 108 КоАП УССР не предусмотрен штраф в качестве меры взыскания, следует признать ее недостатком. В условиях нехватки механизаторских кадров лишение права управления, например, во время уборки урожая хотя бы одного механизатора повлечет за собой неблагоприятные последствия больше для предприятия, в котором он работает, чем для самого нарушителя.

На практике механизаторов к административной ответственности за данное правонарушение привлекают редко. Это означает, что отсутствие штрафа в качестве меры административного взыскания за анализируемое правонарушение затрудняет фактическое привлечение виновных к административной ответственности. В санкции ст. 108 КоАП УССР следовало бы

предусмотреть административное взыскание в виде штрафа, а альтернативным взысканием — лишение права управления.

#### Список литературы

1. Ведомости Верховного Совета СССР.
2. Ведомости Верховного Совета УССР.
3. СП СССР.
4. СП УССР.

5. Ястремский Г.А. Некоторые вопросы административной ответственности в сельском хозяйстве // Вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка: Сб. науч. тр. — Горький, 1985.

В.Н.Игнатенко

#### ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ГРАЖДАН, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В соответствии с Законом СССР "Об индивидуальной трудовой деятельности" /ст.18, ч. I, п. 6/ допускаются услуги в области медицины, характеризующиеся тем, что их результат неотделим от исполнителя и не воплощается в материально осязаемой форме /присмотр за детьми, услуги медицинских работников и т.д./ [1, с. 121]. Такого рода обязательства не имеют законодательного закрепления в ГК союзных республик.

Закон не содержит пояснений относительно того, кто может осуществлять индивидуальную медицинскую практику. В нем лишь закреплены общие требования к лицам, оказывающим услуги в социально-культурной сфере: иметь необходимую подготовку, а в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, и соответствующее образование. Конкретные же требования, предъявляемые к гражданам, которые желают заняться оказанием медицинских услуг, конкретизируются в подзаконных нормативных актах: Положении об индивидуальной трудовой деятельности врачей и средних медицинских работников [2, с. 46] и приказе министра здравоохранения УССР [3, с. 49]. Здесь установлены требования к двум категориям медицинского персонала: врачам и средним медицинским работникам. Согласно Положению общим для названных групп является получение специальной подготовки и знаний в соответствующих высших и средних специальных учебных заведениях. Кроме того, если врач не работал по своей профессии более трех лет, он допускается к занятию индивидуальной трудовой деятельностью /ИТД/, если пройдет стажировку в

Институте усовершенствования врачей или в других соответствующих учреждениях здравоохранения с последующим допуском к врачебной деятельности. Последнее требование является для врачей общепрофессиональным и закреплено в ст. 12 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении [4, с. 125].

Таким образом, в основу правового регулирования индивидуальной медицинской практики положен следующий принцип: лица, которые могут ее проводить, обладают или обладали трудовой правосубъектностью в этой сфере.

Закон и подзаконные нормативные акты не содержат перечня врачебных специальностей, по которым допускается индивидуальная медицинская деятельность. В Положении указано условие, что таковая разрешается врачам по специальностям, соответствующим их подготовке. Ограничение сферы индивидуальных медицинских услуг предусмотрено в ч. 1 ст. 19 Закона: запрещается занятие медицинской деятельностью по отдельным специальностям, определяемым в соответствии с законодательством СССР о здравоохранении.

В соответствии с Положением врачам всех специальностей запрещается проведение любых инвазивных диагностических методов исследования, производство хирургических операций, в том числе абортов, лечение инфекционных и венерических заболеваний, наблюдение и лечение беременных и больных наркоманией.

В отношении средних медицинских работников в Положении приведен исчерпывающий перечень их занятий: проведение инъекций, лечебной физкультуры, массажа, электропунктуры и мероприятий по уходу за больными. В нем есть специальный запрет для зубных техников /они не имеют права диагностировать и лечить стоматологические заболевания/.

В названных нормативных актах нет упоминания об инвалидах, домохозяйках, студентах, бывших медицинских работниках. Но, несмотря на это, по смыслу ч. 1 ст. 3 Закона они могут заниматься индивидуальной медицинской практикой при соответствии указанным ранее условиям.

В силу ч. 3 ст. 3 Закона граждане могут заниматься ИТД с участием проживающих совместно с ними членов семьи /супруга, родителей и других достигших 16-летнего возраста родственников и иждивенцев/. Такое участие возможно лишь при наличии требуемых качеств у члена семьи, если эта работа непосредственно связана с оказанием медицинских услуг. В письме Минфина УССР [5] разъяснено, что граждане, занимающиеся ИТД в социально-культурной сфере, в частности медицинской деятельностью, заключают договора с лицами на уборку помещений. Следовательно, такую

работу могут выполнять и члены семьи, не обладающие специальными знаниями.

Характер занятий предопределяет еще одно требование, но уже не к личности гражданина, а к помещению, в котором будет оказываться медицинская помощь. В соответствии с письмом Главного государственного санитарного врача СССР [6] при даче разрешений на ИТД медицинским работникам органы и учреждения санитарно-эпидемиологической службы должны проверить и определить, подходят ли для медицинских целей помещения, где предполагается вести частный прием больных /при площади кабинета не менее 8-9 кв. м должны быть также приемная для ожидания больных и туалет; эти помещения изолируются от других помещений квартиры и ее жильцов/.

Гражданин, желающий заняться медицинской практикой, должен представить об этом в исполнительный комитет местного Совета народных депутатов по месту постоянного проживания акт обследования помещения, выданный местным учреждением санитарно-эпидемиологической службы.

В юридической литературе высказана точка зрения, что возможность занятия медицинской деятельностью зависит не только от желания гражданина, но и от административного усмотрения компетентных органов [1, с. 102]. Аргументом ее служит утверждение, что порядок допуска к этому виду индивидуального труда позволяет, во-первых, тщательно проверить профессиональную подготовку специалистов, а во-вторых, учесть мнение органов здравоохранения, на территории которых организуется данная деятельность, о целесообразности подобных услуг. Представляется, что спорным в этой точке зрения является учет мнения компетентных органов о целесообразности подобных услуг на определенной территории. При наличии у лица, желающего оказывать медицинские услуги, специального образования и профессиональных навыков, не должно быть препятствий для их разрешения. В этой связи нельзя согласиться с п. 1.4 приказа министра здравоохранения УССР, в котором сказано, что к индивидуальной медицинской деятельности могут быть допущены лица, имеющие врачебные знания, но не работающие в учреждениях здравоохранения /преподаватели вузов, старшие и младшие научные сотрудники НИИ/, а также пенсионеры при условии прохождения ими аттестации по определению практических знаний и навыков врача. Представляется, что это требование противоречит ст. 3 Закона и природе индивидуального труда, так как медицинские работники, работающие в учреждениях здравоохранения, не могут реализовать в своей области знаний и навыков право заниматься ИТД.

Новой гарантией обеспечения конституционного права граждан на индивидуальный труд должен послужить Закон СССР "О порядке обжалования

в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан" [7, с. 2], закрепивший в ст.2 возможность обжалования в суд коллегиальных действий. Такими при разрешении индивидуальной практики в области медицины являются, например, письменное заключение о недопущении к индивидуальной медицинской деятельности, выданное представителем органа здравоохранения совместно с главным специалистом, а в районе, где нет райздравотделов, — главным врачом района совместно с главным специалистом по соответствующей специальности; решение о невыдаче разрешения на занятие таковой деятельностью исполнительного комитета местного Совета народных депутатов.

#### Список литературы

1. Кабалкин А.Ю., Савенко Л.И. Индивидуальная трудовая деятельность и закон. — М., 1987.

2. Положение об индивидуальной трудовой деятельности врачей и средних медицинских работников. Утверждено Министерством здравоохранения СССР 04.03.87 г. № 01-14 // Индивидуальная трудовая деятельность. Создание отдельных видов кооперативов: Сб. нормат. актов. — К., 1987.

3. О применении Закона СССР "Об индивидуальной трудовой деятельности" в социально-культурной сфере: Приказ министра здравоохранения УССР от 03.04.87 г. № 243; Индивидуальная трудовая деятельность. Создание отдельных видов кооперативов: Сб. нормат. актов. — К., 1987.

4. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении // Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. — М., 1987.

5. Об индивидуальной трудовой деятельности граждан: Письмо Министерства финансов УССР от 09.03.89 г. № 03-414.

6. Письмо Главного государственного санитарного врача СССР от 19.06.87 г. № 128-6/241-7.

7. Закон СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан" // Известия. — 1989. — 12 нояб.

## ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МАЛЫХ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИХ КООПЕРАТИВОВ В СССР

Возникновение научно-технических кооперативов /НТК/ в нашей стране предопределено многочисленными факторами, нуждающимися в комплексном исследовании. При этом следует исходить из теории факторов, которая объясняет общественные явления воздействием целого ряда причин: экономических, политических, социологических, психологических, технических, правовых и т.п. Советское гражданское право, если рассмотреть его с позиции теории факторов, моделировалось в основном на базе одного - экономического. Ближайшие факторы - политические и идеологические - играли роль сопутствующих, иные же учту практически не подлежали. Если каждый из указанных факторов рассматривать как равнодействующий на такое явление в обществе, как право, то можно утверждать его зависимость от многих факторов.

Одним из факторов возникновения и развития НТК в СССР /но не единственным/ является экономический, диктуемый необходимостью преобразования экономики страны. Кооперация в современных условиях выступает своеобразным катализатором, ускоряющим перестройку хозяйственного механизма. Она показала, как соединить разные интересы исходя из необходимости обеспечения заинтересованности отдельного человека в различных коллективных формах хозяйствования, а коллективов - в экономической устойчивости государства, и наоборот /в обратной последовательности/ [3, с. 138]. При этом для стабилизации существования таких интересов в кооперации имеет место прямое включение производителей в отношения общественной собственности.

Следующим фактором выступает усиление интеграции науки с производством. Влияние его на становление НТК носит непосредственный характер. Остро стоит вопрос ускоренного использования технических достижений, для чего необходимо создать рынок наукоемкой продукции, обеспечить соревновательность и конкурентность, ликвидировать монополизм отдельных научных организаций и предприятий.

Мировой научно-технический прогресс породил две основные проблемы - выработку идей высококачественных технических решений и их применение на практике, воплощение в конечную овегественную продукцию. Новые научные, технические и технологические идеи - это, по сути, самый надежный капитал, дающий при умелом его использовании колоссальную прибыль [7]. В нашей же стране на крупных предприятиях на НИР и

ОКР, подготовку производства и выпуск опытной продукции уходило от 4 до 6 лет. Лишь после этого открывалась возможность перейти на серийное производство.

Словом, от идеи до ее внедрения проходит столько времени, сколько необходимо для морального старения этой идеи. Кроме того, по приблизительным оценкам, процесс внедрения новой техники сопровождается участием 40-50 согласующих, регламентирующих и управляющих инстанций. При переходе на сложные комплексные системные технологии при их внедрении требуется участие уже 350-500 согласующих и тому подобных инстанций [5].

Политический фактор, тесно связанный с экономическим, базируется на том, что изменения в экономике должны производиться в единстве с демократизацией, осознанием народом своей роли в развитии общества. Страна нуждается в притоке капитала, в производстве продукции, товаров и услуг, конкурентоспособных на мировом рынке. Для достижения данной цели необходимо сознательно сместить акценты на те социальные группы, которые способны это сделать, а также структуры, способные актуализировать энергию таких групп.

Выходом из создавшегося положения стало появление 'малых' хозяйственных внедренческих фирм различного правового статуса, например временных творческих коллективов, которые и послужили прототипом к созданию НТК. Особенность указанных образований - их малочисленный состав. Это небольшие коллективы единомышленников, которые в своей микросреде устанавливают наиболее благоприятный для творческой деятельности порядок, создают условия, наиболее приемлемые для проявления индивидуальных способностей каждого его члена, позволяют с наибольшей эффективностью использовать главную производительную силу науки - творческую личность исследователя и изобретателя [6, с. 23].

Главным условием жизнедеятельности малых коллективов служит отсутствие ведомственных рамок, давления механизмов функционирования крупной организации, ориентирование именно на деятельность организации, ее планирование, финансирование и контроль.

В прошлом идеализировались безличностные экономические, социальные и политические структуры; различные организационные и правовые формы, а ведь структуры начинают функционировать только тогда, когда наполняются действующими личностями.

Заметим, что за последние десятилетия на Западе образовалась масса мелких фирм. На таких фирмах проверяются новые конструкции, они обеспечивают многообразие связей науки с промышленным производством, способствуют проведению рискованных научно-коммерческих экспериментов.

Гибкость и подвижность, умение сконцентрировать усилия дают возможность мелким фирмам преодолевать трудности и препятствия, стоящие на пути инновационных процессов. Так, в ФРГ на долю малого и среднего бизнеса приходится 25% общего промышленного производства, во Франции - 45, в Японии - 51%. В США примерно 98% фирм представляет малый бизнес [4].

Мелкие предприятия имеют существенные преимущества и в результате того, что скорость оборота капитала нередко увеличивается с уменьшением размеров производства. С другой стороны, оно более обозримо. Следовательно, у работника существенно больше возможностей участвовать в его управлении. В свою очередь, это повышает его активность, формирует чувство хозяина.

Проблема развития в нашей стране малых фирм сдерживается их правовой незащищенностью, проявляющейся в неопределенности правового статуса этих коллективов /за исключением НТК/, временности их существования. В целях защиты и развития малого предпринимательства в Японии в 1988 г. создана Ассоциация малых предприятий, в которую объединились 92 малых предприятия, 31 кооператив и 5 товариществ [1, с. 121]. Правовой фактор в этой связи заключается в том, что малым творческим коллективам, состоящим из соавторов определенных научных, технических и художественно-технических решений и лиц, содействующих им, изъявивших желание совместно использовать их в коммерческих целях путем непосредственного промышленного использования, нужна адекватная правовая форма.

Действующее законодательство в виде Закона СССР "О кооперации в СССР" является необходимым и достаточным основанием для возникновения предусмотренных типов кооперативов, в том числе НТК. Однако использование его гражданами, желающими объединиться в НТК, но не имеющими Примерных уставов, которые учли бы специфику именно этой разновидности кооперативов, порождает трудности не только у них, но и у правоприменительных органов власти, управления, прокуратуры и суда.

Необходим соответствующий юридический механизм, обеспечивающий юридико-техническую сторону, связанную с реализацией и защитой права граждан на объединение /вступление/ в НТК, который предоставит возможность решать рассматриваемые проблемы.

Кооперативное движение в науке и технике, инженерной деятельности развивается в последнее время быстрыми темпами [2].

В заключение следует отметить, что создание малых НТК - не панацея от всех проблем невосприимчивости советской экономики к новациям,

но-вместе с тем один из факторов, влияющих на формирование горизонтальных структур, что обеспечивает самовоспроизведение инновационных процессов в стране.

#### Список литературы

1. Вандерфлит Д. Эстонская ассоциация малых фирм // Социалистический труд. - 1989. - № 3.
2. Глушецкий А. Кооперация: проблемы развития // Эконом. газета. - 1989. - № 13.
3. Добров Л. Кооперативная форма обобществления: стратегия обновления // Вопросы экономики. - 1989. - № 3.
4. Левчук Д. Малые предприятия - большие возможности // Правит. вестник. - 1989. - № 16.
5. Проблемный раздел "Открытия, изобретения, патентно-лицензионная работа Комплексной программы научно-технического прогресса СССР на 1991-2010 гг.". - М., 1987.
6. Рассохин В.П. Научно-технический потенциал: централизация и свобода творчества // Сов. гос-во и право. - 1987. - № 1.
7. Ушанов С. Дороже жемчуга и злата. Когда мы начнем продавать идеи // Лит. газета. - 1988. - № 45.

И.Н.Товкун

#### К ИСТОРИИ ПОДРЯДНОГО И ХОЗЯЙСТВЕННОГО СПОСОБА КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СССР /20-70-е годы/

Великая Октябрьская социалистическая революция сломала старые экономические отношения, что повлекло за собой разрыв прежних хозяйственных связей и опосредствованных их договоров. Возникла необходимость создания новых методов и форм правового регулирования этих связей. Однако в начальный период существования Советского государства в связи с отсутствием прочного правового фундамента такого регулирования допускалось с определенными ограничениями использование некоторых до-революционных правил и положений, если они не противоречили революционному правосознанию. Все это относилось и к области строительного производства.

Основное строительство осуществлялось органами Комитета государственных сооружений, образованного в мае 1918 г. в целях объединения всей строительной деятельности государства [1]. Наряду с этим допускалось заключение государственными органами договоров подряда на капи-

тельное строительство с частными лицами, за деятельностью которых устанавливался контроль.

Специальные законодательные акты этого периода были посвящены вопросам разработки проектов и смет на строительство, а также производству строительных работ на местах. Так, декретом СНК РСФСР от 3 июня 1918 г. "О составлении смет государственных учреждений и общей росписи государственных доходов и расходов на июль - декабрь 1918 г." было предусмотрено, что кредиты на строительные работы, требующие ассигнования свыше чем в миллион рублей, могут быть внесены в сметы только по получении положительного заключения Комитета государственных сооружений и Комитета хозяйственной политики [2, ст. 30]. В декрете СНК РСФСР от 17 мая 1918 г. "Об организации оросительных работ в Туркестане" и декретом СНК РСФСР "О производстве ремонтно-строительных работ в Москве" предусматривался порядок планирования и осуществления этих работ на местах.

В первые годы советской власти был намечен широкий план строительных работ: сооружение ряда крупных электростанций в Петроградском и Центрально-промышленном районах, строительство новых заводов, крупные работы по орошению хлопковых районов и др. В области реконструкции водных путей намечались работы по строительству Волго-Донского канала, созданию углевозного пути посредством использования рек Тобола, Туры и Томи, строительству новых гаваней в Рыбинске и Бору. План железнодорожного строительства предусматривал сооружение ряда новых дорог, в том числе на Урале [8, с. 11-12].

Все большее значение молодое государство придавало объединению всего строительства Республики. В конце гражданской войны руководство капитальным строительством осуществлялось специальными строительными организациями и сосредоточивалось в органах Комитета государственных сооружений, а строительство, которое производилось хозяйственным способом, находилось под его жестким контролем. И если отдельные специальные законодательные акты 1918-1919 гг., в частности постановление СНК РСФСР "О порядке получения подрядчиками и поставщиками казны заказов и причитающихся им платежей" и декрет СНК РСФСР "О регистрации подрядчиков и поставщиков", предусматривали возможность заключения государственными органами договоров подряда с частными лицами или их объединениями, то затем ведение работ подрядчиками прекращалось.

Постановлением СТО от 24 ноября 1920 г. всем советским учреждениям и предприятиям запрещалось приглашать контрагентов, уполномоченных и подрядчиков для ведения каких-либо восстановительных, строительных

и иных работ. Такие работы должны были производиться не подрядным, а хозяйственным способом.

Все договоры, ранее заключенные советскими учреждениями, предприятиями и общественными организациями с подрядчиками и другими контрагентами, считались с 1 января 1921 г. аннулированными. Инструкция о порядке перехода от подрядного способа ведения строительных работ к хозяйственному, утвержденная СТО 24 ноября 1920 г., предусматривала, что с 1 января 1921 г. все советские учреждения, предприятия и общественные организации, производящие работы подрядным способом через контрагентов, подрядчиков, уполномоченных или других лиц, зачисляют последних и всех их служащих, рабочих и обслуживающий их персонал в свои штаты для безостановочного производства работ по заданиям соответствующих хозяйственных органов. В случае необходимости продления работ подрядным способом после 1 января 1921 г. вопрос выносился на разрешение Совета Народных Комиссаров [8, с. III].

Законодательными актами этого периода прекращались не только подрядные работы на новом строительстве, но и работы по капитальному ремонту. Так, декрет СНК РСФСР от 28 февраля 1921 г. "Об едином строительном плане Республики" устанавливал, что все новые строительные работы, а также капитальный ремонт /за исключением ремонта, связанного с правильной эксплуатацией/, должны производиться органами Главного Управления Государственных Сооружений.

Период нэпа характеризовался расширением сферы применения норм обязательственного права, в частности договора подряда. С осени 1921 г. подрядные договоры на капитальное строительство начали приобретать большое значение. 30 сентября 1921 г. было издано Положение о государственных подрядах и поставках, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР [3], которое имело целью: а/ привлечь подрядчиков и поставщиков к участию в выполнении работ, предусмотренных планами госорганов, заинтересовать их в выполнении этих работ; б/ всесторонне обеспечить заключение и добросовестное выполнение подрядчиками и поставщиками договоров с госорганами, предупреждение злоупотреблений при сдаче подрядов и приемке работ и охрану госорганов от убытков. Привлечение частных лиц к участию в капитальном строительстве в период нэпа было необходимо, т.к. государственные строительные организации не обладали необходимыми производственными мощностями и не имели достаточного опыта в сооружении сложных и материалоемких объектов. Одновременно Положение предусматривало обязательное внесение подрядчиком залога.

В целях предупреждения поста и усиления частного капитала в области капитального строительства специальными актами были предусмот-

раны налоговые и другие финансовые меры, способствовавшие монополизации строительства в его руках: например, обязательное размещение среди подрядчиков и поставщиков стройматериалов облигаций государственных займов, что лишало их возможности непомерно расширять финансовую базу строительства и частично отвлекало их капиталы в другие отрасли народного хозяйства.

Аналогично развивалось и законодательство УССР. Так, 7 ноября 1921 г. было издано Положение о государственных подрядах и поставках, которое полностью повторяло соответствующее положение РСФСР.

В целях предупреждения обхода Положения и обеспечения преимущественной передачи строительных работ государственным строительным конторам приказом по ВСНХ СССР от 2 декабря 1924 г. было предложено:

а/ крупные строительные работы не дробить на мелкие части с целью сдачи их без торгов отдельным подрядчикам, а сдавать их согласно Положению с публичных торгов;

б/ отдавать во всех случаях /независимо от суммы подряда/ безусловное преимущество госстройконторам по сравнению с другими соискателями при привлечении их к выполнению строительных работ.

Этим же приказом по ВСНХ СССР хозяйганам было предложено производить строительные работы хозяйственным способом /в пределах предложенной законом суммы/ лишь в случаях хозяйственной целесообразности и явной выгоды или когда при этом способе требовался особый характер, а также специальные условия, в которых работы должны производиться [8, с. 117].

Во второй половине 20-х годов все большее значение приобретает хозяйственный метод управления народным хозяйством, что не могло не найти отражения в законодательстве. 11 мая 1927 г. принимается новое Положение о государственных подрядах и поставках. В этот период договоры подряда на капитальное строительство заключались на основе норм Гражданского кодекса, регулирующих договор подряда /ст.ст. 220-235 ГК УССР, 1922 г./, и в соответствии с типовыми договорами. Однако Положение 1927 г. внесло ряд существенных изменений во взаимоотношения заказчиков с подрядчиками. Например, оно предусматривало обязанность подрядчика разрабатывать и предоставлять исполнительную смету и обязанность заказчика составлять и предоставлять подрядчику помимо акта приемки также окончательный расчет.

Типовые подрядные договоры содержали три вида условий: 1/ условия, обязательные для сторон, изменение которых допускалось только с разрешения вышестоящих органов сторон; 2/ факультативные условия, которые

могут по согласию сторон исключаться или изменяться; 3/ условия, предложенные в разных вариантах, которые стороны могут выбирать по взаимному соглашению [5, с. 12-21].

Однако и в этот период работы по возведению новых промышленных предприятий производились в основном хозяйственным способом. Подрядный способ применялся чаще при сдаче подрядов на строительство менее крупных объектов. Однако уже в ст. 23 постановления СНК СССР от 1 июня 1928 г. "О мерах по упорядочению капитального строительства промышленности и электростроительства" был признан целесообразным переход от хозяйственного способа ведения работ к подрядному через государственные стройорганизации с производством работ из материалов как подрящика, так и заказчика. Принятое в декабре 1929 г. постановление СНК СССР "О мерах по оздоровлению строительства" предусматривало, что в 1930-1931 гг. подрядным способом строительных работ должно быть охвачено не менее 60% объема строительства по обобществленному сектору [6]. Это же постановление обязывало государственные и кооперативные строительные организации возможно большее количество частей зданий и сооружений, а также строительных полуфабрикатов передавать для выполнения на специальные фабрики и заводы, а также организовать для этого на территории стройки механизированные строительные дворы и, обеспечивать наиболее полное использование на работах строительных машин. В народнохозяйственных планах начиная с 1931 г. выделяется специальный раздел - стройиндустрия. С ее развитием применение хозяйственного способа капитального строительства стало резко сокращаться.

В этот период и в правовой литературе уже преобладает мнение о малой эффективности хозяйственного способа ведения работ. Действительно, хозорган, осуществляющий капитальное строительство хозяйственным способом, не был заинтересован в затрате значительных средств на механизацию работ и подготовку кадров строительных рабочих. По окончании строительства нужда в них отпадала. Это тормозило развитие и укрепление крупной строительной индустрии, внедрение передовой техники в строительство [8, с. 103]. Кроме того, возросли производственные мощности специализированных строительных организаций, а капитальное строительство начало постепенно переходить к поточной технологии производства и резкому сокращению ручного труда. Определенную роль при этом сыграли и экономические факторы - подрядный способ, как более дешевый, не мог не вытеснять менее экономичный хозяйственный. Все это сказалось также на законодательстве. Статьей I постановления СНК СССР и ЦК ВКП/б/ от 11 февраля 1936 г. "Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства" было установлено, что переход на под-

рядный способ ведения строительных работ наилучшим образом обеспечивает создание и дальнейший рост крупной строительной индустрии, опирающейся на передовую технику и постоянные строительные кадры.

Порядок осуществления капитального строительства хозяйственным способом, как и отношения, возникающие при этом, урегулированы не были. Регламентированию подверглись только вопросы финансирования такого строительства. Так, в Правилах финансирования строительства Промышленным банком отмечалось, что при ведении строительства хозяйственным способом финансирование осуществляется банком долгосрочных вложений в плановом порядке в двух формах: 1/ в соответствии с объемом выполненных работ /в таком случае банк выдает средства хозоргану, осуществляющему данное строительство по актам приемки выполненных строительно-монтажных работ/; 2/ путем оплаты по элементам затрат /в таком случае финансирование производится банком путем оплаты счетов и поручений по элементам затрат: заработная плата, материалы, оборудование, стройдетали, накладные расходы и пр./ [ 7, ст.14-19]. Этот порядок сохраняется и в настоящее время.

В 1944 г. на долю хозяйственного способа капитального строительства приходилось около 40% выполненного объема строительно-монтажных работ. В дальнейшем его доля в общем объеме строительства стала значительно сокращаться и уже в 1973 г. составила всего 10% [9, с. 155].

Следовательно, хозяйственный способ капитального строительства в различные периоды деятельности Советского государства играл неоднозначную роль, выступая в качестве либо основного способа строительства /1920-1921 гг./, либо вспомогательного /период непа и особенно период индустриализации страны/. Однако, несмотря на незначительный удельный вес в этот период, он не переставал оставаться важным инструментом расширенного социалистического воспроизводства и его значение преуменьшать не следует.

В последние годы хозяйственный способ капитального строительства получил дальнейшее развитие. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1986 г. "О дополнительных мерах по совершенствованию капитального строительства в целях ускорения научно-технического прогресса" предусмотрено, что в 90-е годы удельный вес строительных объектов, возводимых хозяйственным способом, должен вырасти до 25%. Наибольшая эффективность хозяйственного способа капитального строительства наблюдается при техническом перевооружении и реконструкции действующих предприятий.

1. О Комитете государственных сооружений ВСНХ: Декрет СНК РСФСР от 09.05.1918 г. // СУ РСФСР. - 1918. - № 35. - Ст.469.
2. О составлении смет государственных учреждений и общей росписи государственных доходов и расходов на июль - декабрь 1918 г.: Декрет СНК РСФСР от 03.06.1918 г. // СУ РСФСР. - 1918. - № 41. - Ст.521.
3. Положение о государственных подрядах и поставках: Постановление ЦИК и СНК СССР от 11.05.1927 г. // СЗ СССР. - 1927. - № 28. - Ст.292.
4. Положение о государственных подрядах и поставках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30.09.1921 г. // СУ РСФСР. - 1921. - № 69. - Ст.549.
5. Типовой подрядный договор на строительные работы: Постановление ВСНХ СССР от 24.01.1927 г. // Сб. постановлений и приказов по промышленности ВСНХ. - М., 1927-1928.
6. О мерах по оздоровлению строительства: Постановление СНК СССР от 07.12.1929 г. // Наше строительство. - 1930. - № 3-4.
7. Правила финансирования строительства промышленным банком: Постановление СНК СССР от 26.02.1938 г. // Известия. - 1938. - 27 февр.
8. Брауде Л.И. Договоры по капитальному строительству в СССР. - М., 1952.
9. СССР в цифрах в 1973 г.: Стат. справ. - М., 1974.

И.В.Жилинкова,  
канд. юрид. наук  
С.В.Полищук

#### СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГИСТРАЦИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ БРАКА

Одним из основных моментов при определении семейного статуса гражданина является наличие или отсутствие брака, заключенного в органах загса. В соответствии со ст.173 КоБС УССР лица, желающие зарегистрировать брак, подают заявление в органы загса по месту жительства одного из них или их родителей. Аналогичное требование содержится и в п.13 Инструктивных указаний по вопросам регистрации брака, утвержденных министром юстиции СССР 15.10.82 г. [6, с. 218]. Таким образом, в законе получил свое закрепление термин "лица", подразумевающий множественность граждан, подающих заявление о регистрации брака в органы загса. На этом основании Инструкция о порядке регистрации актов гражд-

данского состояния, утвержденная министром юстиции УССР 29.12.64 г., требует, чтобы заявление о желании вступить в брак подавалось гражданами лично, т.е. они оба должны явиться в органы загса. С логическим толкованием ст. 173 КоБС УССР можно согласиться, однако это правило не учитывает интересы граждан, страдающих тяжелыми заболеваниями или находящихся в больнице; порождает споры между указанными лицами и органами загса, жалобы граждан.

Здесь уместно провести параллель со ст. 177 КоБС УССР, где учитываются причины, по которым граждане не могут явиться в органы загса для регистрации брака. При этом сама регистрация может быть произведена на дому, в больнице или в другом месте в присутствии лиц, заключающих брак. Видимо, аналогичное правило должно содержаться и в отношении порядка подачи заявления о регистрации брака. Следовательно, ст. 173 КоБС УССР должна быть дополнена следующим положением: "Если по какой-либо уважительной причине при подаче заявления о регистрации брака присутствие в органах загса обоих лиц, вступающих в брак, невозможно или крайне затруднено, заявление, подписанное обоими супругами, может быть подано одним из них". Соответствующее дополнение должно быть также включено в п. 55 Инструкции о порядке регистрации актов гражданского состояния Украинской ССР. Подпись отсутствующего лица, вступающего в брак, в этом случае должна быть удостоверена в соответствии с п. 13 Инструктивных указаний по вопросам регистрации брака, утвержденных министром юстиции СССР 15.10.82 г.

Одно из основных свойств брака - его стабильность. Вместе с тем ни право, ни мораль не отрицают при определенных условиях расторжения брака. При взаимном согласии супругов, не имеющих несовершеннолетних детей, расторжение брака производится в органах загса /ч. 1 ст. 41 КоБС УССР/. Органами загса производится также регистрация расторжения брака по решению суда /ст. 180 КоБС УССР/.

Анализ судебной практики [2, с. 16] показывает, что нередко граждане, не имеющие несовершеннолетних детей, при отсутствии спора обращаются за расторжением брака в суд, а не в органы загса, искусственно создавая видимость спора личного характера - нежелание одного из супругов расторгать брак. Осуществляется это в целях сокращения срока расторжения брака. Здесь проявляется устойчивая закономерность - в тех городах, в которых суды предоставляют супругам значительный срок для примирения, число лиц, расторгавших брак в административном порядке, выше. И наоборот, если судебный порядок рассмотрения спора в большинстве случаев гарантирует расторжение брака в ближайшее время, то граждане обращаются в суд [3, с. 96].

Такое положение служит свидетельством, что трехмесячный срок расторжения брака, предусмотренный в органах загса, является несколько завышенным. Если все же признать его оправданным с точки зрения сохранения семьи, то необходимо согласиться с Е.А.Павлюдрким, утверждающим: "Рост эффективности административной формы разводов может быть достигнут путем сближения сроков, предоставленных для примирения сторон в судах и органах загса" [3, с. 97].

В соответствии со ст. 180 КоБС УССР регистрация расторжения брака на основании решения суда производится по заявлению супругов или одного из них по предъявлении копии судебного решения, вступившего в законную силу, и квитанции об уплате установленной судом суммы. Таким образом, законодательством УССР не установлен определенный срок, в течение которого лица, в отношении которых вынесено решение о расторжении брака, должны зарегистрировать развод в органах загса. Этому соответствуют также п. 31 Инструктивных указаний по вопросам регистрации расторжения брака, утвержденных заместителем министра юстиции СССР 10.10.82 г. [6, с. 228], и п. 20 постановления пленума Верховного суда СССР от 28.11.80 г. "О практике применения судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака" [1, с. 16], где сказано, что регистрация расторжения брака может производиться независимо от срока, истекшего после вынесения судом решения о расторжении брака, если иное не предусмотрено законодательством союзной республики. Такое правило установлено в целях предоставления гражданам дополнительной возможности для сохранения семьи. Вместе с тем если супруги длительное время после вступления в силу решения суда не обращаются за регистрацией развода в органы загса, то возникает сомнение в необходимости регистрации развода.

В ч. 1 ст. 40 КоБС Грузинской ССР установлено правило, в соответствии с которым граждане могут обращаться в органы загса для регистрации развода в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда. Такой срок представляется наиболее оптимальным для окончательного решения супругами вопроса о необходимости развода. По истечении трех лет должна вступать в силу презумпция об отсутствии причин для расторжения брака и о желании сохранить семью. Представляется необходимым дополнить ст. 180 КоБС УССР положением о том, что регистрация органами загса расторжения брака на основании решения суда производится в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда.

В органах записи актов гражданского состояния производится регистрация расторжения брака и по заявлению одного из супругов, если другой супруг признан в установленном порядке безвестно отсутствующим,

недееспособным или осужден за совершение преступления к лишению свободы на срок не менее трех лет /ч. 1 ст. 42 КоБС УССР/. Для всесторонней защиты интересов граждан в ч. 2 ст. 182 КоБС УССР сказано, что в случае подачи одним из супругов заявления о расторжении брака в упрощенном порядке отдел записи актов гражданского состояния извещает об этом другого супруга, находящегося в местах лишения свободы, либо опекуна недееспособного и устанавливает срок, в течение которого следует сообщить, имеется ли спор о детях, о разделе имущества, о выплатах алиментов одному из супругов.

Такое правило в отношении лиц, признанных безвестно отсутствующими, в законодательстве УССР не содержится, что может послужить причиной ущемления прав этих граждан в случае их явки, а также прав их наследников. В соответствии с ч. 1 ст. 19 ГК УССР над имуществом гражданина, признанного безвестно отсутствующим, на основании решения суда устанавливается опека. Следовательно, при подаче заявления о расторжении брака вторым супругом органы загса должны извещать об этом опекуна над имуществом безвестно отсутствующего, а в случае его отсутствия — исполком районного Совета народных депутатов.

В литературе отмечается, что у безвестно отсутствующих, как правило, не остается имущества, для охраны которого необходимо назначать опекуна [5, с. 74]. Вместе с тем из приведенного правила могут быть исключения. Поэтому представляется оправданным наличие в законодательстве некоторых союзных республик /Азербайджанской, Эстонской и Казахской ССР/ правила о необходимости сообщения опекуну над имуществом безвестно отсутствующего гражданина о расторжении брака в упрощенном порядке. При возникновении спора расторжение брака должно производиться в судебном порядке.

В нормативных актах, регулирующих деятельность органов загса, предусмотрен ряд сроков, установленных для совершения процессуальных действий, соблюдение и точное определение которых самым непосредственным образом затрагивает интересы граждан. Вопрос о процессуальных сроках и правовых последствиях их истечения должен быть закреплен в законе, как это имеет место в отношении гражданско-правовых и процессуальных сроков. В подзаконных нормативных актах возможна лишь детализация соответствующих норм [4, с. 143]. Например, в практике органов загса нередко встречаются случаи неявки граждан в назначенный день для регистрации брака или его расторжения. При этом возникает вопрос о сроках хранения поданных заявлений и их юридической силе. Желательно в Кодекс о браке и семье УССР включить нормы, устанавливающие правило о том, что указанные заявления должны храниться органами загса в тече-

ние трех месяцев со дня, назначенного для регистрации брака или развода. В течение этого срока граждане могут зарегистрировать брак или развод в любой день, если орган загса найдет причину пропуска назначенного срока уважительной. По истечении трехмесячного срока поданное заявление должно считаться аннулированным.

#### Список литературы

1. Бюллетень Верховного суда СССР. - 1981. - № 1.
2. Бюллетень Верховного суда СССР. - 1982. - № 2.
3. Павлоцкий Е.А. Статистический анализ судебных споров, вытекающих из брачно-семейных отношений // Развитие законодательства о браке и семье. - М., 1978.
4. Паластина С.Я. Вопросы административного процесса в органах загса // Развитие законодательства о браке и семье. - М., 1978.
5. Регистрация актов гражданского состояния / Под ред. В.А.Грачевой. - М., 1985.
6. Регистрация актов гражданского состояния: Сборник официальных материалов. - М., 1985.

В.В.Комаров,  
канд. юрид. наук  
А.И.Семенец

#### ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В ходе проведения правовой реформы, концепция которой разработана XIX Всесоюзной конференцией КПСС, возникает и проблема совершенствования гражданского процессуального законодательства. Обсуждение данной проблемы обнаружило различные подходы, которые при всем их многообразии можно свести к следующим: правовая реформа требует принятия новых Основ гражданского судопроизводства и гражданских процессуальных кодексов союзных республик; необходимо принятие единого союзного ГПК; гражданское процессуальное законодательство нуждается в отдельных изменениях.

По нашему мнению, оценка, а также научный прогноз о путях совершенствования действующего процессуального законодательства должны основываться на опыте правотворческой работы по созданию Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup>. Имеющийся

<sup>1</sup> В дальнейшем именуется Основы.

опыт и практика применения законодательства свидетельствуют о том, что Основы представляют собой достаточно совершенный правовой акт с точки зрения как содержащихся в нем нормативных предписаний, так и юридической техники. Концепция Основ представляется в целом верной и не нуждается в принципиальной модернизации.

С учетом национально-государственного устройства гражданское процессуальное законодательство должно быть построено по схеме Основы - ГК союзных республик. В условиях укрепления суверенитета республик иное решение вопроса было бы неприемлемым. Однако ряд авторов придерживаются другого мнения. Так, А.Т.Боннер полагает, что национальные и местные особенности жизни союзных республик полностью реализованы в действующем законодательстве и их очень немного. Постепенная унификация гражданского процессуального законодательства в конце концов должна привести к образованию предпосылок для создания единого гражданского процессуального акта в виде ГК СССР [1, с. 19-21].

С таким мнением согласиться трудно. Наличие союзно-республиканского законодательства, конечно же, можно объяснить национальными и иными особенностями жизни союзных республик, но главное соображение - их государственный суверенитет. В этом смысле Основы явились законодательной формой решения национального вопроса, т.к. способствовали становлению единой системы союзно-республиканского законодательства, отражающего структуру государственного устройства и суверенитета. В Основах решен вопрос о распределении законодательной компетенции между СССР и союзными республиками, что послужило условием реализации их суверенной власти и самостоятельности. В ч. 1 ст. 1 установлено: "Порядок производства по гражданским делам определяется настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими законами Союза ССР и гражданскими процессуальными кодексами союзных республик".

Субъектом международного права выступает главным образом СССР, большинство республик таким правом не наделено. Поэтому политически важным и юридически точным является решение вопроса о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства в Основах - общесоюзном нормативном акте. В этом отношении Основы соответствуют мировым правовым стандартам. В соответствии со ст. 59 и 60 Основ иностранные граждане и проживающие в СССР лица без гражданства имеют право обратиться в суд и пользуются гражданскими процессуальными правами наравне с советскими гражданами. Соответствующим образом правильно на уровне Основ, а не ГК решается вопрос о правилах исполнения судебных поручений и судебных решений иностранных судов и арбитражей, применении процессуальных законов.

Таким образом, в условиях федерации создание союзно-республиканского законодательства выступает объективной закономерностью развития Советского государства.

Вместе с тем сделанный вывод подводит к весьма актуальному научно-практическому вопросу о разграничении компетенции между Союзом ССР и союзной республикой. Надо признать, что приведенная формула ч. I ст. I Основ требует соответствующего теоретического осмысления и проработки. Иными словами, вопросы о содержании и объеме Основ, распределении законодательного материала в ГПК союзных республик требуют специального исследования и более глубокого научного истолкования.

Опыт подготовки действующих Основ подсказывает, что здесь должна воплотиться концепция правового регулирования правосудия по гражданским делам. Речь, в частности, идет об определении типа правового регулирования гражданских процессуальных отношений, закреплении конструкции гражданского судопроизводства в целом, социальной ориентации правосудия, его демократических принципов.

Изложим отдельные соображения, которые, по нашему мнению, заслуживают внимания при уточнении и дальнейшей проработке концепции Основ и совершенствовании законодательства.

Прежде всего, концепция Основ должна базироваться на определенном типе правового регулирования. С учетом того, что в правосудии воплощается государственная власть, глубокая гуманистическая идея единого и равного для всех суда, напрашивается определенный вывод о том, что правовое регулирование процессуальных отношений по своему типу должно быть разрешительным, т.е. строгиться на началах, в соответствии с которыми в гражданском судопроизводстве дозволено лишь то, что прямо разрешено законом.

В Основах это положение нашло известное закрепление. Из содержания ст. I вытекает вывод о том, что рассмотрение гражданских дел в судах происходит по общим правилам судопроизводства, в порядок судопроизводства по гражданским делам определяется законом и только законом. Уникальность этой статьи явно недооценена до сих пор, что проявляется в отсутствии ее научной интерпретации и, более того, в принятии ряда необоснованных законодательных решений после вступления в силу Основ.

По нашему мнению, в ст. I Основ закреплено принципиальное нормативное положение, которое определяет суть правового регулирования гражданских процессуальных отношений, — единство процессуальной формы при осуществлении правосудия по гражданским делам, прерогативу регулирования процессуальной деятельности только процессуальным законода-

тельством, невозможность так называемой фактической процессуальной деятельности.

Под этим углом зрения представляется весьма важным тщательно проанализировать действующее процессуальное и материальное законодательство, ибо, вопреки ст. I Основ, процессуальные нормы законодателем располагаются в нормативных актах отраслей материального права — трудового, семейного, гражданского и др. Это не только не всегда соответствует законодательной технике, но в ряде случаев приводит к противоречиям в законодательном регулировании. Например, согласно ч. 4 ст. 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, жалобы, поданные по истечении одного года с момента вступления в законную силу решения суда об отказе в восстановлении на работе, рассмотрению не подлежат. В соответствии с ч. 5 ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье муж не вправе без согласия жены возбудить дело о расторжении брака во время ее беременности и в течение одного года после рождения ребенка.

Приведенные нормы права по своему точному смыслу противоречат действующему гражданскому процессуальному законодательству, не укладываются в тип правового регулирования, гражданских процессуальных отношений, обеспечивающий единство гражданской процессуальной формы. Так, ст. 49 Основ предусматривает, что вступившие в законную силу решения суда по любому гражданскому делу могут быть объектами пересмотра в порядке судебного надзора. По смыслу ч. 5 ст. 14 Основ законодательства о браке и семье судья должен отказать в принятии заявления, если нет согласия жены на развод, но это не соответствует ст. 31 Основ, в которой дан исчерпывающий перечень оснований к отказу в принятии заявления по гражданскому делу.

В аспекте названной проблемы необходимо критически осмыслить и предложения отдельных авторов о допустимости при разбирательстве гражданских дел так называемой фактической процессуальной деятельности, т.е. деятельности, не предусмотренной гражданским процессуальным законодательством. А.Т.Боннер утверждает, что фактическая процессуальная деятельность, как правило, должна основываться на точных положениях гражданского процессуального законодательства. В отдельных случаях /при наличии пробелов в праве/ она может принимать формы, которые прямо из закона не вытекают. Однако такая деятельность не должна противоречить смыслу гражданского процессуального законодательства [2, с. 58].

Представляется, что любые предложения и обоснования допустимости фактической процессуальной деятельности в судопроизводстве по гражд-

данским делам не могут быть приняты. Подобные предложения не соответствуют типу правового регулирования гражданских процессуальных отношений, обеспечивающему единство процессуальной формы, универсальность правосудия и форм /порядка/ его осуществления по любому гражданскому делу.

Существенным достоинством Основ по сравнению с ранее действовавшими ГПК союзных республик является то, что они представляют собой согласованную и логически связанную систему норм и институтов. Опыт работы при создании Основ подсказал необходимость использования при этом юридических конструкций, которые способствуют правильному построению нормативного материала.

Поскольку некоторые авторы совершенствование гражданского процессуального законодательства связывают с изменением структуры Основ и ГПК союзных республик, необходимо обратить внимание на то, что юридические конструкции стадий и производств в гражданском процессе, реализованные в ныне действующем законодательстве, — это своего рода законодательные находки, обеспечившие оптимальное формирование законодательного материала. В основу системы гражданского процессуального законодательства был положен принцип развития процессуальной деятельности по стадиям, что способствовало унификации порядка рассмотрения гражданских дел в судах, воплощению идеи единого и равного суда и в конечном счете — идеи правосудия. Выделение же в законодательстве различных видов производств /искового, особого, по делам, возникающим из административно-правовых отношений/ адаптировало процессуальное законодательство и правосудие по гражданским делам к тому, что гражданское судопроизводство, в отличие от уголовного, имеет более широкий социальный контекст, т.к. в порядке гражданского судопроизводства может быть защищено в принципе любое нарушенное право гражданина или его охраняемый законом интерес<sup>1</sup>. По существу, к сфере гражданской судебной юрисдикции может относиться все, кроме уголовно-правовых деликтов. Поэтому положение ч. 2 ст. I Основ о том, что законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения исковых и неисковых дел, а дела, возникающие из административно-правовых отношений, и дела особого производства рассматриваются по общим правилам судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством Союза ССР и союзных республик, явля-

<sup>1</sup> Подтверждением этого служит Закон Союза ССР от 2 ноября 1989 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан".

ется принципиально верным, фиксирует доступность судебной защиты и право гражданина на правосудие.

С учетом отмеченных положений следует критически подойти к сформулированным отдельными учеными-процессуалистами и практическими работниками предложениям о необходимости упрощенного порядка судопроизводства и единоличном рассмотрении гражданских дел, о необходимости выделения в действующем законодательстве особенностей рассмотрения отдельных гражданских дел, обеспечивающих, по мнению авторов, гарантии защиты прав граждан /речь идет, например, о делах по защите прав потребителей, чести и достоинства и т.п./.

Представляется, эти предложения не могут быть приняты законодателем. Реализация их ведет, по существу, к отказу от идеи единого правосудия в государстве, что с точки зрения укрепления его правовых основ является неприемлемым. Реализация в законодательстве отмеченных предложений была бы шагом к созданию специальных судов, в чем нет необходимости. Кстати, законодателем идеи такого рода пока не воспринимаются, примером чему может служить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 марта 1985 г. "О некотором изменении порядка взыскания алиментов на несовершеннолетних детей", который предусмотрел возможность взыскания алиментов на несовершеннолетних детей по постановлению народного суда, но при этом оставил право для лица, обязанного уплачивать алименты, требовать защиты своих прав в порядке гражданского судопроизводства.

Таким образом, действующие Основы позволяют обеспечить единый порядок судопроизводства по гражданским делам, а в рамках этого единого порядка предусмотреть изъятия для неисковых дел, что с точки зрения юридической техники является рациональным.

В обществе и государстве правосудие выступает социальным достоянием. Именно поэтому правосудию в законодательном порядке должен быть придан социальный контекст, т.е. дана социальная ориентация в виде формулирования его задач и целей. Формулирование задач и целей правосудия — неформальный прием законодательной техники, он тесно связан с содержанием правового регулирования процессуальных отношений. Подмечено, что недостаточно точный законодательный подход к этому послужил причиной таких деформаций в правосудии, как формализм, обвинительный уклон и др. [3, с. 109-110]. С учетом этих соображений, по нашему мнению, нуждается в дополнительной научной проработке и уточнении ст. 2 Основ, предусматривающая задачи гражданского судопроизводства. При всем том, что она сформулирована, казалось бы, удачно, нельзя не

обнаружить мелозаметную грань, которая законодательно придает правосудию по гражданским делам чрезмерно широкий социальный контекст /охрана общественного строя, социалистической системы хозяйствования, социалистической собственности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан и т.п./ и за которой с трудом просматривается основное назначение правосудия - защита прав человека и гражданина.

Терминология закона далеко не безразлична для практики, и не потому ли показателем качества судебной работы, в частности, стала стабильность судебных решений? А если она рассматривалась и как обязанность судьи по службе, то вовсе не удивительно, что предметом особых забот и судов и органов юстиции стала стабильность решений, а не интересы правосудия.

Нельзя не заметить и того, что к числу задач гражданского судопроизводства не отнесена реализация судебных решений, хотя эта деятельность связана с правосудием и, более того, является гарантией реального восстановления нарушенных прав.

Наряду с закреплением типа правового регулирования гражданских процессуальных отношений, стадийной конструкции судопроизводства, его социальной ориентации в Основах, думается, должны быть закреплены и выделены в отдельный массив все принципы судопроизводства по гражданским делам. Формулирование принципов в Основах продиктовано необходимостью повышения регулирующего воздействия гражданского процессуального права. Принципы процессуального права, в отличие от принципов материального права, имеют конститутивное значение для судебной деятельности, законности и обоснованности выносимых судебных постановлений.

#### Список литературы

1. Боннер А.Т. Совершенствование гражданского судопроизводства и некоторые вопросы законодательной техники // Проблемы защиты субъективных прав граждан и организаций в свете решений XXII съезда КПСС: Сб. - М., 1988.
2. Боннер А.Т. Гражданский процессуальный закон и фактическая процессуальная деятельность // Вопросы науки советского гражданского процессуального права: Сб. - М., 1977.
3. Усольцев Ю. Закон и мы // Наш современник. - 1989. - № 6.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ  
ПОЛНОЙ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
РАБОЧИХ И СЛУЖАЩИХ

Долг каждого гражданина СССР, как указано в ст.61 Конституции СССР, бережно относиться к народному добру, бороться с хищениями государственного и общественного имущества. Лица, посягающие на социалистическую собственность, по закону несут полную материальную ответственность.

Возмещение ущерба преследует три цели:

- 1/ восстановить имущественные интересы предприятия;
- 2/ не допускать возникновения убытков впредь;
- 3/ обеспечить охрану заработной платы рабочих и служащих от необоснованных, незаконных удержаний.

Особенно актуально это звучит сейчас, когда большинство предприятий перешло на полный хозрасчет и самофинансирование и всякий случай причинения ущерба отражается на результатах работы трудового коллектива, его доходах. Трудовой коллектив кровно заинтересован в своевременном возмещении ущерба, причиненного предприятию, т.к. в соответствии с п. 5 ст.17 Закона СССР о государственном предприятии /объединении/ полученные предприятием суммы возмещения ущерба направляются на увеличение хозрасчетного дохода коллектива.

КЗоТ УССР /ст.134, п. 3/ предписывает, что в соответствии с законодательством Союза ССР рабочие и служащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба, причиненного по их вине предприятию, учреждению, организации, в случаях, когда ущерб причинен действиями работника, содержащими признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке. Иными словами, если в действиях работника имеются признаки деяния, преследуемого в уголовном порядке, то на лицо, совершившее данное деяние, в порядке гражданского судопроизводства и при наличии всех условий привлечения к материальной ответственности возлагается материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба.

Условия материальной ответственности рабочих и служащих изложены в ст.130 КЗоТ УССР:

- 1/ действительный материальный ущерб;
- 2/ наличие вины работника;
- 3/ противоправность;

4/ причинная связь между противоправным поведением работника и возникновением ущерба.

Признаками деяния, преследуемого в уголовном порядке, о которых идет речь в п. 3 ст. 134 КЗоТ УССР являются:

1/ общественная опасность, т.е. причинение вреда интересам общества или угроз такого причинения;

2/ противоправность, т.е. прямое запрещение законом совершения такого деяния;

3/ виновность лица, совершившего это деяние, т.е. психическое отношение лица к своему поведению и к его последствиям.

Все перечисленные признаки в соответствии с п. II постановления пленума Верховного суда СССР от 23 сентября 1977 г. "О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации" должны быть установлены в порядке уголовного судопроизводства [7].

В соответствии с положениями советского уголовного процесса понятие "уголовное производство" включает в себя не только стадию судебного разбирательства, но и стадию расследования [4, с. 10-11]. В этой стадии прокурор, следователь и орган дознания с согласия прокурора вправе освободить работника от уголовной ответственности в случаях, предусмотренных законом. Часть 2 п. II постановления пленума Верховного суда СССР от 23 сентября 1977 г. дает исчерпывающий перечень случаев освобождения от уголовной ответственности и предписывает судам возлагать полную материальную ответственность, когда ущерб причинен действиями работника, содержащими признаки деяния, преследуемого в уголовном порядке, но работник был освобожден от уголовной ответственности. Следовательно, и приговор суда по уголовному делу, и постановление следственного органа будут приняты судом в качестве доказательства, подтверждающего наличие в действиях лица признаков деяния, преследуемого в уголовном порядке.

Тот факт, что доказательством наличия в действиях работника признаков преступления является приговор суда по уголовному делу, не вызывает сомнения. В этом отношении полностью можно согласиться с П.Р.Стависским, который отмечает: "Самым бесспорным и авторитетным доказательством наличия в действиях работника признаков преступления является приговор суда, признавший его виновным в преступлении" [2, с. 13]. Приговор по уголовному делу устанавливает все признаки деяния, преследуемого в уголовном порядке, а если все признаки установлены, то деяние именуется уже преступлением. Этот приговор имеет преюдициальное значение для доказывания в гражданском деле.

В соответствии со ст. 31 ГК УССР, вступившей в законную силу, приговор суда по уголовному делу обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого состоялся приговор суда, лишь по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом. Следовательно, виновность лица в причинении ущерба, как и причинная связь, и наличие действительного ущерба, будет доказываться уже в порядке гражданского судопроизводства, и если они будут доказаны, то необходимо возлагать полную материальную ответственность по п. 3 ст. 134 КЗоТ УССР.

Что касается постановления прокурора, следователя и органа дознания с согласия прокурора, то в связи с этим возникают следующие вопросы.

1. Если в данных постановлениях следственные органы, органы дознания, прокурор установят все признаки деяния, преследуемого в уголовном порядке, то это означает, что они устанавливают и виновность лица в совершении данного деяния как один из признаков. И.И. Андрианов отмечает: "Работник может быть привлечен по данному основанию /п. 3 ст. 134 КЗоТ УССР/ к возмещению ущерба в полном размере, если его виновность в совершении действий, содержащих признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке, установлена судебно-следственными органами" [1, с. 69].

Однако ч. 2 ст. 3 УК УССР гласит: "Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом". В данном же случае виновность определяют прокурор, следователь, орган дознания и она является одним из признаков деяния, преследуемого в уголовном порядке.

Перед советским обществом стал вопрос о создании правового государства. Думается, мы не вправе пренебрегать таким понятием, как презумпция невиновности.

2. Данные постановления прокурора, следователя и органа дознания не имеют преюдициального значения для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, причинившего ущерб. Но если постановления не имеют преюдициального значения, то может ли суд усомниться в обоснованности этого постановления? Да, может. Если суд усомнится в обоснованности постановления следственных органов, органов дознания, прокурора о том, что в действиях работника содержатся признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке, то он в соответствии с п. 12 постановления пленума Верховного суда УССР должен поста-

вить перед соответствующим прокурором вопрос о пересмотре данного постановления и приостановить производство по гражданскому делу о возмещении причиненного работником ущерба.

Предположим, что соответствующий прокурор не усматривает повода для отмены этого постановления, а такой вариант вполне возможен, ибо прокурор сам санкционировал данное постановление. Допустим, что не только соответствующий, но и вышестоящий прокурор не усматривает необходимости в отмене постановления. Как в этом случае решать гражданское дело о возмещении причиненного работником ущерба, ведь производство по делу приостановлено? К сожалению, гражданский суд не может вопреки данным, содержащимся в постановлении следственных органов, иначе решать вопрос о наличии в действиях работника признаков деяния, преследуемого в уголовном порядке, он может лишь усомниться в обоснованности этого постановления.

Если суд усомнится в обоснованности постановления следственных органов о том, что в действиях лица содержатся признаки деяния, преследуемого в уголовном порядке, думается, будет правильно отказать в иске о возмещении ущерба по п. 3 ст. 134 КЗоТ УССР. В этом случае отпадает необходимость в постановке вопроса перед соответствующим прокурором о пересмотре постановления.

Представляется возможным решить возникший вопрос и иным образом. Необходимо внести изменения в п. 3 ст. 134 КЗоТ УССР, изложив эту статью в следующей редакции: "В соответствии с законодательством Союза ССР рабочие и служащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба, причиненного по их вине предприятию, учреждению, организации, в случае, когда ущерб причинен преступлением". Тогда вообще отпадает необходимость в п. 12 постановления пленума Верховного суда, т.к. признать деяние преступлением может лишь суд. А в соответствии со ст. 31 ГК УССР приговор суда по уголовному делу имеет преюдициальное значение для доказывания в гражданском деле.

Следующим вопросом, на котором остановимся, является возложение на рабочих и служащих полной материальной ответственности по п. 7 ст. 134 КЗоТ УССР, в которой предусмотрено, что "в соответствии с законодательством Союза ССР рабочие и служащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба, причиненного по их вине предприятию, учреждению, организации, в случаях, когда ущерб причинен не при исполнении трудовых обязанностей".

Такой ущерб может быть причинен не только в свободное время, но и во время работы. Как заметил Б.А.Шеломов, "для возложения на работника

полной материальной ответственности по п. 7 ст. 134 КЗоТ УССР должен быть доказан факт причинения ущерба этим работником не при исполнении им как своих обычных трудовых обязанностей, так и специальных заданий администрации" [3, с. 67].

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии со ст. 130 КЗоТ УССР материальная ответственность возлагается лишь за прямой действительный ущерб. Согласно п. 4 указанного постановления пленума Верховного суда от 23 сентября 1977 г. под прямым действительным ущербом понимается "утрата, ухудшение или понижение ценности имущества, необходимость для предприятия, учреждения, организации произвести затраты на восстановление, приобретение имущества или иных ценностей либо произвести излишние выплаты".

П.Р.Стевисский отмечает, что "законодательство устанавливает принцип возмещения рабочим и служащим только прямого действительного ущерба, тогда как гражданско-правовая имущественная ответственность предусматривает возможность взыскания с причинителя вреда и неполученных доходов" [2, с. 6]. В этом и заключается одно из основных отличий материальной ответственности в трудовом праве от гражданско-правовой имущественной ответственности. Следовательно, неполученные доходы не могут быть взысканы с причинителя ущерба в случае возложения на него материальной ответственности по нормам трудового законодательства.

Однако п. 17-1 постановления пленума Верховного суда СССР от 23 сентября 1977 г. в редакции от 23 сентября 1987 г. гласит: "Разъяснить судам, что при определении размера материального ущерба, причиненного рабочим и служащим самовольным использованием в личных целях технических средств /автомобилей, тракторов, автокранов и т.п./, принадлежащих предприятиям, учреждениям, организациям, с которыми они состоят в трудовых отношениях, надлежит исходить из того, что такой ущерб, как причиненный не при исполнении трудовых /служебных/ обязанностей, подлежит возмещению с применением норм гражданского законодательства /ст. 457 ГК РСФСР и соответствующие статьи ГК других союзных республик/. В этих случаях ущерб возмещается в полном объеме, включая и не полученные предприятием, учреждением, организацией доходы от использования указанных технических средств" [7, 1987, № 9, п. 17]. Данное разъяснение пленума вступает, к сожалению, в прямое противоречие со ст. 130 КЗоТ УССР, т.е. с уже существующим законом, что абсолютно недопустимо в государстве, где превалирует закон. Исходя из изложенного можно сделать вывод о необходимости отмены п. 17 разъяснения пленума Верховного суда СССР.

В заключение представляется целесообразным затронуть вопрос об отказе работника от заключения договора о полной материальной ответственности и последствиях этого отказа. По действующему законодательству, в частности по п. 1 ст. 134 КЗоТ УССР, рабочие и служащие несут полную материальную ответственность, если между ними и предприятием в соответствии со ст. 135 КЗоТ УССР заключен письменный договор о принятии на себя работником полной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества и других ценностей, переданных ему для хранения или для других целей.

Статья 135 КЗоТ УССР гласит: "Письменные договоры о полной материальной ответственности могут быть заключены предприятием, учреждением, организацией с работниками..." Из содержания этой статьи явствует, что законодатель не устанавливает обязательности заключения данного договора между работником и администрацией, а предоставляет сторонам право самим решать этот вопрос. Для заключения договора о полной материальной ответственности необходима обоюдная воля как администрации, так и работника.

Договор в гражданском праве - это соглашение /подчеркнуто нами. - Авт./ двух или более лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей [6, с. 406].

Все изложенное позволяет выдвинуть ряд возражений по поводу постановления пленума Верховного суда СССР от 26 апреля 1984 г. "О применении судами законодательства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора" [7, 1984, № 3] в частности п. 17-1 данного постановления, который введен постановлением № 12 пленума Верховного суда СССР "О применении судами законодательства о трудовом договоре и повышении их роли в укреплении трудовой дисциплины" от 5 сентября 1986 г. [7, 1986, № 6]. Этот пункт гласит: "При рассмотрении споров, возникающих в связи с применением мер дисциплинарного взыскания к работникам, отказавшимся от заключения договора о полной материальной ответственности за сохранность материальных ценностей, суды должны исходить из условий трудового договора. Если выполнение обязанностей по обслуживанию материальных ценностей составляет для работника его основную трудовую функцию, что оговорено при приеме на работу, и в соответствии с действующим законодательством с ним должен быть заключен договор о полной материальной ответственности, отказ от заключения такого договора без уважительных причин необходимо рассматривать как неисполнение трудовых обязанностей со всеми вытекающими из этого последствиями".

Возвращаясь к ст. 135 КЗоТ УССР, в которой законодатель не устанавливает обязательности заключения договора о полной материальной ответственности, нетрудно заметить, что пленум Верховного суда СССР дает прямо противоположное толкование этого вопроса и считает, что с работником должен быть заключен договор о полной материальной ответственности. В данном случае администрация как сторона договора наделена правом требовать от работника согласия на его заключение, а дисциплинарные взыскания являются средством понуждения работника к заключению договора. О каком же соглашении сторон может идти речь, когда отсутствует добровольность заключения договора со стороны работника? Отказ от заключения договора без уважительных причин рассматривается как неисполнение трудовых обязанностей. Но ст. 135 КЗоТ УССР не вменяет работнику в обязанность заключение с администрацией договора о полной материальной ответственности, а говорит лишь о возможности его заключения, следовательно, его отказ не должен рассматриваться как неисполнение трудовых обязанностей.

Представляется нецелесообразным делить отказ работника от заключения договора на отказ по уважительным и неуважительным причинам, так как в соответствии со ст. 135 КЗоТ УССР работник имеет право отказаться от договора о полной материальной ответственности, не мотивируя свой отказ.

Таким образом, наиболее удачным и правильным представляется п. 3 постановления НКТ СССР от 29 октября 1930 г. № 332 "О порядке заключения договоров об имущественной ответственности работников за недостачу ценностей", в котором говорится: "В случае отказа работника от подписания договора об имущественной ответственности... наниматель может предложить работнику перевод на другую работу, соответствующую его квалификации. При отсутствии такой работы или при отказе работника от предложенной ему работы наниматель может его уволить" [5].

Думается, целесообразно отменить п. 17-1 постановления пленума Верховного суда СССР и изложить его с учетом п. 3 постановления НКТ СССР от 29 октября 1930 г. следующим образом:

"В случае отказа работника от заключения договора о полной материальной ответственности за сохранность материальных ценностей администрация обязана предложить работнику перевод на другую работу, соответствующую его квалификации. При отсутствии такой работы или при отказе работника от предложенной ему работы трудовой договор с ним может быть расторгнут по п. 1 ст. 17 Основ законодательства о труде".

Рассчитываем, что перечисленные предложения будут способствовать совершенствованию как института материальной ответственности в целом,

так и полной материальной ответственности рабочих и служащих за вред, причиненный по их вине предприятию, учреждению, организации.

### Список литературы

1. Андрианов И.И. Материальная ответственность рабочих и служащих. - М., 1979.
2. Стависский П.Р. Материальная ответственность рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации. - Одесса, 1978.
3. Шеломов Б.А. Материальная ответственность рабочих и служащих. - М., 1981.
4. Советский уголовный процесс / Н.С.Алексеев и др. - Л., 1989.
5. Известия НКТ СССР. - 1930. - № 31-32.
6. Советский энциклопедический словарь. - М., 1989.
7. Бюллетень Верховного суда СССР.

В.С.Венедиктов,  
канд. юрид. наук  
С.И.Сприндис

### К ПРОБЛЕМЕ ВЗАИМНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ

Без организованности и дисциплины, без согласования поведения рабочих и служащих, трудовых коллективов с юридическими предписаниями, выражающими государственную волю, невозможно решение важнейших исторических задач преобразования социалистического общества. Авторитет государственной воли, выраженный в нормах права, - решающий фактор, который влияет на соблюдение правовых предписаний. Сознательное отношение рабочих и служащих к существующим правовым нормам, уверенность в их социальной справедливости и полезности, иными словами - согласие с нормами права, способствуют тому, что большинство норм права претворяется в жизнь добровольно. Если же возникает противоречие волевых устремлений отдельного индивида государственной воле, то требуются специальные средства воздействия на личность в целях гарантирования обязательности государственных велений. Таким средством и является юридическая ответственность, которая призвана обеспечить ответственное поведение субъектов трудового правоотношения, адекватное государственным и общественным интересам.

Одна из форм проявления юридической ответственности в трудовом праве – это взаимная ответственность администрации и бригады. В юридической литературе встречаются разные мнения о правовой природе взаимной ответственности. Одни ученые вкладывают в ее содержание гражданско-правовые элементы [6, с. 9], другие – хозяйственно-правовые [5, с. 12], наконец, третьи рассматривают ее как ответственность, вытекающую из трудовых отношений [1, с. 18]. Лишь появление соответствующей статьи в КЗоТе поставило точку в вопросе о правовой природе взаимной ответственности.

Взаимная ответственность нашла свое юридическое закрепление в ст. 252-8 КЗоТ УССР, согласно которой администрация несет ответственность перед бригадой за создание нормальных условий для высокопроизводительного труда, а бригада ответственна перед администрацией за невыполнение по ее вине производственных показателей. Определяя субъектов и устанавливая общее правило о взаимной ответственности в данной статье, законодатель связывает ее реализацию с другими нормами, регулирующими дисциплинарную и материальную ответственность. Одним из субъектов взаимной ответственности выступает администрация, точнее – должностные лица, виновные в нарушении обязанностей администрации. В трудовом праве под должностными лицами следует понимать служащих предприятий /учреждений, организаций/, которые в порядке выполнения своих обязанностей совершают действия, имеющие юридическое значение. Из этой категории должностных лиц законодательство выделяет руководителей предприятий, подразделений и других руководящих работников, которые несут ответственность как за свои непосредственные действия, так и за работу подчиненных. Они обязаны обеспечить необходимые условия для высокопроизводительного труда возглавляемого ими коллективе, должный уровень дисциплины, тщательное и добросовестное выполнение заданий; исполняют правотворческие, исполнительно-распорядительные и дисциплинарные функции. Их основные обязанности изложены в п. 12 Типовых правил внутреннего трудового распорядка и развиты в должностных характеристиках, изложенных в Квалификационном справочнике должностей служащих и в Должностных инструкциях [2, с. 252].

Следовательно, если конкретный представитель администрации нарушает трудовую обязанность, то его можно привлечь к дисциплинарной ответственности. Механизм привлечения к индивидуальной дисциплинарной ответственности наукой и практикой разработан обстоятельно, а вот конкретные вопросы взаимной ответственности не нашли должного отражения ни в теории, ни в практике. Впрочем, на практике в случае невыполнения обязательств администрацией бригаде корректируется план в сторону

уменьшения и она сохраняет право на получение премии [9, с. 85]. Но это не ответственность администрации, а скорее восстановление социальной справедливости для бригады в ущерб производственным интересам. Хотя в ст. 252-8 КЗоТ УССР указано, что при невыполнении бригадой производственных показателей по вине администрации фонд оплаты труда, рассчитанный по тарифным ставкам, сохраняется. Это следствие нарушения обязанности администрацией и тем самым причинение ущерба предприятию излишне выплаченной денежной суммой, не заработанной бригадой, но гарантированной законодательством.

Механизм ответственности администрации перед бригадой в соответствии со ст. 252-8 КЗоТ УССР включает в себя невыгодные морально-правовые последствия для виновного лица, нарушившего обязанности администрации /меры дисциплинарного и иного правового воздействия/ и возмещение причиненного ущерба предприятию излишними денежными выплатами бригаде, т.е. речь идет об ответственности должностного лица перед предприятием.

Другим субъектом взаимной ответственности выступает бригада. Предоставление бригаде оперативно-производственной самостоятельности и передача на ее рассмотрение, а также решение в порядке самоуправления ряда вопросов, касающихся условий труда и его оплаты, льгот и преимуществ в процессе труда, поставили вопрос об ответственности за конечные результаты коллективного труда. Однако бригаду нельзя привлечь к дисциплинарной ответственности, которая строго индивидуальна, персонафицирована по отношению к работнику. Следовательно, к дисциплинарной ответственности можно привлечь только члена бригады, допустившего нарушение трудовой дисциплины.

Бригада должна оказывать воспитательное воздействие на работников в целях недопущения нарушений трудовой дисциплины. Ведь сама по себе бригадная форма организации и стимулирования труда призвана дисциплинировать каждого работника, поскольку поведение рабочих и служащих в процессе труда непосредственно отражается на результатах работы всего коллектива. Специалисты подсчитали, что только за счет укрепления трудовой дисциплины, организованности, строгого соблюдения правил внутреннего трудового распорядка и режима работы на отдельных предприятиях можно повысить производительность труда от 3 до 12% [4, с. 60].

В соответствии со ст. 252-8 КЗоТ УССР бригада может нести только материальную ответственность за ущерб, причиненный предприятию выпуском некачественной продукции по своей вине. Такой ущерб возмещается

из ее коллективного заработка /в пределах среднемесячного/. При распределении коллективного заработка между членами бригады учитывается вина конкретных работников в выпуске некачественной продукции. Следовательно, происходит соотношение индивидуальной вины и индивидуальной ответственности с коллективной виной и коллективной ответственностью. Теоретическое обоснование коллективной вины уже встречается в юридической литературе [3, с. 152-165].

Вместе с тем бригадная ответственность таит в себе и ряд отрицательных моментов, является как бы отступлением от основных принципов института материальной ответственности. Во-первых, ответственность каждого члена коллектива наступает при наличии ущерба путем объективного вменения, если не будет выявлена вина конкретных лиц или обстоятельства, исключавшие их вину; во-вторых, администрация предприятия непосредственно не заинтересована в обнаружении причин, приведших к недостатку, поскольку возложение ответственности на бригаду /коллектив/ ведет к полному возмещению ущерба, тогда как привлечение к ответственности виновного работника может привести при известных условиях к ограниченной материальной ответственности /например, несовершеннолетнего работника/ или к длительному сроку погашения образовавшейся задолженности, а то и к отказу в возмещении /если ущерб произошел не по вине членов коллектива/. В особенности такая заинтересованность отсутствует, если администрация сознает, что недостача образовалась хотя бы частично по ее вине; в-третьих, при систематических недостачах /что зачастую бывает вследствие злоупотреблений отдельных работников в торговой сети/ среди членов коллектива /бригады/ развиваются нездоровые, антисоциальные чувства взаимного недоверия и настороженности, иногда препятствующие работе [8, с. 249].

Таким образом, администрация и бригада в конечном итоге несут взаимную ответственность перед предприятием. Четкого правового механизма такой ответственности пока не существует. По-видимому, она должна опираться на взаимные обязательства и той и другой, предусмотренные коллективными договорами, специальными соглашениями, трудовыми паспортами бригады и т.д. В дальнейшем необходимо, как отмечается в юридической литературе [7, с. 38], изменить структуру Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, а следовательно, и КЗоТ УССР, создав самостоятельные главы об ответственности рабочих и служащих, трудовых коллективов перед предприятием /администрацией/ и об ответственности предприятия, учреждения, организации /администрации/ перед работниками и трудовыми коллективами.

Компактное изложение правил, регулирующих основания, условия и порядок привлечения к ответственности, а также виды и формы юридической ответственности, позволит обеспечить жизнедеятельность будущих правовых норм об ответственности субъектов трудового права. Это еще одно подтверждение того, что проблему применения законодательства полностью решить невозможно, если не совершенствовать нормы об ответственности за его нарушение. Эти нормы являются одним из слабых мест законодательства о труде [2, с. 211].

Ответственность только тогда достигает желаемого результата, когда она конкретна и четка, обеспечивает реальную реализацию строго определенных санкций и отражает все последствия как для администрации, так и для бригады.

Взаимную ответственность образует система прав и обязанностей администрации, с одной стороны, и бригады - с другой. Поэтому было бы ошибкой сводить взаимную ответственность только к негативному /ретроспективному/ аспекту. Нужно всемерно повышать роль морального фактора в трудовой деятельности; вовремя поддерживать и возвышать творческую инициативу, добросовестный труд, профессиональное мастерство рабочих и служащих. Имена передовиков должны быть известны в трудовом коллективе и за его пределами, а система стимулов - создавать в коллективе атмосферу, благоприятную для творческого, высокопродуктивного труда, полного проявления способностей человека.

#### Список литературы

1. Андреева Л.А. Бригадный подряд в строительстве. Правовые вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1984.
2. Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве. - М., 1989.
3. Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. - М., 1989.
4. Мурашин Г.А., Малышко Н.И. Трудовой коллектив и правопорядок. - К., 1987.
5. Петков Т. Бригадный хозяйственный расчет. - М., 1984.
6. Петрушин Г. Регулирование бригадного подряда в капитальном строительстве // Сов. юстиция. - 1976. - № 22.
7. Роль трудового права и права социального обеспечения в развитии социалистического образа жизни / Под ред. А.Д. Зайкина. - М., 1989.
8. Трудовое право и повышение качества труда. - М., 1987.
9. Элькин В., Шерман Н. Управление бригадами // Соц. труд. - 1983. - № 1.

## НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Правоотношения по подготовке кадров возникают и действуют в сфере труда в результате воздействия норм права на общественные отношения, которые образуются в процессе организации и применения труда рабочих и служащих. Правоотношения по подготовке кадров составляют единую систему отношений, регулируемую правом, поскольку они непосредственно связаны с процессом труда — работой индивида на социалистическом предприятии в качестве рабочего или служащего; функционируют в правовой форме, т.к. подобно всей системе советского трудового права неразрывно связаны с социалистическим государством, его законотворческой деятельностью. На них оказывают влияние нормы деятельности общественно-политических организаций, правила социалистического общежития и морали.

Содержание отношений по подготовке кадров приобретает правовой характер в силу регулирующего воздействия нормативных актов социалистического государства /централизованного, отраслевого и локального законодательства/ и индивидуальных правовых актов их непосредственных участников. Совокупность названных нормативных актов составляет институт подготовки и повышения квалификации рабочих и служащих предприятий, т.к. регулирует отношения по обучению работников, связанных с предприятием трудовым договором [2, с. 4; 5, с. 17]. Специфика этого института заключается в единстве целей и субъектов правоотношений, в особенностях их прав и обязанностей. Правоотношения по подготовке руководящих работников представляют собой относительно самостоятельный вид правоотношений в институте подготовки и повышения квалификации рабочих и служащих.

Идея В.И.Ленина о том, что "ни обучение и образование без производительного труда, ни производительный труд без параллельного обучения и образования не могли бы быть поставлены на ту высоту, которая требуется современным уровнем техники и состоянием научного знания" [1, с. 485], нашла свое отражение в программе создания единой системы непрерывного образования. Однако сложившаяся в стране сеть высших учебных заведений и учебных заведений системы повышения квалификации, подготовки и переподготовки руководящих работников не удовлетворяет потребности народного хозяйства. По мнению некоторых авторов, покрыть

дефицит профессионально подготовленных руководителей не удастся еще в ближайшие десять лет [3, с. 69]. Чтобы ускорить решение данной проблемы, следует всемерно развивать различные формы непрерывного обучения непосредственно на предприятиях как составной части единой государственной системы непрерывного образования.

Одной из таких правовых форм подготовки руководящих работников промышленных предприятий является создание на предприятиях школ молодых руководителей /менеджеров/, которые позволяют достаточно быстро и всесторонне вести подготовку функциональных и линейных руководителей различного уровня управления предприятием [7, с. 2].

Основное преимущество подготовки руководящих работников на предприятиях – комплексное сочетание получения ими теоретических знаний и освоения практических навыков применительно к особенностям и потребностям конкретного предприятия, что более всего соответствует целям и задачам подготовки.

Право на профессиональную подготовку выступает одним из основных конституционных прав советских граждан /ст. 45 Конституции СССР/. Существующие разнообразные формы подготовки руководящих работников представляют реальную возможность для совершенствования знаний.

Положение человека в обществе, в системе кооперированного труда определяется, с одной стороны, его способностями, а с другой – общественными потребностями /ст. ст. 14 и 40 Конституции СССР/. Общественные потребности в целом и отдельных трудовых коллективов требуют на современном этапе расширения сферы деятельности хозяйственных руководителей, повышения социальной, экономической и политической эффективности их работы, что невозможно без овладения новыми приемами и методами работы, изменения структуры знаний, психологии и системы их подготовки. Суммируя рекомендации представителей юридической, социологической, экономической и психологической наук, можно закрепить образ /модель/ профессионального руководителя в нормах права, выразив их в качестве требований к личным, деловым и политическим качествам работника, образованию, профессиональной подготовке, стажу работы, устранив тем самым исторически сложившееся представление о хозяйственном руководителе преимущественно как о техническом специалисте [4, с. 16, 47, 113]. Правовая фиксация модели современного профессионального руководителя должна отразить уровень общественных потребностей, предъявляемых к этой категории работников.

Не менее важно совершенствование правового механизма подбора, подготовки и расстановки руководящих работников в направлении обоснованного, объективного определения возможностей каждого конкретного

работника, усиления правовых гарантий для работника, т.к. только благодаря этому можно обеспечить реализацию конституционного права на труд в соответствии с призванием и способностями человека. Распределение людей в системе общественной организации труда является также одним из элементов реализации принципа социальной справедливости.

Правовые нормы, регулирующие правоотношения по подготовке руководящих работников, должны строиться на основе единых принципов. Принцип добровольности предполагает свободное волеизъявление работника при вступлении его в правоотношения по подготовке. В таких ситуациях не имеют места отношения власти и подчинения, прямое или косвенное принуждение при выборе работником варианта поведения. Сложившаяся система оплаты труда, материального и морального поощрения руководителей первичного и среднего звеньев управления предприятием не всегда стимулирует людей занимать руководящие должности. На практике администрация иногда вынуждает работника дать согласие на прохождение подготовки для замещения в дальнейшем должности руководителя, что, безусловно, отрицательно влияет на качество подготовки и приводит впоследствии к ошибкам при расстановке кадров. В таком положении часто оказываются молодые специалисты, когда речь идет о подготовке их для замещения должностей руководителей первичного звена управления предприятием. Желание работника должно быть четко выражено — это фундамент, необходимое первичное условие для возникновения правоотношений по подготовке руководящих работников на предприятии.

Добровольность вступления работника в указанные правоотношения обусловлена правами на труд и образование [6, с. 117], выражает их договорный и демократичный характер. Принцип добровольности позволяет сочетать личные и общественные интересы, в полной мере удовлетворять потребности работников и предприятий в сфере подбора, подготовки и расстановки кадров.

Принцип социальной справедливости выражается в равенстве потенциальных претендентов перед возможностью вступить в указанные правоотношения /подчеркивает их конкурсный характер/ и наравне с другими пройти предусмотренное программой обучение. Он обеспечивает равные условия при возникновении этих правоотношений, равенство при прохождении теоретического и практического обучения и связанных с ним льгот и преимуществ. Нормы права, регулирующие данные правоотношения, должны исключать элементы субъективизма и несправедливости /неравенства/ в системе правоотношений по подготовке руководящих кадров.

При подготовке руководящих работников на предприятии необходимо обеспечить гласность, информированность сторон этих правоотношений,

трудового коллектива и общественно-политических организаций по всему комплексу вопросов, связанных с возникновением, функционированием и прекращением правоотношений по подготовке хозяйственных руководителей на предприятии. Это имеет решающее значение для обеспечения а/ равенства прав и обязанностей их участников; б/ благоприятной обстановки для их возникновения и действия; в/ контроля со стороны трудового коллектива, заинтересованных лиц и органов.

На практике выбор кандидатур для обучения нередко проходит формально: руководители первичного и среднего звеньев управления предприятием единолично назначают работников по плану-требованию отдела технического обучения. Интерес же кадровых служб, как правило, ограничивается рамками анкетных данных каждого.

Подготовка руководящих работников на предприятии должна быть заранее спланирована исходя из настоящих и, главное, перспективных потребностей предприятия в руководителях того или иного уровня, что также способствует рациональному использованию прошедших подготовку работников, созданию благоприятных условий для их профессионального роста и продвижения.

Бесплатность подготовки руководящих работников на предприятии означает, что любая подготовка для работника не требует каких-либо денежных или материальных затрат с его стороны /ст.ст.40 и 45 Конституции СССР, ст.2 Основ законодательства о труде/. Предприятия, учреждения, организации и государство в целом несут все расходы, связанные с организацией и прохождением обучения.

#### Список литературы

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. - Т. 2.
2. Андреев В.С. Развитие системы трудового права // XXII съезд КПСС и развитие трудового права и права социального обеспечения. - М., 1988.
3. Бацов В.А. Пять заповедей для начинающего менеджера, среди которых и "радость неудачи". - М., 1988.
4. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. - М., 1989.
5. Советское трудовое право: Учебник. - М., 1988.
6. Уржинский К.П. Гарантии права на труд. - М., 1984.
7. Ускорение львовского "Конвейера" // Труд. - 1988. - 10 окт.

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВЫСВОБОЖДЕНИЯ И ТРУДОУСТРОЙСТВА ЖЕНЩИН, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ

Вопрос о роли женщины в жизни общества в последние годы приобрел особое значение. Чем прогрессивнее, гуманнее и справедливее общественный строй, тем выше в нем авторитет женщины.

Основными предпосылками социального равенства женщин являются массовое включение их в общественное производство, развитие общественно-политической активности; создание условий, позволяющих женщинам сочетать профессиональную деятельность с выполнением семейных обязанностей /развитие сети детских воспитательных учреждений, общественного питания, службы быта, облегчение домашней работы и т.п./.

Предмет постоянной заботы нашего общества – дальнейшее улучшение положения женщины-матери. Особое внимание уделяется охране материнства и детства, увеличению продолжительности родового отпуска, а также отпуска по уходу за ребенком. Развиваются разнообразные формы трудовой занятости женщин, применяется по их желанию скользящий график работы, неполный рабочий день, надомный труд. Согласно постановлению Совета Министров СССР и ВЦСПС "Об увеличении продолжительности отпусков женщинам, имеющим малолетних детей" увеличена продолжительность частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Наряду с бесспорными приобретениями у женщин остались заботы, которые до сих пор во многом мешают им в полной мере использовать свои права. Неустроенность быта, нехватка детских учреждений, недостатки в работе сферы услуг и торговли – все это сказывается прежде всего на женской доле.

Советские женщины всегда принимали самое активное участие в строительстве социализма, в защите его завоеваний. Сегодня они – на переднем крае перестройки. В работе "СССР – США: женщина и общество. Опыт сравнительного анализа" говорится, что в Советском Союзе массовое и энергичное включение женщин в общественное производство, в управление делами государства и общества стало существенным фактором социально-экономического и духовного прогресса страны. В свою очередь, в ходе социалистического созидания изменяются и сами женщины, меняется характер их потребностей, понимание целей и смысла жизни, преобразуется их духовный мир и социальный облик. Кардинальные перемены в положении миллионов женщин – представительниц разных классов и социальных

слоев, наций и народностей нашей Родины, их возрастающая роль в обществе и новое отношение к ним — очевидное достижение социализма. В то же время реализация этих, как и всяких новых общественных явлений, сталкивается с серьезными трудностями [2, с. 11-12].

По ходу оздоровления экономики, внедрения хозрасчетных отношений возникают новые проблемы, что касается трудовых прав женщин, имеющих детей. Ныне предприятия, перешедшие на самофинансирование, наводят порядок с кадрами. Казалось бы, в условиях самофинансирования и самокупаемости появится возможность облегчить положение женщин. К сожалению, в этой ситуации они оказываются в крайне невыгодном положении. Наладница ЗИЛа, Герой Социалистического Труда, заместитель председателя Комитета советских женщин Ю. Барулина отмечает: "Женщина по-прежнему невыгодный работник в трудовом коллективе, в бригаде: то у нее дети болеют, то она уходит в декретный отпуск, то просит изменить ей график, то требует не ставить в ночную смену. И избавляются коллективы от работницы, не беря в голову ее проблем, ее ситуаций. Не принимают на работу многолетних или тех, у кого еще не подросли ребятишки, с легкостью увольняют даже беременных" [4]. До конца не продуман порядок высвобождения и трудоустройства женщин, имеющих детей. Это приводит к нарушению законодательства о труде женщин со стороны администрации предприятия, учреждения, организации.

На основании Положения о порядке высвобождения, трудоустройства рабочих и служащих и предоставления им льгот и компенсаций, утвержденного 2 марта 1988 г. постановлением Госкомтруда СССР по труду и социальным вопросам, высвобождение рабочих и служащих, в том числе женщин, имеющих детей, их трудоустройство и переобучение проводятся в строгом соответствии с законодательством о труде, Законом СССР "О государственном предприятии /объединении/". Положением предусмотрено, что кандидатуры работников, подлежащих высвобождению, определяются администрацией предприятия, профсоюзным комитетом совместно с советом трудового коллектива на основе широкой гласности. Полагаем, что в обсуждении кандидатур женщин, имеющих детей и подлежащих высвобождению, обязательное участие должны принимать женсоветы. В трудовых коллективах республики созданы 45214 женсоветов, из них более 24 тыс. — непосредственно в промышленности, системе Агропрома, строительстве и на транспорте [7, с. 28-29].

При решении вопроса о высвобождении женщин, имеющих детей, необходимо обратить внимание на следующий факт. На предприятиях есть женщины, имеющие детей и работающие на момент высвобождения, а также женщины; находящиеся в декретном отпуске и по уходу за ребенком до

достижения им возраста трех лет. По этому поводу нет каких-либо разъяснений в законодательстве и иных нормативных документах. Представляется целесообразным решение вопроса в первую очередь о высвобождении женщин, имеющих детей и работающих на момент высвобождения. Имеется несколько форм трудоустройства для этой категории женщин. Одна из них следующая: высвобождаемым женщинам следует предоставлять другую работу в пределах имеющейся у них профессии на том же предприятии, в учреждении, организации. Если таковая отсутствует, необходимо предоставлять работу на другом предприятии, в учреждении, организации по прежней профессии, специальности, квалификации, а при ее отсутствии - иную работу с учетом индивидуальных пожеланий и общественных потребностей. В решении проблемы свою роль должны сыграть центры по трудоустройству, которые непосредственно должны заниматься сбором информации о наличии на предприятиях вакансий по определенным профессиям, специальностям. Необходимо предоставить высвобождаемым женщинам, имеющим детей, возможность обучения новым профессиям, специальностям путем направления их на переподготовку в свете постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1988 г. "О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства" [З, № 10, ст. 166]. В постановлении подчеркнуто, что "переподготовка - это получение новой специальности в академиях, институтах повышения квалификации, на специальных факультетах вузов и отдельных средних специальных учебных заведений". На данный период обязательно сохранять средний заработок по прежнему месту работы.

Целесообразно было бы для женщин, имеющих детей и подлежащих высвобождению, сохранять заработную плату на весь период трудоустройства. При этом необходимо руководствоваться ст. 5 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, где сказано, что администрация предприятия, учреждения, организации совместно с советом трудового коллектива и профсоюзным комитетом вправе устанавливать за счет собственных средств дополнительные по сравнению с законодательством трудовые и социально-бытовые льготы для работников коллектива или отдельных категорий рабочих и служащих. В решении этого вопроса должны участвовать и женсоветы предприятий, учреждений, организаций. Если речь идет о реорганизации либо ликвидации предприятия /учреждения, организации/, то трудовые и социально-бытовые льготы должны устанавливаться за счет средств вышестоящих организаций, по указанию которых реорганизовано либо ликвидировано предприятие /учреждение, организация/.

Право на льготы и компенсации, установленные постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 декабря 1987 г. [3, № 5, ст. 13], имеют все рабочие и служащие, в том числе женщины, имеющие детей, высвобожденные со дня принятия этого постановления. Конкретный размер льгот и компенсаций и срок их предоставления зависят от причин увольнения /сокращение численности или штата работников, реорганизация или ликвидация предприятия, учреждения, перевод на другое предприятие/. На основании п. 13 указанного постановления и п. 10 Положения Госкомтруда СССР от 2 марта 1988 г. работникам, высвобождаемым с предприятий, из организаций и учреждений, при расторжении трудового договора в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата:

а/ выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка;

б/ сохраняется средняя заработная плата на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения с учетом выплаты месячного выходного пособия;

в/ сохраняется средняя заработная плата на период трудоустройства, в порядке исключения, и в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа по трудоустройству при условии, если работник заблаговременно /в двухнедельный срок после увольнения/ обратился в этот орган и не был им трудоустроен. Выплата месячного пособия и сохраняемого среднего заработка производится по прежнему месту работы. За указанными работниками сохраняется непрерывный трудовой стаж, если перерыв в работе после увольнения не превысил трех месяцев. При реорганизации и ликвидации предприятий, организаций и учреждений за высвобождаемыми работниками сохраняется на период трудоустройства, но не более чем на три месяца, средняя заработная плата с учетом выплаты месячного выходного пособия и непрерывный трудовой стаж. За высвобожденными с предприятий, из организаций и учреждений /включая органы управления/ работниками в случаях, предусмотренных настоящим пунктом, сохраняются непрерывный стаж работы для получения процентных надбавок к заработной плате, единовременного вознаграждения за выслугу лет, а также другие льготы и выплаты, связанные со стажем работы, если они действуют по новому месту работы. Таким работникам при наличии непрерывного трудового стажа ежегодный отпуск предоставляется независимо от времени работы на новом месте.

Пункт 15 упомянутого постановления предусматривает следующее: при переходе высвобождаемых работников на другое предприятие, в организацию, учреждение вопросы улучшения их жилищных условий решаются администрацией и профсоюзным комитетом совместно с советом трудового

коллектива по новому месту работы. При этом учитывается время нахождения работника на учете для улучшения жилищных условий по прежнему месту работы, а также общий трудовой стаж и его отношение к труду. Такие работники могут продолжать пользоваться детскими дошкольными учреждениями, пионерскими лагерями и медицинским обслуживанием по прежнему месту работы, если проживают в том же городе, районе. В отдельных случаях по инициативе администрации и профсоюзного комитета и с согласия совета трудового коллектива высвобождаемые работники могут быть оставлены на учете для улучшения жилищных условий по прежнему месту работы.

При переезде высвобождаемых работников на новое место работы в другую местность в порядке планового перераспределения трудовых ресурсов предприятия, организации и учреждения обязаны предоставить им и членам их семей жилище в соответствии с условиями трудового договора. В дальнейшем с согласия совета трудового коллектива улучшение их жилищных условий может осуществляться с учетом времени постановки на очередь для улучшения жилищных условий по прежнему месту работы. Эти льготы и компенсации полностью распространяются и на имеющих детей женщин, которые подлежат высвобождению.

Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 декабря 1987 г. и положением Госкомтруда СССР от 2 марта 1988 г. предусмотрено, что администрация предприятия использует все возможности для реорганизации работы женщин, имеющих детей, на условиях неполного рабочего дня /недели/, по гибкому графику или на дому. Работа по гибкому графику или на дому, если позволяют условия производства, способствует успешному сочетанию функций материнства с активным участием женщин в общественном производстве. А вот решение вопроса об установлении неполного рабочего дня или неполной рабочей недели нуждается в дополнении. В ст. 56 КЗоТ УССР отмечено, что оплата труда на условиях неполного рабочего времени производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки. Ведь не каждая женщина, имеющая детей и подлежащая высвобождению, согласится на работу с условием неполного рабочего дня или неполной рабочей недели, ибо это соответственно отразится на материальном положении семьи. Как показывает практика, женщины неохотно используют этот режим работы.

При решении вопроса о высвобождении женщины, имеющей детей, необходимо учитывать, воспитывает ли она детей одна. Поэтому при решении вопроса о высвобождении женщин, которые являются единственным кормильцем в семье, по новому месту работы обязательно должен устанавливаться гибкий график работы. Эти женщины смогут целесообразнее использовать свое время на ведение домашнего хозяйства, воспитание детей и т. д.

Необходимо учитывать и место приложения труда женщин. Одно дело, когда речь идет о высвобождении женщин, имеющих детей, в индустриальных городах, где вопрос о трудоустройстве можно решить быстрее. Совершенно по-другому обстоит дело в небольших городах, поселках городского типа, в селе, где отсутствует выбор предприятий, куда можно было бы трудоустроиться. Полагаем, что в таких местностях целесообразно создавать филиалы или цеха крупных промышленных заводов и фабрик. При этом основную функцию по сбору данных о количественном составе женщин, имеющих детей, следует возложить на местные органы власти и активно привлекать их к участию в решении этого вопроса.

Сложным является и вопрос о высвобождении женщин с тех предприятий, где они составляют большинство /например, в Харькове фабрики "Красная нить", чулочная и др./. Думается, в этом случае исполкомы должны взять на себя часть функций по трудоустройству женщин, имеющих детей и подлежащих высвобождению в тех отраслях народного хозяйства, где они составляют большинство /легкая и пищевая промышленность, службы быта и т.д./. Министерства и ведомства также обязаны участвовать в решении этих вопросов.

#### Список литературы

1. Женщины в СССР: Статистические материалы. - М., 1986.
2. Ершова Е.Н., Новикова Э.Е. СССР - США: женщина и общество. Опыт сравнительного анализа. - М., 1988.
3. Сборник постановлений Правительства СССР, 1988.
4. Правда. - 1988. - 14 сент.
5. Известия. - 1988. - II сент.
6. Труд. - 1987. - 27 июня.
7. Под знаменем ленинизма. - 1987. - № 19.

М.В.Шульга,  
канд. юрид. наук  
Е.В.Ревуцкий

#### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ В УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЛЯМИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Управление землями населенных пунктов /городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов/ - важная сфера деятельности, включающая планирование, учет и контроль за использованием и охраной данных земель, а также другие функции. Такое управление, как

часть управления народным хозяйством, осуществляется уполномоченными органами в установленном порядке на общих принципах, присущих любой управленческой деятельности.

Суть коренной перестройки управления экономикой страны состоит в переходе от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления. Эти принципиальные положения нашли свое отражение и закрепление в правовых предписаниях, регулирующих отношения в области использования и охраны природных ресурсов, в том числе земель населенных пунктов. Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" подчеркнута, что в условиях перевода предприятий и организаций на полный хозяйственный расчет и самофинансирование, широкой демократизации общественных отношений необходим решительный переход к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью [I, ст. 14].

Исходя из анализа действующего законодательства, регулирующего отношения в области использования и охраны земель населенных пунктов, а также практики землепользования в них, под системой экономических методов в управлении данными землями следует понимать совокупность закрепленных в законе научно обоснованных экономических мер воздействия на землепользователей, призванных обеспечивать эффективное использование и охрану этих земель.

Как известно, важнейшим направлением радикальной реформы управления народным хозяйством нашей страны является необходимость изменения на экономической основе соотношения отраслевого и территориального планирования с усилением аспектов последнего. Применительно к землям населенных пунктов суть этого изменения заключается в следующем. Функционирование и территориальный рост населенных пунктов во многом зависят от развития промышленности, строительства, транспорта и других отраслей народного хозяйства, объекты которых сосредоточены на землях данных пунктов. Планирование развития отраслей осуществляется по отраслевому принципу, т.е. капитальные и материальные ресурсы распределяются по соответствующим отраслям. Выделенными ресурсами фактически распоряжаются отраслевые министерства и ведомства. Они же определяют и территориальное размещение капитальных вложений. При этом учитываются главным образом ведомственные интересы.

Вне указанного процесса практически остаются пока местные Советы народных депутатов и их исполкомы. Эти органы, как правило, непосредственно не участвуют ни в решении вопросов об объемах выделяемых ка-

питаемых вложений, ни в распределении их по конкретным населенным пунктам, ни в установлении сроков их освоения. Уполномоченные государственные органы, управляющие землями населенных пунктов, лишь предоставляют земельные участки для нужд определенного министерства, ведомства, их предприятий или организаций под выделенные капитальные вложения. Местные органы планирования и управления развитием населенных пунктов по существу только сводят плановые задания в единый документ — комплексный план социального и экономического развития населенного пункта.

Фактически складывается положение, при котором отраслевой принцип планирования вступает в противоречие с территориальным, определенным земельным законодательством. Получается, что реализация проектно-планировочной документации, закрепляющей целевое назначение отдельных составных частей земель населенных пунктов, не увязана с развитием отраслей, объекты которых будут размещены на этих землях.

Обеспечению согласованности территориальной возможности расположения промышленных и других объектов с объемами такого размещения в строгом соответствии с генеральными планами населенных пунктов должна способствовать плата за пользование землями этих пунктов. Именно платность землепользования как одна из важнейших, закрепленных в законе мер экономического воздействия на землепользователей, будет выступать экономической основой для установления оптимального сочетания отраслевого и территориального планирования. При этом создается реальная возможность приоритета территориального планирования, без которого трудно обеспечить надлежащую охрану и эффективное использование земель населенных пунктов.

Платность землепользования в условиях нового экономического механизма хозяйствования позволит экономически увязать интересы отраслевого и территориального планирования, т.е. экономическими мерами обеспечить взаимосвязь и взаимозависимость интересов министерств и ведомств с интересами местных Советов народных депутатов.

Сущность перехода к преимущественно экономическим методам регулирования интересов предприятий, организаций и территорий населенных пунктов состоит в следующем. Землепользователи /предприятия и организации/ путем внесения платы за землю участвуют в формировании бюджета местных Советов, а последние обеспечивают социальное и экономическое развитие территорий, находящихся в их ведении. При этом учитываются интересы всех расположенных на землях конкретного населенного пункта предприятий, организаций и учреждений независимо от их ведомственной подчиненности.

Отправные моменты, касающие платы за пользование землей, закреплены ст. 8 Основ земельного законодательства, другими действующими нормативными актами. Так, в соответствии с Законом СССР о государственном предприятии /объединении/ /ст. 17/ через плату за природные ресурсы /землю, воду, полезные ископаемые/ изымается дифференциальная рента, возникающая из-за различий в естественной продуктивности этих ресурсов. Более развернутое положение о платности природопользования сформулировано в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". В нем, в частности, отмечено, что в экономических нормативах платы за природные ресурсы учитываются их распространенность, возможность воспроизводства, доступность, комплексность, продуктивность, местонахождение и другие факторы, обуславливающие затраты, связанные с использованием этих ресурсов.

Соответствующие предписания нашли свое закрепление и в проекте Основ законодательства о земле. Так, в ст. 12 речь идет о том, что за землю взимается плата в виде рентных или других платежей, определяемых в зависимости от качества и местоположения земли. Установление порядка и предельных размеров платы за пользование землей отнесено к ведению союзных и автономных республик.

Очевидно, что размер платы за пользование землей должен зависеть в принципе от двух критериев: ее качества и местоположения. Вопрос, связанный с определением размеров платежей за пользование землей с учетом названных факторов, предопределяет необходимость выяснить, что представляет собой качество земли.

В соответствии с Инструкцией о порядке ведения государственного учета земель и составления отчетов о наличии, качественном состоянии и оценке земель, утвержденной Госагропромом СССР 19 июня 1967 г. /п. 1.6/, качество земель учитывается по классам, механическому составу почв и признакам, влияющим на плодородие, а также некоторым другим факторам. Понятно, что качественный учет земельных участков по указанным параметрам больше отвечает интересам охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения, используемых в качестве средства производства, а не земель населенных пунктов.

Согласно Инструкции Госагропрома СССР от 19 июня 1967 г. сравнительная качественная оценка земель имеет своим объектом прежде всего почву /ее плодородный слой/. Между тем известно, что для земель населенных пунктов, используемых главным образом в качестве операционного территориального базиса, первостепенное значение имеет не почва, а

земная поверхность. Именно она-то и должна выступать объектом сравнительных оценок.

Сравнительная качественная оценка земель населенных пунктов — это их оценка по таким природным свойствам и факторам, которые играют определяющую, наиболее важную роль для развития этих пунктов. По мнению Б.П. Валежина, в основу такой оценки целесообразно положить следующие критерии: а/ степень пригодности этих земель для застройки /например, по рельефу, грунтам, залеганию грунтовых вод, заболоченности, затопляемости, а также по другим признакам/; б/ благоприятность условий для устройства водо- и энергоснабжения, канализации и очистки населенных пунктов; в/ благоприятность природных и санитарных условий для жизни, труда и отдыха населения; г/ пригодность почв для произрастания озеленительных насаждений [2, с. 109].

Разделяя в целом высказанное мнение, подчеркнем лишь, что необходимость создания и поддержания благоприятной экологической и санитарно-гигиенической обстановки в населенных пунктах требует при качественной оценке данных земель обязательного учета и других факторов, в первую очередь таких, которые лежат в основе обеспечения благоприятной окружающей среды населенных пунктов.

Следует заметить, что действующее законодательство наряду с качественной учитывает и экономическую оценку земель. Последняя также играет важную роль в обеспечении рационального использования и охраны земель населенных пунктов, но ее основное содержание составляют главным образом экономические критерии.

В основе экономической оценки земель населенных пунктов — оценка не только природных свойств и факторов данных земель, но и их искусственных качеств, возникших в результате деятельности человека. Должны учитываться существенные факторы, которые обуславливают различные капитальные и эксплуатационные затраты при застройке земельных участков в пределах черты населенного пункта:

местоположение участка /по отношению к источникам водо- и энергоснабжения, объектам социальной и транспортной инфраструктуры/;

инженерно-строительные условия /характеристика грунтов, уровень грунтовых вод, рельеф и пр./;

экологические качества территорий /ландшафт, зеленые насаждения, наличие водоемов, микроклимат и пр./;

санитарно-гигиенические параметры территорий /загрязненность воздуха и почв, уровень шума и др./.

Изложенное свидетельствует: необходимость учитывать качество земли и место расположения участков при определении нормативов рентных

и других платежей за пользование землей в целом охватывается экономической оценкой земли в населенных пунктах. Во всяком случае она может быть принята за основу таких нормативов. Этот вывод подтверждается и практикой землепользования. Так, решением Мосгорисполкома от 8 августа 1988 г. "Об экономической оценке городских территорий и плате за их использование" определены пять оценочных зон Москвы и утверждена экономическая оценка земель по зонам в пределах города на 1988-1990 гг. [3, с. 17-22]. Если, допустим, экономическая оценка земли в первой зоне /в пределах Садового кольца/ составляет 5240 тыс. руб. за 1 га, то в пятой /наиболее отдаленной от центра/ зоне - 1020 тыс. руб. Основные слагаемые экономической оценки земель в данном случае включают не только место расположения земельных участков и "престижность" городских районов, но и затраты города на развитие социальной инфраструктуры, инженерное оборудование, транспортное обеспечение, благоустройство и пр.

Конечно, качественные и другие характеристики различных земельных участков в пределах населенных пунктов не одинаковы. Следовательно, и экономические нормативы платы за пользование этими участками должны быть дифференцированными. Но поскольку такие нормативы, а также порядок определения их и применения пока не утверждены, было бы целесообразным в союзных республиках разработать соответствующие рекомендации, не носящие императивного характера.

Наличие рекомендаций по установлению нормативов определения платы за пользование землей в населенных пунктах способствовало бы более оперативному совершенствованию экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану земель.

#### Список литературы

1. СП СССР. - 1988. - № 6.
2. Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. - М., 1972.
3. Бюллетень исполкома Московского городского Совета народных депутатов. - 1988. - № 17.

## О ПОНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Система правовых отношений подразделяется на две части – материальные и процессуальные правовые отношения. Традиционно под правовыми отношениями понимают урегулированные нормами права общественные отношения. Так, по мнению Г. А. Аксененка, земельные отношения относятся к особой категории общественных, в основе которых лежат отношения земельной собственности. Урегулированные нормами права земельные отношения принимают вид правовых. Иными словами, считает Аксененок, земельные правовые отношения являются юридической формой выражения и закрепления экономических отношений в области использования земли и представляют собой особый вид общественных отношений [1, с. 7].

Процессуальные отношения как часть системы правовых отношений также выступают в качестве урегулированных нормами права общественных отношений. В. Н. Щеглов рассматривает гражданское процессуальное правоотношение как урегулированное советским гражданским процессуальным правом общественное отношение между судебными органами и всеми другими участниками процесса, состоящее в процессуальной деятельности, совершаемой на основе процессуальных прав и обязанностей и направленной на защиту имущественных, трудовых и иных прав граждан, а также прав и законных интересов организаций [13, с. 56].

В юридической литературе пока не предпринимались попытки определить экологические процессуальные правоотношения. Исследование данного вопроса ограничивалось лишь рамками земельно-правовых отношений. Первые пробы выделить землеустроительно-процессуальные отношения и сформулировать их понятие были сделаны в трудах П. Д. Сахарова [9, с. 32], а наиболее четко земельно-процессуальные отношения определены в работах Н. И. Краснова и И. А. Иконичкой. Под земельно-процессуальными отношениями они понимают урегулированные процессуальными нормами земельного права процессуальные отношения, связанные с деятельностью органов государственного и внутрихозяйственного управления земельным фондом, имеющие своей целью реализацию земельных материальных правоотношений [6, с. 96]. Характерные особенности данного вида правовых отношений авторы видят в их тесной взаимосвязи с материальными земельными правоотношениями, что прослеживается через соответствующую дея-

тельность органов, осуществляющих управление в области использования и охраны земельного фонда СССР.

Экологические процессуальные правоотношения по своему содержанию значительно шире земельно-процессуальных либо иных процессуальных правоотношений, возникающих по поводу использования и охраны различных объектов природы. Обусловлено это единством всех природных ресурсов, их физической взаимосвязью, многообразием видов процессуальной деятельности, совершаемой соответствующими органами управления охраной окружающей среды, особенностями каждого из указанных видов деятельности и рядом других мотивов.

Спецификой экологических процессуальных правоотношений, равно как и иных, является то, что экологические общественные отношения регулируются процессуальными нормами, которые входят в состав экологического материального законодательства и не выделены из последнего в самостоятельную процессуальную отрасль по ряду объективных причин. Аналогичной позиции относительно процессуальных отношений придерживаются и другие ученые. Так, В.О. Лучин процессуальные правоотношения рассматривает как урегулированные нормами процессуального права общественные отношения, связанные с реализацией уполномоченными субъектами своей компетенции [7, с. 5]. Это очень важно для определения понятия экологических процессуальных правоотношений, поскольку в юридической литературе иногда не принимается во внимание характер регулируемых общественные отношения правовых норм, что нельзя признать правильным.

Например, В.Д. Сорокин административно-процессуальные правоотношения рассматривает как "регулируемые правом общественные отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере советского государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях - иными государственными органами и общественными организациями" [10, с. 103].

Е.В. Шорина определяет контрольные правоотношения, рассматривая их в качестве составной части процессуальных правоотношений, как урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в связи с проведением контроля в различных сферах государственной и общественной деятельности [12, с. 181].

Между тем одним из главных и определяющих признаков выделения экологических процессуальных правоотношений из всей системы эколого-правовых отношений и выработки их понятия должна быть характеристика правовых норм, регулирующих тот или иной вид общественных отношений.

Совершенно прав Н.Т.Осипов, по мнению которого разделение земельных правоотношений на две группы определяется делением правовых норм советского земельного права на два вида - материальные и процессуальные. При этом регулируемые данными видами норм земельные правовые отношения приобретают либо материальный характер, либо процессуальный [8, с. 30-31].

П.Д.Сахаров определяет правоотношения, складывающиеся в сфере землеустроительного процесса, как урегулированный нормами землеустроительно-процессуального права определенный вид специфических общественных отношений [9, с. 31]. Такого же мнения придерживаются и другие ученые, исследующие проблему процессуальных правоотношений в земельном праве [6, с. 89-90].

Таким образом, важным критерием определения понятия экологических процессуальных правоотношений является процессуальный характер правовых норм, регулирующих эти отношения.

Анализ экологического законодательства показывает, что процессуальные нормы содержатся в самых различных нормативных актах: Основах земельного, водного и лесного законодательства, законодательства о недрах, Законах СССР об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха, соответствующих республиканских кодексах и законах, а также иных подзаконных нормативных актах. Ими регулируются экологические общественные отношения, связанные с предоставлением природных ресурсов в пользование и их изъятием из пользования, ведением природоресурсовых кадастров, пространственно-территориальным устройством природных объектов, осуществлением контроля за использованием и охраной объектов природы, разрешением споров о праве природопользования.

В юридической литературе иногда делается попытка выделения наряду с двумя традиционными видами правовых отношений / материальных и процессуальных/ третьего вида - процедурно-процессуальных правовых отношений. Так, А.А.Забельшенский подразделяет соответственно видам выделенных им юридических процедур и регулирующим их группам норм наряду с материальными процессуальные и процедурно-процессуальные отношения [4, с. 14]. Между тем выделение процедурно-процессуальных правоотношений в рамках единого правового отношения представляется недостаточно обоснованной и в значительной степени искусственной попыткой. Если ограничиться соображениями Забельшенского о делении правовых отношений, то можно сделать следующие выводы: во-первых, вся система правовых отношений подразделяется на материальные, процессуальные и процедурно-процессуальные; во-вторых, процессуальные и

процедурно-процессуальные отношения являются различными по своей юридической природе видами правовых отношений; в-третьих, процессуальные и процедурно-процессуальные правоотношения должны регулироваться различными группами правовых норм.

Как возражение приведенной точке зрения необходимо отметить следующее. В юридической литературе есть мнение о существовании двух категорий социальных связей, выступающих в качестве объекта нормативной системы управления, а именно: "организуемых" общественных отношений и "организационных" общественных отношений. Первые всегда складываются по поводу и в результате обеспечения какого-либо интереса, достижения определенных целей, а вторые - для нормализации процессов в первых [3, с. 15]. Соответственно этим разновидностям социальных связей общественные отношения должны подразделяться на материальные правовые отношения, содержанием которых являются "организуемые" социальные связи, и процессуальные правовые отношения, в которых отражаются "организационные" социальные связи.

Деление эколого-правовых отношений на процессуальные и процедурно-процессуальные может быть чисто условным и только в рамках единых экологических процессуальных правоотношений. Выделение в процессуальных правоотношениях процедурно-процессуальных возможно лишь в тех случаях, когда наряду с экологическими процессуальными нормами применяются нормы технического характера либо, как они иногда именуется в юридической литературе, технико-правовые нормы, т.е. нормы, определяющие порядок производства процессуальных действий [2, с. 66].

В качестве примера применения технико-юридических норм наряду с экологическими процессуальными может служить порядок осуществления такой стадии производства по предоставлению природных ресурсов в пользование, как определение границ пользования природным объектом /проложить проектные границы на местности, закрепить эти границы металлическими знаками установленного образца и т.д./.

Таким образом, позиция А.А.Забельшенского о делении правовых, в том числе экологических, отношений на три вида - материальные, процессуальные и процедурно-процессуальные в своей основе представляется не совсем верной и вызывает существенные возражения.

Деление эколого-правовых отношений на материальные и процессуальные весьма важно для определения первичности материальных правоотношений по отношению к процессуальным. Однако, несмотря на то что экологические материальные отношения занимают главенствующую роль по отношению к процессуальным, между собой они органически взаимосвязаны. Прав Н.Т.Осипов, по мнению которого лишь посредством процессуаль-

ных земельных отношений материальные земельные выполняют свое главное предназначение в реализации требований действующего земельного законодательства. В свою очередь, процессуальные земельные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются только в связи с материальными земельными отношениями [8, с. 31]. При этом производность процессуальных правоотношений от материальных прослеживается через определенную деятельность уполномоченных субъектов [11, с. 93].

Иными словами, предметом регулирования экологических процессуальных норм служат общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации соответствующими государственными органами экологических материально-правовых норм. Процессуальные нормы при этом регулируют отношения "динамические", для которых характерно действие их субъектов, реализация уполномоченными на то лицами своей компетенции [5, с. 44].

Для гражданско-процессуальных отношений определяющей является деятельность судебных органов и других участников гражданского процесса, для уголовно-процессуальных — деятельность следственных органов и органов дознания, для административно-процессуальных — деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти, а для эколого-процессуальных — деятельность соответствующих государственных органов управления охраной окружающей среды. Например, для возникновения и реализации материальных правоотношений, связанных с предоставлением природных ресурсов в пользование, необходимо наличие соответствующих экологических процессуальных отношений. Последние возникают при возбуждении ходатайства о предоставлении природных ресурсов в пользование, рассмотрении материалов и принятии решения по соответствующему ходатайству, определения границ пользования природными ресурсами, выдачи документов, удостоверяющих право пользования объектами природы. Здесь процессуальные экологические правоотношения складываются для реализации тех целей и задач, которые содержатся в материальных экологических правоотношениях. Касается ли это предоставления природных ресурсов в пользование, ведения природоресурсовых кадастров либо разрешения споров о праве природопользования. Во всех случаях основное назначение экологических процессуальных правоотношений — реализация заложенного в экологических материальных правоотношениях содержания.

Экологические процессуальные правоотношения по своей сути являются властеотношениями. Это означает, что одной стороной такого правоотношения непременно выступает уполномоченный государственный орган, наделенный властными эколого-процессуальными полномочиями. Если властно-правовой характер гражданских процессуальных правоотношений

обусловлен специфическими задачами суда как органа, осуществляющего защиту государственных интересов, политических, трудовых и иных прав граждан, то экологические процессуальные правоотношения характеризуются тем, что одной из сторон в правоотношении выступают соответствующие государственные органы управления охраной окружающей среды, деятельность которых направлена на обеспечение и всемерную охрану природных ресурсов.

Таким образом, основные критерии определения понятия экологических процессуальных правоотношений следующие:

указанные правоотношения регулируются процессуальными нормами экологического законодательства;

имеют вспомогательный, служебный характер по отношению к экологическим материальным правоотношениям;

складываются для реализации тех целей и задач, которые содержатся в экологических материальных отношениях;

по своему содержанию являются властеотношениями.

Экологические процессуальные правоотношения следует рассматривать как урегулированные процессуальными нормами экологического законодательства общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности органов государственного управления охраной окружающей среды и других субъектов экологического процесса для реализации содержания экологических материальных правоотношений, совершаемой на основе процессуальных прав и обязанностей и направленной на обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, а также на охрану окружающей среды.

#### Список литературы

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. - М., 1968.
2. Галкин Б.А. Советский уголовно-процессуальный закон. - М., 1962.
3. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. - М., 1972.
4. Забельшенский А.А. К вопросу о процессуальных формах государственного управления земельным фондом // Управление в земельном и колхозном праве: Сб. - Свердловск, 1978. - Вып. 67.
5. Забельшенский А.А. Управление земельным фондом в СССР. - Свердловск, 1974.
6. Краснов Н.И., Иконичкая И.А. Процессуальные вопросы советского земельного права. - М., 1975.

7. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 1971.

8. Осипов Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. - Л., 1972.

9. Сахаров П.Д. Землеустроительный процесс в СССР. - М., 1968.

10. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972.

11. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. - Харьков, 1966.

12. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М., 1981.

13. Щаглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. - М., 1966.

А.К. Соколова

#### КЛАССИФИКАЦИЯ ДОГОВОРОВ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Классификация любых договоров как соглашений между их сторонами осуществляется по разным признакам, которые выводятся из действующего законодательства, существующих научных концепций по определенному вопросу и других факторов. Данный принцип полностью применим и к договорам на использование природных ресурсов. Классификация договоров осуществляется, как правило, по отраслям права, т.к. каждый из договоров имеет существенную отраслевую специфику, обусловленную характером регулируемых ими общественных отношений. По отраслевой правовой принадлежности договоры подразделяются на гражданско-правовые, трудовые, административно- и финансово-правовые, природоресурсовые, международные и др. Каждый из них занимает определенное место в договорной системе: одни играют главенствующую роль в регулировании взаимоотношений между сторонами в договоре, другие применяются лишь в определенных случаях. Между этими договорами имеются как общие, так и специфические признаки.

Общие для всех договоров признаки: согласованное волеизъявление сторон /соглашение сторон по всем существенным условиям договора/; предмет договора; равноправие сторон; возникновение из договора соответствующих правоотношений; комплекс прав и обязанностей; взаимная ответственность за нарушение принятых обязательств по договору и др. Вместе с тем в каждом из указанных отраслевых договоров общие призна-

ки преломляются по-разному, что порождает специфику содержания каждого договора и особенности правового регулирования взаимоотношений его сторон. Эти общие и специфические черты характерны и для природоресурсового договора и его разновидностей.

Природоресурсовый договор отличается от всех других договоров главным образом предметом правового регулирования. Здесь предметом выступают экологические /природоресурсовые/ отношения или определенная группа этих отношений, что обуславливает специфику в определении прав и обязанностей сторон, в установлении порядка исполнения договора, правовых последствий за нарушение его условий и т.д. Экологические общественные отношения существенно отличаются от других общественных отношений, регулируемых иными договорами в рамках отраслевой принадлежности.

Каждый отраслевой договор имеет свою внутреннюю классификацию, которая формируется по разным признакам. В законодательстве и в правовой науке наиболее полно определена внутренняя классификация гражданско-правового договора. К сожалению, внутренняя классификация природоресурсового договора эколого-правовой наукой пока не разработана, в экологическое законодательство по данной проблеме недостаточно последовательно. Поэтому возникает необходимость в разработке научно обоснованной внутренней классификации природоресурсового договора, необходимой для выявления специфических признаков видового и подвигового договоров, которые входят в общее понятие природоресурсового договора. Так, действующим экологическим законодательством предусматривается заключение договоров в целях более конкретного регулирования определенной группы лесных, земельных, водных, горных, фаунистических и иных разновидностей экологических отношений. По указанным вопросам имеются типовые или примерные договоры. Следовательно, законодательство фактически допускает разновидности природоресурсового договора, что классифицируются главным образом по предмету договора /соответствующие экологические отношения: лесные, горные, земельные, водные и др./ . Однако в последнее время экологическим законодательством предусматриваются и многопредметные договоры, например договор аренды природных ресурсов, охватывающий почти все разновидности экологических отношений.

С учетом повышения роли договора в использовании природных ресурсов возникает необходимость разработки научно обоснованных критериев классификации природоресурсовых договоров в рамках общего понятия "природоресурсовый договор". Решение этого вопроса обеспечит как унификацию, так и дифференциацию разновидностей такого договора. По свое-

му содержанию он представляет собой соглашение, по которому одна сторона предоставляет другой стороне для использования, воспроизводства и охраны определенный природный ресурс на взаимовыгодной экономической и экологической основе с соблюдением сторонами всех правил, установленных экологическим законодательством и договором. Данная общая формула договора применима ко всем его разновидностям с учетом специфических черт каждого.

Важнейшим признаком внутренней классификации природоресурсового договора служит предмет разновидности этого договора. Здесь необходимо определить соотношение между природоресурсовым договором и его разновидностями. Для этого можно использовать такие понятия, как род и вид. Природоресурсовый договор следует рассматривать как родовое понятие, охватывающее все его разновидности. К видовым природоресурсовым договорам целесообразно относить те, которые регулируют взаимоотношения сторон в определенной части системы экологических отношений. По своему содержанию экологические отношения относятся к числу сложных, включающих в свой состав земельные, лесные, водные, горные, фаунистические, воздухоохранительные и другие разновидности экологических отношений /по использованию солнечной и ветровой энергии/. Поэтому разновидности экологических отношений порождает специфику правового регулирования определенных вопросов, включая и договорные отношения. Не случайно законодательством предусмотрены договоры на промысловую охоту и промысловое рыболовство [4, с. 176]; на добычу драгоценных металлов артелями старателей [5, 1975, ст.47; 1984, ст.98]; на побочные лесные пользования [6, с. 172]; о передаче земельного участка для строительства жилого дома на праве личной собственности [7, с. 603] и др. Все перечисленные договоры представляют собой разновидности природоресурсового договора.

В соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде от 23 ноября 1989 г. [2] договор аренды охватывает все природные ресурсы. В данном случае договор является многопредметным, поскольку он охватывает комплекс разновидностей экологических отношений. Но и этот договор является разновидностью природоресурсового договора, т.к. последний по своему содержанию значительно шире, чем договор аренды. Таким образом, предметом соответствующего вида природоресурсового договора может быть узкая группа экологических отношений или более широкая группа этих отношений /например, договор аренды природных ресурсов/.

Следует иметь в виду, что когда речь идет о виде природоресурсового договора, то необходимо исходить из главного положения, опреде-

ляющего возможность надлежащего правового регулирования взаимоотношений сторон в определенной природоресурсовой сфере.

Многопредметность договора имеет положительные и отрицательные аспекты. К положительным можно отнести то, что здесь унифицируются все общие условия договорных отношений; к отрицательным — что в нем не представляется возможным учесть специфику правового регулирования определенной группы экологических отношений из-за многопредметности самого договора. Например, договор аренды всех природных ресурсов не может во всей полноте учесть специфику правового регулирования аренды отдельных природных объектов. В рассматриваемом случае возникает необходимость разработки специальных дополнительных условий к типовому договору аренды природных ресурсов, которые восполнили бы содержание типового договора по конкретному природному ресурсу. Однако здесь возникает вопрос: кто должен разрабатывать эти дополнительные условия — компетентные государственные органы или же сами стороны договора? Представляется, что основные вопросы о дополнительных условиях к типовому договору должны разрабатываться компетентными органами. При заключении конкретных договоров стороны вправе уточнить эти вопросы с таким расчетом, чтобы они не противоречили арендному законодательству, интересам государства и самих сторон.

Изложенное приводит к выводу о том, что природоресурсовый договор как родовое понятие охватывает многие его виды: земельные, горные, водные, лесные, фаунистические договоры, договоры аренды и др. Перечисленные виды договоров, в свою очередь, могут иметь свои подвиды, например лесной договор может охватывать договор на побочные лесные пользования, договор на выращивание саженцев для воспроизводства лесов, на выращивание лесонасаждений и т. д.

Природоресурсовые договоры можно классифицировать по признаку возмездности. Нормативно установлено, что за пользование природными ресурсами взимается соответствующая плата, определяемая компетентными органами. При заключении договоров этот фактор непременно должен учитываться. Можно утверждать, что в большинстве случаев договоры будут возмездными, однако не исключается возможность, что они будут заключаться и на безвозмездной основе. Например, колхоз или совхоз вправе передавать небольшие земельные участки на безвозмездных началах средней школе.

В определенных случаях природоресурсовые договоры могут иметь плановые предпосылки и тогда они приобретают характер плановых договоров /заготовка древесины, добыча полезных ископаемых, использование водных ресурсов и др./, Однако не все договоры основываются на плано-

вых началах. Такие договоры можно отнести к числу неплановых. Для них характерно, что стороны при определении содержания договора не связаны с плановыми предпосылками, права и обязанности определяют по взаимному согласию в рамках законодательства и на основе взаимовыгодности. Нуждается в научной разработке вопрос о плановых и неплановых природоресурсовых договорах в условиях хозрасчета предприятий.

Договоры можно классифицировать по срокам их действия. Законодательство устанавливает бессрочное и временное природопользование. Бессрочным /постоянным/ признается природопользование без заранее установленного срока. Временное природопользование может быть краткосрочным /до 3 лет при земле- и водопользовании/ и долгосрочным /от 3 до 10, а иногда до 25 лет при землепользовании и до 25 лет при водопользовании/.

Законодательство о недрах такого деления не знает. Оно предусматривает возможность временного пользования недрами сроком до 10 лет, а также допускает его продление в случае необходимости. Сроки лесных пользований и отдельных видов пользования животным миром устанавливаются законодательством Совза СССР и союзных республик или в порядке, определяемом этим законодательством. Возможно установление в нормативном порядке или по согласованию сторон и иных сроков, которые учитываются также при заключении договоров.

Представляется целесообразным классифицировать договоры на пользование природными ресурсами по срокам их действия следующим образом: бессрочные /например, договор о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка для строительства индивидуального жилого дома на праве личной собственности/; временные, которые в свою очередь разделяются на две группы: а/ краткосрочные /срок договора до 3 лет/. Сюда относятся договоры на временное использование земельных участков [3, ст.19]; б/ долгосрочные /от 3 до 25 лет/ - на пользование охотничьими угодьями для ведения промыслового хозяйства, на пользование охотничьими угодьями для ведения охотничьего хозяйства.

Классификационным признаком природоресурсовых договоров служит также субъектный их состав. Субъектами договоров на использование природных ресурсов выступают государственные, кооперативные, общественные организации и учреждения, а также граждане. К первой группе договоров следовало бы отнести договоры, заключаемые между государственными, кооперативными и общественными организациями. Сюда относятся также договоры о временном использовании земельных участков; на побочные лесные пользования; на пользование охотничьими угодьями для ведения охотничьего хозяйства и др. Во вторую группу входят договоры,

заключаемые между государственными организациями и гражданами /договоры на бессрочное пользование земельным участком под строительство индивидуального жилого дома, договоры аренды природных ресурсов/.

Не исключается возможность заключения многосторонних договоров /участвует более двух сторон с конкретными правами и обязанностями/. Такие договоры заключаются чаще всего на осуществление природоохранительных мероприятий в населенных пунктах. Как отмечено в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. "О неотложных мерах по экологическому оздоровлению страны" [1], в 103 городах с общим населением около 50 млн. человек предельно допустимая концентрация вредных веществ в воздухе превышаетя в 10 и более раз, что требует проведения неотложных комплексных мероприятий всеми предприятиями, расположенными в этих населенных пунктах.

Таким образом, классификация договоров на использование природных ресурсов позволила выявить общие черты всех видов природоресурсовых договоров, а также специфику правового регулирования отдельных групп отношений в общей системе экологических отношений. Однако договорные экологические отношения пока еще должным образом не урегулированы. Совершенствование законодательства в этой области должно идти по пути издания общих правовых и в их развитие издания специальных нормативных актов. Поскольку все природные ресурсы /земля, ее недра, воды, леса, животный мир и др./, несмотря на специфику каждого природного ресурса, в силу существующих объективных связей природных законов тесно взаимосвязаны, следовательно, общие вопросы правового регулирования договорных отношений в природопользовании должны иметь единую правовую основу. Такой союзный нормативный акт мог бы быть оформлен как Основные условия заключения и исполнения договоров на пользование природными ресурсами. Наличие такого нормативного акта не исключает, а предполагает принятие на его основе специальных нормативных актов в форме договоров /типовых, примерных/, в которых отражалась бы специфика правового регулирования договорных отношений на пользование конкретными природными объектами. Предлагаемая система нормативных предписаний о договорах на пользование природными ресурсами позволит создать должную правовую основу отношений, возникающих в исследуемой области, обеспечит единообразие в правовом регулировании общих вопросов и в то же время специфику в процессе использования отдельных природных объектов на основе договоров.

1. Известия. - 1989. - 4 дек.
2. Известия. - 1989. - 2 дек.
3. ЭК РСФСР.
4. Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству. - М., 1984.
5. СП СССР.
6. Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству. - М., 1984.
7. Нормативные акты о земле. - М., 1978.

В.С.Шахов

### РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХОТЕ И ОХОТНИЧЬЕМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНСКОЙ ССР

В условиях коренной перестройки охраны природы в стране происходит значительное обновление законодательства об использовании природных ресурсов. Современное законодательное решение некоторых проблем природопользования напоминает уже имевшиеся подходы к их разрешению в прошлом, а потому этот процесс вызывает определенный интерес к исторической связи, преемственности нормативных актов.

Составной частью природных богатств является животный мир. Впервые в сферу правового регулирования он был вовлечен декретом "О социализации земли", который подтвердил национализацию не только земли, лесов, вод и недр, но и "живых сил природы" [4], под которыми понимались дикие звери, птицы и рыбы. Исторически сложилось так, что правовая регламентация рыбоводства и рыболовства осуществлялась преимущественно актами союзных органов, а производство охоты и ведение охотничьего хозяйства - законодательствами союзных республик.

Первый нормативный акт Украинской ССР об охоте - обязательное постановление Наркомзема УССР от 28 июня 1920 г., отменившее все ранее действовавшие предписания [1, с. 190]. Его значение состоит в том, что дикие животные признавались не принадлежностью определенных территорий, а самостоятельным природным объектом и потому объявлялись общественным достоянием, что фактически закреплено и в действующем законодательстве. Охота как развлечение запрещалась, ее производство осуществлялось лишь при условии принадлежности к определенной охотничьей организации. В декабре того же года правительство УССР распространило

на территорию республики действие декрета СНК РСФСР от 20 июля 1920 г. "Об охоте" [5, 1920, № 27, ст. 572]. Декрет, помимо ряда организационных и правовых положений, уже применявшихся в республике, впервые ставил вопрос об особом правовом режиме заповедников, заказников и усадебных участков, где охота регулировалась определенными правилами.

На I Всеукраинском охотничьем съезде, который состоялся 10 июля 1921 г. в Харькове, был основан Всеукраинский союз охотников и рыболовов /ВУСОР/, сыгравший важную роль в организации охотников и создании основ социалистического охотничьего хозяйства. Согласно § 23 Устава Союза его организациям предоставлялось право брать в аренду охотничьи угодья [5, 1923, отд. II, № 21-23, ст. 93]. Этим правом охотничьи коллективы широко пользовались, арендуя, к примеру, высокопродуктивные лесные охотничьи угодья у Всеукраинского управления лесами. Впоследствии такое положение подменяется жестким административным распределением угодий при минимальной самостоятельности пользователей ими. И лишь спустя шесть десятилетий переход к экономическим методам в отношениях природопользования вновь сделал актуальным вопрос об аренде охотничьих угодий, тем более, что ст. 3 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде в первую очередь относит к объектам аренды землю и другие природные ресурсы [10].

Декрет СНК УССР от 10 июля 1923 г. "О праве охоты" установил перечень юридических фактов, оставшихся практически неизменными и поныне, на основании которых становилось возможным осуществление права охоты: членский билет ВУСОР, отметка о регистрации охотничьего оружия в органах внутренних дел и свидетельство на право охоты, выдаваемое местными органами Наркомзема республики [5, 1923, отд. I, № 26, ст. 389].

Постановление ВУЦИК и СНК УССР от 15 мая 1931 г. "Об охоте" впервые определило юридическое понятие охоты как добывания находящихся в состоянии естественной свободы диких животных в разрешенных местах и в установленные законом сроки лицами, которые имеют на это право [7, 1931, № 18, ст. 153; 1933, № 39, ст. 498]. Это определение сохраняется и в действующих нормативных актах.

Охотничье хозяйство в процессе своего развития претерпело ряд существенных и не всегда обоснованных реорганизаций, отрицательно сказавшихся на его деятельности. Так, согласно указанному постановлению ведение охоты возлагалось на Наркомат поставок УССР и Всеукраинский кооперативный союз охотников и рыболовов. Но уже через два года, в продолжение коллективизации и в целях укрепления экономики колхозов, организация охотничьего промысла возлагалась на колхозы. Руководство

промысловым охотничьим хозяйством поручалось Уполномоченному Наркомвнешторга при правительстве УССР, ВУСОР ликвидировался, а организации охотников-любителей были переданы в ведение Всеукраинского физкультурного общества [7, 1934, № 9, ст.78]. В это же время издаются первые на Украине Правила охоты, допускавшие развитие в дальнейшем возможность закрепления охотничьих угодий за организациями на определенный срок, что означало постепенный переход от простого добывания животных к хозяйствованию в угодьях, созданию основ социалистического охотничьего хозяйства.

В 1936 г. на Главное управление охоты и звероводства Наркомзема СССР вновь был возложен надзор за ведением охотничьего промысла. Но в декабре 1939 г. это управление ликвидируется, а указанные функции передаются СНК союзных республик [8, 1940, № 1, ст.4]. Последним поручалось образовать государственные инспекции по охотничьему промыслу, которые и были созданы на местах. В УССР такая инспекция сформирована при правительстве республики в феврале 1940 г., а через шесть лет она реорганизуется в Главное управление по делам охотничьего хозяйства при Совете Министров УССР [8, 1940, № 6, ст.37; 1946, № 8/9, ст.51], сыгравшее положительную роль в организации рационального использования охотничьих ресурсов. С 1947 г. возобновило свою деятельность Украинское общество охотников и рыболовов /УООР/.

В конце 50-х годов начался массовый переход от разрозненных форм добывания охотничьих зверей и птиц к созданию высокопродуктивного охотничьего хозяйства. Соответственно усилилось и правовое регулирование использования богатств животного мира. Были утверждены новые Правила охоты на территории УССР [2]. В них впервые определялось понятие охотничьих угодий - основного средства производства в охотничьем хозяйстве, приводилась их классификация по субъектам пользования, определялся правовой режим закрытых для охоты территорий. С 1953 г. ведение вопросами охоты и охотничьего хозяйства передается Министерству сельского хозяйства УССР.

11 мая 1959 г. Совет Министров СССР принял один из основных нормативных актов в истории развития охотничьего дела - постановление "О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства" [9, 1959, № 10, ст.62]. Устанавливалось, что главной формой правильной организации ведения охотничьего хозяйства является закрепление охотничьих угодий за государственными, кооперативными и общественными организациями на срок не менее десяти лет с предоставлением этим организациям преимущественного права на дальнейшее пользование указанными угодьями. Постановлением было определено, что правом охоты с охотничьим огне-

стрельным оружием пользуются все граждане СССР, которые состоят членами обществ охотников, сдали испытания по охотничьему минимуму, уплатили госпошлину и получили разрешение на хранение оружия. В подготовленной в связи с этим новой редакции Правил охоты на территории УССР, в отличие от ранее действовавших, уже отсутствовала такая категория охотничьих угодий, как "угодья общего пользования", где охота разрешалась всем гражданам, имевшим право на ее производство. Устанавливалась договорная форма возникновения и удостоверения права пользования охотничьими угодьями [8, 1959, № 7, ст. 91]. В последнее время договор получает все более широкое распространение в отношениях по использованию всех природных ресурсов.

В результате ликвидации обезличенного пользования охотничьими угодьями в УССР определились и сохраняются следующие формы их использования: государственные охотничьи хозяйства, охотничьи хозяйства УООР, Военно-охотничьего общества и спортивного общества "Динамо", первичные охотничьи коллективы, за которыми закреплялись отдельные участки угодий.

В ноябре 1959 г. руководство охотничьим хозяйством Украинской ССР, как в большинстве союзных республик и зарубежных социалистических стран, было поручено Главному управлению охотничьего хозяйства Минлесхоза УССР [8, 1959, № II, ст. 156]. Совместное ведение лесного и охотничьего хозяйства обусловило появление новых субъектов права пользования охотничьими угодьями — государственных лесохозяйственных хозяйств /спецлесхоззагов/, охотничьих лесничеств и лесокombинатов.

Комплексные нормативные акты — Положения об охоте и охотничьем хозяйстве в Украинской ССР 1960 и 1969 гг. определяли охотничье хозяйство как отдельную отрасль народного хозяйства, а дикие звери и птицы, населяющие территорию республики, объявлялись государственным охотничьим фондом, т.е. государственной собственностью. В положениях предусматривались организационно-правовые меры, способствующие рациональному использованию охотничьих угодий и населяющих их диких животных, устанавливались правила и сроки охоты, порядок закрепления угодий и использования продукции охоты, осуществления надзора за соблюдением правил охоты и ответственности за их нарушение [8, 1960, № 2, ст. 21; 1969, № 8, ст. 106].

Завершил процесс дифференцированной кодификации законодательства по природным объектам принятый в 1961 г. Закон УССР "Об охране и использовании животного мира" [3]. Данный нормативный акт обеспечил более высокий уровень законодательного регулирования общественных отно-

шений в области охраны и использования диких животных, в том числе охотничьих зверей и птиц, в целях обеспечения условий их существования в состоянии естественной свободы, сохранения целостности сообществ и рационального пользования ими. Хотя большинство статей Закона, посвященных охотничьему хозяйству, не являются нормами прямого действия и предполагают издание подзаконных актов, в нем впервые нормативно закрепились положения о правовом статусе пользователей животным миром, их правах и обязанностях, о мерах охраны животного мира, государственного учета его объектов и ведения одноименного кадастра, о контроле за использованием и охраной данного вида природных богатств и об ответственности за нарушение соответствующего законодательства. В связи с принятием этого Закона были внесены изменения в ст. 161 УК УССР и ст. 85 КоАП УССР в части совершенствования юридической ответственности за нарушение норм охотничьего законодательства.

Однако до сих пор Положение об охоте и охотничьем хозяйстве 1969 г. не приведено в соответствие с действующим законодательством об охране и использовании животного мира, что нельзя признать обоснованным. Тем более это необходимо потому, что постановлением ЦК Компартии Украины и Совета Министров УССР от 18 ноября 1988 г. [8, 1988, № II, ст. 44] осуществление государственного контроля за ведением охотничьего хозяйства, регулированием и воспроизводством животного мира возложено на сформированный в сентябре 1988 г. Государственный комитет УССР по охране природы.

До сих пор Госкомприродой республики не проведено размежевание функций в данной области государственного контроля с Минлесхозом УССР, что влечет за собой дублирование их деятельности. Между тем указанное постановление одним из главных направлений природоохранной деятельности признало всемерное сохранение и воспроизводство диких зверей и птиц, рациональное ведение охотничьего хозяйства. Для этого необходимо решительный переход от преимущественно административных к экономическим методам в отношениях природопользования, в том числе в охотничьем хозяйстве.

#### Список литературы

1. Сборник декретов, инструкций и приказов по Народному комиссариату земледелия. - Полтава, 1921.
2. Правила охоты на территории Украинской ССР. - К., 1953.
3. Ведомости Верховного Совета УССР. - 1981. - № 49. - Ст. 836.
4. СУ. - 1918. - Отд. I. - № 25. - Ст. 346.

5. СУ УССР.
6. СУ РСФСР.
7. СЗ УССР.
8. СП УССР.
9. СП СССР.
10. Известия. - 1989. - 2 дек.

Н.А.Мирошниченко,  
канд. юрид. наук

## ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ НАРОДНОГО ЗДОРОВЬЯ: ОБЪЕКТ И СИСТЕМА

Укрепление здоровья населения и гармоническое развитие личности - первостепенные задачи социальной политики Советского государства. Право на охрану здоровья гарантировано Конституцией СССР, законодательством о здравоохранении. Наряду с этим ряд норм уголовного законодательства обеспечивает охрану народного здоровья от преступных посягательств /гл. X УК УССР и соответствующие главы УК других союзных республик/. В УК Украинской ССР гл. X именуется "Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и народного здоровья", в УК РСФСР - "Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения", в УК Казахской ССР - "Преступления против общественной безопасности и народного здоровья".

В советской уголовно-правовой литературе нет единого мнения о родовом объекте этой группы преступлений. Одни авторы считают, что в наименовании гл. X указаны непосредственные объекты, а родовый объект не назван [1]; другие полагают, что преступления, включенные в гл. X, имеют единый родовый объект, которым является общественная безопасность, общественный порядок и народное здоровье [2].

Представляется, что перечисленные объекты, хотя и взаимосвязаны, но не могут совпадать, т.к. на каждый из них посягает вполне определенная группа преступлений. Поэтому предпочтительно рассматривать общественный порядок, общественную безопасность и народное здоровье как самостоятельные родовые объекты [3].

Для более четкой систематизации норм Особенной части УК было бы целесообразно выделить несколько самостоятельных глав по признакам родового объекта, а именно: "Преступления против общественной безопасности", "Преступления против общественного порядка", "Преступления против народного здоровья". За выделение преступлений против народно-

го здоровья в отдельную главу УК высказывался ряд авторов [3; 4], а Н.П.Грабовская считает достаточным выделение этой группы преступлений в самостоятельный раздел той же главы [5].

Выделение преступлений против народного здоровья в самостоятельную главу УК будет способствовать более четкой систематизации норм, подчеркнет значение охраны народного здоровья, определит единство судебной практики и более глубокого изучения и познания сущности уголовно-правовых норм, обеспечивающих эффективность борьбы с преступлениями, которые посягают на народное здоровье.

По действующему законодательству к преступлениям против народного здоровья относятся преступления, ответственность за которые предусмотрена ст.ст.226-229<sup>II</sup> УК УССР. Однако в этот перечень входят некоторые преступления, нарушающие иные общественные отношения. Так, справедлива позиция профессора В.Я.Тация, который предлагает выделить в УК главу "Преступления против природных богатств" и отнести к этой группе посягательства на отношения в области охраны вод и атмосферного воздуха /ст.ст.228 и 228<sup>I</sup> УК/ [6]. Здесь иной родовой объект, а отношения в сфере охраны народного здоровья могут выступать лишь в качестве дополнительного непосредственного объекта. Целесообразно также выделить общие виды преступлений против народного здоровья: незаконное врачевание /ст.226/ и нарушение правил по борьбе с эпидемиями /ст.227/, кроме того, группу преступлений в сфере обращения с ядовитыми, сильнодействующими, наркотическими и одурманивающими средствами /ст.ст.229-229<sup>II</sup>/.

Народное здоровье нельзя смешивать с такими объектами, как жизнь и здоровье конкретной личности /гл. III УК/, хотя они близки и взаимосвязаны. Народное здоровье может выступать в качестве дополнительного объекта и иных видов преступлений, включенных в другие главы УК. Например, при самопоношении /ст.149 УК/ либо при вовлечении несовершеннолетних в пьянство /ст.208 УК/ наряду с основным непосредственным объектом, который всегда является составной частью соответствующих родовых объектов, могут быть нарушены отдельные отношения в сфере народного здоровья, но лишь в качестве дополнительно-факультативного непосредственного объекта. Это, однако, не значит, что все преступления, которые косвенным образом могут нарушить общественные отношения в сфере народного здоровья, должны быть отнесены к данной категории. Поэтому вряд ли можно согласиться с классификацией, предложенной В.Н.Смитиенко [7], согласно которой в число преступлений против народного здоровья включены деяния, посягающие на иные общественные отношения /ст.ст.208, 208<sup>I</sup>, 209, 211, 211<sup>I</sup>, 108, 108<sup>I</sup>, 108<sup>2</sup>, 109, 149, 155, 221, 228, 228<sup>I</sup>, 228<sup>5</sup>/.

При разработке нового УК УССР следовало бы не только выделить главу о преступлениях против народного здоровья, но и решить вопрос о ее месте в системе Особенной части УК. Так, после раздела "Преступления против общественного и государственного строя СССР" можно поместить раздел "Преступления против народного здоровья, личности, нравственности и молодежи", который включал бы следующие главы: "Преступления против народного здоровья", "Преступления против личности" и "Преступления против нравственности и молодежи".

Понятия "здоровье населения", "народное здоровье" и "народное здравие" употребляются как тождественные. Всемирная организация здравоохранения определяет здоровье как состояние полного физического, психического и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических недостатков. В правовой литературе определению народного здоровья уделялось недостаточно внимания. Впервые попытка раскрыть термин "народное здоровье" В.Н.Смитиенко, затем он же уточнил это понятие. Под здоровьем населения /народным здоровьем/ автор понимает "урегулированную нормами советского права и коммунистической морали единую и целостную систему социалистических общественных отношений, отражающих реальное физическое и психическое состояние людей, которая создает основу увеличения продолжительности активной их жизни и ее воспроизводства в обществе, оптимальные условия общественно полезного труда и отдыха, полноценного бытия и благополучия, способствует более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей всех членов общества, составляет условие их дальнейшего гармоничного развития и прогресса общества" [7].

Представляется, что это определение слишком громоздко и недостаточно конкретно отражает сущность общественных отношений, входящих в понятие народного здоровья. Более удачно определение, предложенное С.С.Яценко. Здесь под народным здоровьем понимаются общественные отношения, обеспечивающие сохранность здоровья населения от незаконного врачевания, нарушения правил борьбы с эпидемиями, а также правил обращения с наркотическими средствами, ядовитыми, сильнодействующими и другими одурманивающими веществами [8]. В этом определении конкретно указаны непосредственные объекты, входящие в понятие "народное здоровье".

Под народным здоровьем как родовым объектом следует понимать совокупность однородных социалистических общественных отношений, обеспечивающих гармоническое развитие личности путем соблюдения определенных правил здравоохранения, направленных на охрану здоровья неопределенного круга лиц при оказании квалифицированной медицинской

помощи или использовании сильнодействующих, ядовитых и наркотических средств в медицинских целях [9].

К преступлениям против народного здоровья следует отнести незаконное врачевание, нарушение правил по борьбе с эпидемиями, а также незаконные действия с наркотическими средствами, ядовитыми, сильнодействующими и одурманивающими веществами.

Уголовно-правовые нормы главы о преступлениях против народного здоровья нуждаются в конкретизации, объединении по их правовой однородности, а в некоторых случаях и установлении административной преюдиции. Так, целесообразно объединить нормы статей 229<sup>3</sup> и 229<sup>9</sup> в одну статью, расположив части статей по степени общественной опасности, сохранив административную преюдицию, т.к. в этих нормах закреплен запрет на посев и выращивание запрещенных к возделыванию населением культур, содержащих наркотические вещества /виды культур могут быть указаны в отдельных частях статей/. Было бы правильным и логически последовательным объединение норм ст.ст. 229<sup>4</sup> и 229<sup>11</sup> в одну /организация или содержание притонов для потребления одурманивающих и наркотических средств/ с выделением двух частей /ч. 1 - об одурманивающих, ч. 2 - о наркотических средствах/. Здесь отличие лишь в предмете преступления, все остальные признаки совпадают. Статьи 229<sup>6</sup> и 229<sup>8</sup> УК очень близки по своей правовой природе, поэтому имеет смысл объединить их в одну, сохранив административную преюдицию части 1 за незаконные действия с наркотиками, совершенные в небольших размерах без цели сбыта, в качестве же квалифицирующих признаков этой статьи предусмотреть **крупный размер штрафа и судимость**. В примечании к статье необходимо сохранить указание об освобождении лиц от уголовной ответственности при добровольной сдаче ими наркотических средств. В отношении же потребителей наркотиков следует применять продуманные медицинские и административные меры, связанные с добровольным и принудительным лечением, а затем - меры социальной адаптации, закрепляющие результат лечения. Поэтому есть смысл декриминализировать потребление наркотических средств и направить борьбу с наркоманией по пути выявления и строгого наказания расхитителей и сбытчиков наркотиков.

#### Список литературы

1. Матшевский П.С. Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. - М., 1964.

2. Советское уголовное право. - М., 1979.

3. Данышин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. - М., 1973.
4. Игнатов А.Н. Совершенствование Особенной части УК РСФСР // Сов. гос-во и право. - 1972. - № 5.
5. Курс советского уголовного права: В 5 т. - Л., 1981.
6. Тацкий В.Я. Ответственность за хозяйственные преступления: Объект и система. - Харьков, 1984.
7. Смитиенко В.Н. Уголовно-правовая охрана здоровья населения в СССР. - К., 1989.
8. Уголовное право УССР: Часть Особенная. - К., 1989.
9. Мирошниченко Н.А., Музыка А.А. Уголовно-правовая борьба с наркоманией. - Киев; Одесса, 1988.

С.Б.Гавриш,  
канд. юрид. наук  
П.А.Кравченко

### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УК УКРАИНСКОЙ ССР

Функция охраны природной среды в современных условиях чрезвычайно важна и имеет несомненный приоритет. Существенную роль в ее обеспечении играет советское право, в том числе уголовное. В действующем УК УССР далеко не все общественно опасные экологические правонарушения нашли свое отражение, имеющиеся же в кодексе нормы применяются сравнительно редко; отсутствует единая система норм об экологических преступлениях, они не выделены в самостоятельную главу Особенной части.

В основу построения такой системы могут быть положены индивидуально определенные ценностные признаки предмета посягательства /природного объекта/ и качественно-количественная оценка опасности наступивших или реально возможных последствий. Они в наибольшей мере определяют социальную сущность рассматриваемых посягательств, наделяют их индивидуальными признаками, дают возможность отграничивать от смежных деликтов, позволяют выработать критерии их криминализации.

Опасность преступлений против природы в наибольшей степени проявляется в наступлении или угрозе наступления последствий в виде материального вреда, причиняемого как самой природе, так и жизни и здоровью людей. Поэтому целесообразно конструирование экологических деликтов как преступлений с материальным составом, а в отдельных случаях -

и как деликтов создания опасности [6, с. 86-87]. Причем в основу выделения конкретного состава должен быть положен его предмет /элемент природы/. Создание же "комплексных" составов экологических преступлений путем включения в них группы однородных природных объектов /вся растительность, животный мир и пр./ вряд ли обосновано. Метод же, так сказать, "предметной специализации" экологических преступлений в наибольшей мере выражает их индивидуальные особенности, дает возможность точно определить размер наступившего вреда или оценить масштабы опасности наступления его в будущем. Этот вред может проявляться по-разному. Так, противоправное воздействие на природную среду заключается в уничтожении, разрушении элементов ее структуры. Здесь страдает сама природа. Это в свою очередь вызывает нарушение нормальных условий жизнедеятельности человека в виде расстройства его здоровья или даже гибели. Наступившие негативные последствия порождают структурные изменения в самой личности, создают опасность для существования будущего поколения, приводя к необратимым последствиям /рождение мутантов, нежизнеспособных детей и т.д./. Названный вред следует признать особо тяжким, направленным против человечества и его будущего. Следует также учесть трудновосстановимый, а иногда и необратимый характер изменений, способность их к устойчивому проявлению, что представляет собой общую опасность для неопределенного числа людей, живых организмов.

Изложенное дает основания разместить экологические посягательства в самостоятельной главе Особенной части вслед за преступлениями против государства и назвать ее "Экологические преступления", что точно отразило бы специфику этих деяний. Это наименование преступлений против природы стало ныне общеупотребительным.

Размещение экологических составов в данной главе УК должно происходить с учетом их предметной специализации и на основе видовой принадлежности предмета преступления, что обосновывает их классификацию на три группы.

В первую следует отнести преступления, которые влекут за собой причинение фиксированного вреда самой природной среде, ее объектам. Сюда целесообразно включить незаконную порубку леса, незаконную охоту и незаконное занятие рыбным или иным водным добывающим промыслом и т.д.

Следующую группу образуют деяния, посягающие на экологическую безопасность человека: загрязнение окружающей природной среды отходами промышленного производства, вредными для живых организмов, и т.д.

Наконец, третью группу составят иные экологические преступления /уничтожение памятников природы, природных объектов, взятых под охрану государства, и т.д./.

В связи с тем, что действующий Уголовный кодекс не охватывает имеющиеся в действительности общественно опасные деяния в сфере охраны природы, возникает вопрос о криминализации /декриминализации/ такого рода деликтов. Большинство высказываются за расширение круга экологических преступлений [3, с. 298-300; 5, с. 226-228], что отвечает потребностям общества в эффективных средствах охраны природной среды. При криминализации таких деяний необходимо учитывать, что к ним относятся прежде всего признаки, характеризующие экологическую ценность предметов природы, причем уголовно-правовой охране должны подлежать все природные системы /земля и ее недра, воздух, вода, растительный и животный мир/. Надо также учитывать свойства элементов природы к постоянному воспроизводству условий жизнедеятельности живых организмов, созданию благоприятного режима физической и духовной жизни человека. Важно иметь в виду, что природные объекты существуют только благодаря наличию определенных биогеоценотических связей в виде экосистем, где гибель одного компонента может привести к уничтожению других и разрушению всей системы.

Второй критерий криминализации - это характер и размер вреда, который причиняется или может наступить при совершении экологического правонарушения, как самой природе, так и человеку. Такой вред должен быть более тяжким, чем в административных деликтах, трудновосстановимым или неустраняемым.

Наконец, необходимо исходить из оценки общей ситуации борьбы с экологическими посягательствами, социально-демографических и других факторов. Решающее значение имеет вывод о невозможности предотвратить или устранить экологический ущерб иными средствами.

При решении вопроса о криминализации экологических правонарушений учитываются их относительная распространенность, видовая общественная опасность, однородный характер совершаемых деяний, а в ряде случаев - и опасность способов причинения вреда.

В соответствии со сказанным названная первая группа экологических преступлений должна быть дополнена составами незаконной порубки зеленых насаждений и отдельных древостоев на территории городов и других населенных пунктов; истребления диких животных и птиц, не входящих в охотничий фонд и не относящихся к ценным породам; уничтожения дикорастущей ценной растительности на значительной территории или истребления иных, специально не охраняемых уголовным законом элементов природной среды.

В группу преступлений, посягающих на экологическую безопасность человека, следует включить или перенести из других глав УК все составы

вы, связанные с загрязнением источников питьевой воды, морских и других вод веществами, вредными для живых организмов; загрязнением окружающей среды радиоактивными отходами; незаконным захоронением ядовитых, радиоактивных и иных вредных для живых организмов веществ, опасных для их существования; нарушением правил использования пестицидов в сельском и лесном хозяйстве; приемом в эксплуатацию объектов с вредными отходами без очистных сооружений или с неработающими очистными сооружениями; производством работ, сопровождающихся превышением норм вибрации или шума, приведшим к тяжким последствиям /это соответствовало бы рекомендациям Варшавского /1978 г./ XII Конгресса международной ассоциации уголовного права/; проведением экспериментов в природной среде или с природными объектами, приведших к тяжким последствиям; производством взрывных или иных видов работ, связанных с уничтожением особо ценных природных объектов или утратой значительных природных территорий.

К общим составам важно отнести наряду с уничтожением /разрушением/ памятников и особо ценных объектов природы также злостное невыполнение предписаний компетентных органов или решения суда об устранении нарушений законодательства об охране природы.

Расширение круга экологических преступлений, отвечая общим тенденциям развития уголовного законодательства, направленного на охрану новых, развивающихся общественных отношений, не только устранил пробелы, которые имеются в УК УССР, но и существенно повысит эффективность правозащиты природной среды, усилит превентивное действие закона и ответственность как граждан, так и должностных лиц.

Важное значение приобретает вопрос о включении в главу УК "Экологические преступления" отдельной нормы-дефиниции, которая сформулировала бы общее понятие этих преступлений. Такое понятие явилось бы законодательной базой конструирования отдельных составов экологических преступлений, дало бы практике дополнительный и важный критерий в оценке общественной опасности этой группы деяний.

Структура некоторых составов экологических преступлений делает в ряде случаев возможным для субъекта преступления не допустить дальнейшего развития общественно опасного деяния и полностью устранить или предотвратить его последствия /например, загрязнение водоемов нефтепродуктами, земли - ядовитыми веществами и др./ . Поэтому целесообразно сформулировать особую поощрительную норму, освобождающую лицо от уголовной ответственности при добровольном и полном устранении им последствий загрязнения природной среды или их предотвращении и сообщении об этом в соответствующие органы.

Важен вопрос о конструкции нормативных предписаний, предусматривающих ответственность за экологические посягательства. В первую очередь это относится к способу изложения диспозиции. Как показывает анализ, оптимальным выступает здесь сохранение бланкетных диспозиций. Использование такой, на первый взгляд, неудобной для правоприменителя формы оправдано. Она обусловлена в значительной мере существующей системой природоохранных законодательных актов, определяющих предметный состав норм об охране природы, описывающих виды возможных экологических правонарушений. Поэтому было бы нецелесообразно также детально регламентировать их и в УК. Кроме того, уголовное право играет в этом случае роль как бы последней инстанции. Его нормы применяются, когда использование нормативных предписаний других отраслей законодательства оказалось неэффективным либо когда ущерб от экологических правонарушений свидетельствует о повышенной опасности содеянного. Использование бланкетных диспозиций отвечает интересам стабильности уголовного закона: изменение природоохранных нормативных актов не обязывает законодателя изменять соответствующие уголовно-правовые нормы [2, с. 83].

Бланкетные диспозиции экологических составов, обладая в ряде случаев так называемой смешанной противоправностью [4, с. 10], предполагают установление в законе четких критериев ограничения преступлений от проступков. В этих целях при их конструировании наиболее удобным является включение непосредственно в текст статьи административной преюдиции [7, с. 87] или указания на строго фиксированный размер ущерба, который исчисляется на основании специального источника /такс/.

Поскольку каждый из элементов природной среды должен охраняться и охраняется специальными нормативными актами, предусматривающими порядок их рационального использования и охраны от истощения, уничтожения или повреждения, административную преюдицию как условие уголовной ответственности необходимо включить в большинство экологических составов. Это даст возможность не только эффективно использовать уголовный закон в борьбе с преступлениями против природы, но и избежать коллизии норм уголовного и административного права. Что касается создания диспозиций со строго фиксированным размером ущерба в денежном исчислении, то они, видимо, могут иметь место только в отношении составов незаконной порубки леса и зеленых насаждений. Это вызвано наличием специальных такс для исчисления ущерба от лесопорубок, устанавливающих точные критерии его определения и тем самым возможности четко проводить отличие преступления от проступка.

В случаях, когда вред носит трудноустановимый и сложный характер, диспозицию рассматриваемых деяний целесообразно конструировать с помощью либо указания на определенные последствия, имеющие оценочный характер и с одинаковой типовой характеристикой /крупный ущерб, тяжкие последствия/, либо фиксированных признаков с общим значением /гибель людей, массовое истребление животного или растительного мира и т.д./. Следует также учесть специфику вреда, причиняемого отдельными экологическими преступлениями, когда неблагоприятные последствия не наступают вслед за содеянным, но реально могут наступить в будущем /захоронение радиоактивных, ядовитых и других вредных отходов и пр./. В таких ситуациях обоснованно создавать диспозиции, предусматривающие деликты создания опасности путем указания на угрозу наступления тяжких /особо тяжких/ последствий.

Не исключена, конечно, возможность конструирования отдельных экологических посягательств как преступлений с формальным составом. Однако это может иметь место в исключительных случаях: когда последствия преступления невозможно оценить /опасные эксперименты в природной среде или с природными объектами/ либо когда само деяние становится чрезвычайно опасным и его нельзя уже устранить другими мерами воздействия /злостное невыполнение решений суда или предписаний компетентных органов об устранении нарушений законодательства об охране природы/.

В каждой из статей, определяющих ответственность за экологические преступления, должны быть предусмотрены, как правило, квалифицирующие признаки /наступление особо тяжких последствий как для самой природной среды - уничтожение целых экосистем, видов животного и растительного мира, восстановить которые невозможно, и др., так и для человека - массовые заболевания или гибель многих людей, особо крупный имущественный ущерб и пр./.

Бланкетные диспозиции предполагают обращение правоприменителя к положениям природоохранительного законодательства. Поэтому вряд ли оправдано описывать в УК все возможные признаки экологического преступления, как, например, это сделано в ч. 1 ст. 160, в ст.ст. 163-1, 228 и 228-1 УК УССР. Такое "дублирование" делает закон неоправданно громоздким и противоречивым, зачастую не совпадающим по характеру с общеэкологическими нормами, которые непрерывно совершенствуются. Наиболее правильно в такой ситуации ограничиться указанием на "незаконность действий", "нарушение правил" или описать преступное деяние в виде таких общеупотребительных терминов, как "загрязнение", "уничто-

жение", "истребление" и т.п. Это унифицировало бы уголовный закон, привело в соответствие с экологическим законодательством его содержание, обеспечило единство законодательной практики и правоприменительной деятельности.

Изучение судебной практики показывает, что к уголовной ответственности за экологические преступления виновные привлекаются довольно редко. Это результат игнорирования и недооценки правоприменительными органами общественной опасности экологических деликтов и существующих бытовых представлений о вечности природных богатств. В УК уже сейчас ряд норм фактически не применяется /ст.ст. 163, 163-1, 228, 228-1/. Расширение системы экологических деяний может привести к тому, что большинство новых составов в течение какого-то периода окажутся "мертвыми". Однако такая опасность ни в коей мере не должна остановить законодателя от криминализации части наиболее опасных экологических правонарушений. Редкое применение норм УК не снижает их эффективности, особенно в сфере общего предупреждения экологических преступлений. Собственно, идеальный механизм действия нормы и заключен в ее общепреventивном эффекте - факт существования нормативного запрета должен удерживать субъект от совершения преступления [1, с. 90] и способствовать воспитанию у граждан экологического правосознания.

#### Список литературы

1. Иванов Н.Г. Нужны ли "мертвые" нормы в уголовном праве? // Сов. гос-во и право. - 1988. - № 9.
2. Кленова Т.В. Структура уголовно-правовой нормы и выражение ее предписаний в законодательстве // Сов. гос-во и право. - 1988. - № 11.
3. Основание уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация. - М., 1982.
4. Ликолов Н.И. Квалификация преступлений при бланкетной форме диспозиции уголовного закона /с конкретизацией запрета в административном праве/: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1982.
5. Проблемы совершенствования советского законодательства / Под ред. И.С.Самощенко. - М., 1977.
6. Тимейко Г.В. Общее учение об объективной стороне преступления. - Ростов, 1977.
7. Широков В.А. Совершенствование уголовно-правовой охраны окружающей среды // Сов. гос-во и право. - 1988. - № 9.

## РАЗВИТИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ СОВЕТСКОГО УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

В центре внимания советской юридической науки всегда были проблемы личности, ее статуса, соотношения ее интересов с интересами общества и государства. Разработка вопросов о процессуальном положении субъектов уголовно-процессуальной деятельности имеет значение не только для теории, но и для следственной и судебной практики. Следует отметить и то обстоятельство, что многие положения уголовно-процессуального права воспринимаются теорией административного процесса. И это не случайно, т.к. уголовно-процессуальное законодательство имеет наиболее четко разработанную систему защиты законных интересов личности и их гарантий. К таким гарантиям относится в первую очередь сама процессуальная форма, в которой проходит возбуждение, расследование и судебное рассмотрение уголовного дела, которая обеспечивает неуклонное соблюдение требований принципов советского уголовного процесса.

Одним из процессуальных условий обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве является принцип состязательности, который по сути определяет положение субъектов уголовно-процессуальной деятельности, реализацию их прав и обязанностей, способы уголовно-процессуальной деятельности.

Состязательное построение уголовного процесса — важная демократическая черта советского уголовного судопроизводства. В правовой литературе сущность состязательности связывается с наличием в уголовном процессе сторон, в исходной точке зрения служит предоставление прав стороны обвиняемому /подсудимому/. Соответственно этому и субъекты обвинения конструируются как сторона, противостоящая обвиняемому /подсудимому/, "спор между сторонами решает суд" [7, с. 41].

Выделение обвинения и защиты в качестве самостоятельных уголовно-процессуальных функций, их отделение от функции правосудия, возложенных на суд, — "краеугольный камень состязательности", и если убрать этот камень, рушится та основа, на которой стоит и действует начало состязательности" [6, с. 46].

Анализ ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве позволяет сделать вывод о том, что в структуру принципа состязательности включены следующие элементы: 1/ выделение и фактическое разделение функций обвинения и защиты; 2/ право субъек-

тов, осуществляющих свои функции, отстаивать законные интересы путем состязания друг с другом; 3/ процессуальное равенство прав носителей функции обвинения и функции защиты; 4/ активное и руководящее положение суда в судебном процессе.

В своем единстве именно эти элементы выступают в качестве важного метода поиска истины, обеспечивают процессуальную защиту прав и законных интересов личности как участника уголовного процесса. Состязательность предполагает равные возможности и условия для осуществления функции обвинения и защиты. Процессуальное равноправие означает: "...Все, что вправе делать обвинитель для доказывания обвинения, вправе делать защита для его опровержения" [6, с. 48].

Следовательно, только через анализ уголовно-процессуальных функций, структурно обуславливающих содержание состязательности, представляется возможным выяснить правовую сущность этого принципа и систему уголовно-процессуальных условий его последовательной реализации.

Проблема понятия и содержания уголовно-процессуальных функций в теории советского уголовного процесса является дискуссионной. Одни авторы под уголовно-процессуальными функциями понимают "отдельные направления уголовно-процессуальной деятельности" [9, с. 18], другие трактуют ее как "выраженные в определенных направлениях уголовно-процессуальной деятельности назначение и роль субъектов уголовного судопроизводства" [3, с. 54], третьи — как "часть уголовно-процессуальной деятельности" [5, с. 10]. В.П.Нажимов и В.Г.Даев формулируют понятие процессуальной функции как категории психологической, указывая при этом, что участники процесса с учетом конкретных обстоятельств дела "по своему усмотрению выбирают ту или иную функцию, которую они будут осуществлять в ходе уголовного процесса" [4, с. 8].

Позиция указанных авторов представляется ошибочной, т.к. уголовно-процессуальная функция — категория объективная, а потому субъекты уголовного процесса не могут выбирать ту или иную функцию. Наоборот, именно уголовно-процессуальная функция определяет процессуальное положение субъекта в системе уголовно-процессуальной деятельности, в различных стадиях уголовного судопроизводства.

В теории уголовного процесса не сформировалось единства взглядов по вопросу о системе уголовно-процессуальных функций. Большинство ученых являются сторонниками трех основных уголовно-процессуальных функций: обвинения, защиты и решения дела. Однако данную концепцию поддерживают не все. Так, Р.Д.Рахунов [5, с. 10] и С.А.Альперт [1, с. 13] к числу самостоятельных уголовно-процессуальных функций наряду

с названными относят функцию расследования уголовного дела, поддержания гражданского иска и защиты от гражданского иска.

Суждения этих авторов представляются обоснованными. Определяя функции как основные направления процессуальной деятельности, осуществляемые субъектами, которые имеют процессуальный интерес и наделены законом правами для достижения соответствующих целей, система уголовно-процессуальных функций включает в себя как основные /обвинение, защита и правосудие/, так и вспомогательные /расследование дела, поддержание гражданского иска и возражения против иска/.

Многие процессуалисты отрицают начало состязательности в стадии предварительного расследования, ссылаясь на то, что следователь в процессе расследования уголовного дела, в своей уголовно-процессуальной деятельности органически сочетает функции обвинения, защиты и решения дела [7, с. 41].

Анализ действующего уголовно-процессуального законодательства приводит к выводу о том, что функции обвинения и защиты находятся во взаимосвязи, необходимо предполагают друг друга и реально не существуют одна без другой, являясь "парными" [1, с. 16]. Однако в стадии предварительного расследования функция защиты осуществляется не только следователем, но и подозреваемым, обвиняемым, а также их защитником. Реализуя свои процессуальные права, они могут как опровергать обвинение, так и требовать его уточнения. Более того, ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве значительно расширяет участие адвоката-защитника в досудебных стадиях уголовного процесса, а следовательно, и право на защиту подозреваемого, обвиняемого, которое "...обеспечивается путем участия защитника с момента задержания, ареста или предъявления обвинения...". Возникает закономерный вопрос: что же является предметом защиты и обвинения в досудебных стадиях уголовного судопроизводства?

Обычно в содержание обвинения включают следующие элементы:

1/ факт, событие преступления; 2/ их юридическую квалификацию; 3/ уголовно-правовые признаки субъекта преступления [1, с. 27]. Представляется целесообразным, соглашаясь с этим, обратить внимание на неполноту содержания. В стадии предварительного расследования обвинение раньше всего проявляется как процессуальная деятельность в таких ее актах, как задержание, применение мер пресечения, допрос лица в качестве подозреваемого. Обвинение как процессуальная деятельность должно быть предметно и находить свое выражение в материально-правовом значении. Таким образом, в содержание обвинения данной стадии необходимо

включить кроме названных и такой элемент, как основания применения мер уголовно-процессуального принуждения. Следовательно, содержание функции защиты в стадии предварительного расследования конструируется сообразно функции обвинения. В связи с этим предметом состязательности в данной стадии уголовного процесса выступают такие элементы обвинения, как 1/ факт совершения преступления; 2/ его юридическая квалификация; 3/ уголовно-правовые признаки субъекта преступления; 4/ основания применения мер уголовно-процессуального принуждения. Это и придает стадии предварительного расследования определенную состязательную конструкцию.

Функция решения дела в этой стадии реализуется следователем в принятии им итогового решения по уголовному делу: либо в вынесении постановления о прекращении уголовного дела, либо в составлении обвинительного заключения. Отсюда и состязательное начало в данной стадии ограничивается тем, что, во-первых, функция обвинения и решения дела осуществляется одним субъектом — следователем; во-вторых, процессуальное равноправие субъектов, осуществляющих функции обвинения и защиты по действующему уголовно-процессуальному законодательству, не обеспечено.

Требование о расширении участия защитников на предварительном следствии и в судопроизводстве станет действительным, если будет создан уголовно-процессуальный механизм, направленный на реальное соблюдение прав и законных интересов подозреваемого /обвиняемого/, а также обеспечено процессуальное равенство сторон, преследующих противоположные уголовно-процессуальные интересы.

Поэтому в новом уголовно-процессуальном законодательстве должна быть существенно расширена сфера применения принципа состязательности как одного из процессуальных условий обеспечения прав личности в уголовном процессе, в частности в стадии предварительного расследования. Одно из условий дальнейшего развития состязательного начала в данной стадии связано с разработкой процедуры применения таких мер уголовно-процессуального принуждения, как задержание и арест. В ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве отмечено, что адвокат-защитник допускается к участию в уголовном деле с момента задержания, ареста. Однако действующий уголовно-процессуальный закон /ст. 106 УПК УССР, Положение о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, Положение о предварительном заключении под стражу/ не регулирует этапы развития уголовно-процессуальной деятельности по задержанию лица, подозреваемого в совершении преступления.

Анализ литературных источников и действующего уголовно-процессуального законодательства по применению мер уголовно-процессуального принуждения приводит к выводу о том, что порядок задержания должен включать в себя как административную деятельность органов МВД /фактическое задержание и доставление лица в орган дознания/, так и деятельность, состоящую из следующих этапов: 1/ проверка оснований задержания и возбуждение уголовного дела; 2/ составление протокола задержания и допрос лица в качестве подозреваемого; 3/ сообщение прокурору о принятии мер по фактической изоляции лица, задержанного по подозрению в совершении преступления.

Представляется, что адвокат-защитник должен быть допущен к участию в уголовном деле в момент составления протокола задержания. При этом его следует ознакомить со всеми материалами, которые легли в основание как постановления о возбуждении уголовного дела, так и принятия решения о задержании лица по подозрению в совершении преступления. Адвокат-защитник должен присутствовать и при допросе подозреваемого /обвиняемого/. Если у защитника будут возражения в отношении законности и обоснованности возбуждения уголовного дела, в отношении содержания, мотива и основания протокола задержания, в этом случае он обязан составить мотивированное ходатайство на имя прокурора с изложением своих возражений.

При допросе подозреваемого /обвиняемого/ защитнику должно быть обеспечено право задавать вопросы, а также излагать свое мнение по избранию мер уголовно-процессуального принуждения. Представляется, что в случаях, когда адвокат-защитник оспаривает законность самого задержания, следственные действия не должны проводиться до разрешения его ходатайства прокурором. Перед допросом подозреваемого /обвиняемого/ необходимо ознакомить с правом давать показания или отказаться от их дачи с обязательным разъяснением, что эти показания могут быть использованы в качестве доказательств как его виновности, так и невиновности.

В уголовно-процессуальном законодательстве не разработана детальная процедура применения такой уголовно-процессуальной меры принуждения, как арест /содержание под стражей/. Исходя из требований ст. 157 УПК УССР и ст. 30 Закона СССР о Прокуратуре СССР, порядок избрания меры пресечения содержания под стражей состоит из вынесения следователем постановления об избрании меры пресечения и направления уголовного дела прокурору для дачи санкции. В соответствии со ст. 30 Закона СССР о Прокуратуре СССР прокурор обязан "...тщательно ознаком-

миться со всеми материалами, содержащими основания для заключения под стражу, и в необходимых случаях лично допросить подозреваемого или обвиняемого, а несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого — во всех случаях".

В целях повышения уровня законности и обоснованности при избрании этой меры пресечения важно обратить внимание на необходимость изменения ст. 30 Закона СССР о Прокуратуре СССР в части, формулирующей права и обязанности прокурора по личному допросу подозреваемого или обвиняемого. Прокурору или его заместителю, производящему по действующему законодательству допрос "в необходимых случаях", должна быть вменена обязанность во всех случаях при решении вопроса о применении в качестве меры пресечения заключения под стражу /арест/ лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого. Это положение целесообразно закрепить не только в указанной статье, но и в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР ввиду того, что обязательный личный допрос прокурором подозреваемого, обвиняемого служит существенной гарантией обеспечения их прав. В этой связи адвокат-защитник обязан присутствовать при допросе, производимом прокурором, и ему должна быть обеспечена возможность задавать вопросы подозреваемому /обвиняемому/, излагать свое мнение о законности и обоснованности избрания меры пресечения, а также ходатайствовать перед прокурором об избрании иной меры пресечения /подписка о невыезде, поручительство общественной организации или трудового коллектива/.

В этой ситуации и следователь и прокурор обязаны ознакомить адвоката-защитника с теми материалами, на основании которых следователь принял решение об аресте подозреваемого, обвиняемого. Русский процессуалист В.Случевский подчеркивал: "Недостаточно признания равенства сторон, а нужно, чтобы оно проявлялось в равенстве их действий" [В, с. 68].

#### Список литературы

1. Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе. — М., 1974.
2. Давев В.Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве // Правоведение. — 1970. — № 1.
3. Давев В.Г. К понятию обвинения // Правоведение. — 1970. — № 1.
4. Нежимов В.П. Об уголовно-процессуальных функциях // Правоведение. — 1973. — № 5.
5. Рахунов Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. — М., 1961.

6. Тыричев И.В. Принципы советского уголовного процесса. - М., 1983.
7. Савицкий В. Очерк теории прокурорского надзора. - М., 1975.
8. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. - СПб., 1913.
9. Строгович М.С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. - М., 1939.
10. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: В 2 т. - М., 1968. - Т. I.
11. Стецовский Д.М., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. - М., 1968.
12. Фаткуллин Ф.Н., Зинатуллин З.З., Аврах Я.С. Обвинение и защите по уголовным делам. - Казань, 1976.
13. Элькин П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права. - Л., 1979.
14. Элькин П.С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном праве. - Л., 1964.
15. Якуб М.Л. О понятии процессуальных функций в советском уголовном процессе // Правоведение. - 1973. - № 5.

В.М.Тертышник  
В.В.Соловьев

### ПРОБЛЕМЫ ГАРАНТИЙ УСТАНОВЛЕНИЯ ОБЪЕКТИВНОЙ ИСТИНЫ В СОВЕТСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Установление объективной истины по уголовному делу - основное направление процессуальной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. В советском уголовном процессе объективная истина достигается путем доказывания. В теории доказывания можно выделить учение о предметах доказывания, субъектах доказывания, средствах доказывания, способах доказывания /процессуальном порядке деятельности по собиранию, исследованию, оценке, проверке и использованию доказательств/. Однако ряд актуальных и практически значимых проблем остались теоретически спорными и подлежат в этой связи рассмотрению в свете осуществленной судебной реформы. Наибольшую актуальность и практическую значимость приобретает разработка следующих проблем: совершенствование правовых основ деятельности и процессуального статуса суда, следователя, прокурора и лица, производящего дознание, как субъектов доказывания; совершенствование процессу-

ального порядка участия защитника в доказывании; укрепление правовых гарантий достижения объективной истины в уголовном процессе; разработка правовых основ допустимости нетрадиционных источников доказательственной информации.

В целях улучшения работы по борьбе с преступностью признано целесообразным выделить следственный аппарат органов внутренних дел в самостоятельную структуру, не подчиненную республиканским и местным органам внутренних дел.

Думается, такое же решение будет оправданным в отношении подразделений БХСС и уголовного розыска. Это укрепило бы организационные основы взаимодействия со следователями, упрочило независимость и процессуальную самостоятельность сотрудников, производящих дознание, повысило эффективность их деятельности по борьбе с различными видами преступлений, в особенности с профессиональной и организованной преступностью, в большей мере способствовало бы объективности и соблюдению законности при возбуждении и разрешении уголовных дел. Представляется возможным объединение этих двух подразделений в единую организацию — криминальную милицию, которая находилась бы в подчинении МВД союзной республики.

В соответствии со ст. 104 УПК УССР при наличии признаков преступления, по которому предварительное следствие обязательно, орган дознания возбуждает уголовное дело и "производит неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления: осмотр, обыск, выемку, освидетельствование, задержание и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и свидетелей". Здесь возникает вопрос: вправе ли орган дознания выполнять в пределах установленного законом срока иные, не упомянутые в ст. 104 УПК УССР, следственные действия? Например, наложить арест на имущество и денежные вклады подозреваемого, осуществить опознание и др. Одни процессуалисты считают, что орган дознания этого делать не вправе, что в названной правовой норме дан исчерпывающий перечень разрешенных к производству следственных действий [3, с. 18]. Однако в силу ст. 66 УПК УССР лицо, производящее дознание, вправе по находящемуся в его производстве делу вызвать любое лицо для допроса или для дачи заключения в качестве эксперта. Это, видимо, относится и к такой форме дознания, как дознание по делам, по которым предварительное следствие обязательно.

Еще больше оснований для сделанных нами выводов дает анализ УПК РСФСР. Так, ст. 70 УПК РСФСР определяет, что лицо, производящее дознание, вправе при этом производить осмотры, обыски и другие предусмотренные

ренные уголовно-процессуальным кодексом следственные действия. Статья 175 УПК РСФСР гласит, что наложение ареста на имущество может быть произведено одновременно с выемкой или обыском, т.е. вместе со следственными действиями, перечисленными в качестве неотложных, которые обязаны производить органы дознания. Исходя из этого считаем более правильной точку зрения тех авторов, которые допускают возможность осуществления органом дознания и других таких следственных действий, которые не указаны в ст. 104 УПК УССР [7, с. 36].

В ч. 1 ст. 104 УПК УССР необходимо прямо указать на право органа дознания производить по возбужденным им делам следственные действия, носящие неотложный характер.

В юридической литературе остается дискуссионным вопрос о допустимости использования при допросах некоторых психологических приемов и комбинаций, в частности приема, заключающегося в сокрытии следователем объема имеющихся у него доказательств в целях создания у допрашиваемого преувеличенного представления о таковых. В этом плане следует отметить, что сокрытие своей осведомленности следователем является объективным фактом, в ситуации допроса служащим эмпирической основой, из анализа которой допрашиваемый приходит к ложным выводам о содержании и объеме имеющихся у следователя доказательств. Безусловно, что при определении допустимости использования указанного приема нужно принимать в расчет объективную их основу /действия следователя/, а не субъективные следствия /восприятие и выводы допрашиваемого/. Какова же позиция здесь закона?

Уголовно-процессуальный закон обязывает любой допрос начинать со свободного рассказа допрашиваемого об известных ему обстоятельствах дела, запрещает задавать так называемые наводящие вопросы, требует от участников процесса не разглашать без разрешения следователя данные предварительного следствия. Значит, следователь не только вправе, но и обязан принимать меры к сокрытию содержания и объема собранных по делу доказательств. Такой подход направлен в первую очередь на предупреждение самооговоров и иных негативных последствий. Вместе с тем он может способствовать и преувеличенному представлению о вооруженности следователя доказательствами. При этом известно, что такие представления могут возникать лишь у виновных в совершении преступления лиц. У других лиц для подобных представлений нет соответствующих ассоциативных связей. Так или иначе рассматриваемый прием направлен на получение правдивых показаний, соответствует требованиям допустимости.

В установлении истины по делу трудно переоценить значение правдивых показаний обвиняемого и подозреваемого. Тем не менее закон,

проявляя гуманность, освобождает указанных лиц от ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Такое положение служит неотъемлемой частью процессуального статуса указанных участников процесса. Однако вряд ли какими-либо аргументами может быть оправдан оговор обвиняемым или подозреваемым заведомо невиновных лиц. Представляется необходимым дополнить уголовный закон нормой, устанавливающей ответственность обвиняемого или подозреваемого за такого рода действия.

Познавательный эффект любого следственного действия, в том числе обыска и выемки, во многом зависит от того, насколько своевременно, правильно и обоснованно принято решение о его производстве. Поэтому правовые предписания, устанавливающие основания производства названных следственных действий, во многом определяют их результативность. Сопоставление гипотез правовых норм, определяющих основание производства обыска и выемки, позволяет заметить, что фактические основания проведения выемки сформулированы более жестко, чем фактические основания обыска. В первом случае требуется наличие точных /а значит, и достоверных/ сведений о нахождении искомых объектов в определенном месте или у определенного лица, во втором — достаточно вероятных знаний об этом. Несовершенство такой регламентации законом оснований производства обыска и выемки ярко иллюстрирует следующая их трактовка: "Если нельзя точно определить, что именно необходимо искать или где и у кого нужная вещь находится, производят не выемку, а обыск" [II, с. 299].

В обоих случаях речь идет о сведениях, подтверждающих лишь нахождение искомых предметов в определенном месте /у определенного лица/. Между тем в одних случаях они могут быть спрятаны, скрыты, в других — нет; в одних — лицо, в ведении которого находятся такие предметы, может отказаться их выдать, в в других, наоборот, согласно представить их по первому требованию. Целесообразен ли обыск в последнем случае? Видимо, нет.

Вместе с тем с достоверностью устанавливать факт нахождения или сокрытия предметов в определенном месте или у определенного лица, равно как и безостаточно смоделировать поведение лица, в ведении которого находятся искомые предметы, не всегда представляется возможным. На наш взгляд, рассматриваемые проблемы могут быть разрешены следующим образом. Статью 67 УПК РСФСР целесообразно назвать "Основания производства выемки и истребования предметов и документов" и изложить в такой интерпретации:

"В случае необходимости изъятия имеющих значение для дела предметов или документов следователь, при наличии достаточных сведений

о том, где и у кого они находятся, предъявляет требование об их выдаче. Требования о выдаче имеющих значение для дела предметов утверждаются начальником следственного подразделения. Должностные лица и граждане обязаны предъявить и выдать истребованные следователем предметы и документы.

Если все истребованные объекты выданы добровольно, следователь составляет протокол получения истребованных предметов и документов. В случае отказа в выдаче истребуемых предметов или документов следователь вправе произвести их выемку в принудительном порядке.

Если для изъятия истребуемых предметов или документов возникает необходимость в осуществлении поисковых мероприятий, следователь может произвести обыск, руководствуясь требованиями ч. 3 ст. 168 настоящего Кодекса.

Выемка документов, содержащих сведения, являющиеся государственной тайной, производится по мотивированному постановлению следователя и только с санкции прокурора, в порядке, согласованном с руководителем соответствующего учреждения".

Часть I ст. 168 УПК РСФСР должно изложить в следующей редакции:

"Обыск производится следователем в тех случаях, когда он располагает достаточными данными, дающими основания полагать, что орудия преступления или предметы, сохранившие на себе следы преступления, вещи и ценности, добытые преступным путем, а также другие материальные объекты или документы, имеющие значение для дела, скрыты в определенном месте либо у какого-нибудь лица или когда лицо, в ведении которого находятся такие предметы, не выполнило требования об их выдаче, а для их обнаружения возникает необходимость в производстве поисковых действий".

В установлении объективной истины по уголовному делу важная роль принадлежит защитнику. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве /ст. 14/ устанавливает, что подозреваемому, обвиняемому и подсудимому право на защиту обеспечивается путем участия защитника с момента задержания, ареста или предъявления обвинения. Данная законодательная новелла стала отражением фактически единого мнения ученых и практических работников [9; 10]. Однако этим ограничиваться нельзя. Необходимо совершенствовать правовые основы деятельности защитника по установлению истины.

Представляется, что защитнику должно быть предоставлено право присутствовать при производстве любых следственных действий. Вместе с тем в законе должна быть определена ответственность защитника за

разглашение без разрешения следователя данных предварительного следствия. По нашему мнению, право иметь свидания с обвиняемым наедине без ограничения числа и продолжительности таких свиданий может быть предоставлено защитнику лишь с момента предъявления обвинения и не позднее чем за 10 дней до окончания следствия. По усмотрению следователя такое свидание может быть предоставлено и ранее. Это нужно для того, чтобы следователь смог проверить все версии по делу и собрать необходимые доказательства, закрепить следы преступления. Вместе с тем защитник, вступив в дело и получив имеющее значение для дела данные, в ходе беседы с обвиняемым сможет уже в процессе следствия заявить ходатайство об их проверке путем производства следственных действий. Важно, чтобы такие ходатайства были заявлены не в суде, а еще в период следствия и своевременно проверены. Для этого должны быть созданы необходимые условия, предоставлены фактические и юридические возможности. Таким образом, состязательность должна находить проявление в стадии предварительного следствия.

В силу ст.ст. 275-277 УПК УССР суд, установив в процессе судебного следствия в действиях обвиняемого наличие более тяжкого преступления, возвращает дело на дополнительное расследование.

Для того чтобы обеспечить возможность всестороннего исследования судом обстоятельств дела, нужно предусмотреть возможность дачи судом отдельных поручений органам дознания и предварительного следствия по сборанию дополнительных доказательств.

Представляется, что при условии расширения участия защитника на предварительном следствии можно было бы предоставить суду право своим определением изменить обвинение, в том числе при условии, что такое изменение связано с ухудшением положения обвиняемого. При этом суд должен будет ознакомить с принятым решением обвиняемого и других участников процесса и отложить судебное заседание на трое суток. Полагаем, этим были бы созданы условия для повышения ответственности и самостоятельности суда, активизации его работы по установлению объективной истины.

#### Список литературы

1. Бедняков Д.И. Способы вовлечения в уголовный процесс предметов и документов, полученных в ходе ОРД // Социально-правовые проблемы борьбы с посягательствами на социалистическую экономику: Сб. - Горький, 1987.

2. Карнеева Л.М. Доказательства в современном уголовном процессе. - Волгоград, 1988.
3. Кругляков А.П. Правовое положение органов и лиц, производящих дознание, в советском уголовном процессе. - Волгоград, 1986.
4. Любичев С.Т. Этические основы следственной тактики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1976.
5. Николайчик Н.И. Доказывание как процессуальная форма раскрытия преступления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1983.
6. Орлов Ю.К. О соотношении и содержании категорий истины и достоверности в судебном доказывании // Вопросы борьбы с преступностью: Сб. - М., 1976. - Вып. 26.
7. Петуховский А.А. Дознание в органах внутренних дел, проблемы его совершенствования // Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. - М., 1988.
8. Сибилева Н.В. Допустимость доказательств в советском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. - Харьков, 1986.
9. Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. - М., 1988.
10. Яковлев А.М. В пользу справедливости // Лит. газета. - 1986. - 24 сент.
11. Руководство для следователей. Ч. I. - М., 1981.

Н.И.Святенюк  
О.А.Корниенко

#### К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВИНОВНОСТИ ЛИЦА ПРИ ПРЕКРАЩЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПО НЕРЕАБИЛИТИРУЮЩИМ ОСНОВАНИЯМ

Исходя из ст. II Всеобщей декларации прав человека, гласящей: "Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты", а также решений съездов народных депутатов СССР, направленных на создание правового государства, повышение роли суда в системе социалистической демократии и необходимости уделения внимания правовой защите личности, следует отдать предпочтение мнению авторов, ратующих за ограничение права прокурора, следователя и органа дознания на прекращение уголовного дела по нерезабилитирующим основаниям и за наделение таким правом только суда.

В уголовно-процессуальной теории и практике прочно укрепился имеющий принципиальное значение взгляд на то, что ни прокурор, производящий предварительное расследование, ни следователь, ни орган дознания не наделены правом признать обвиняемого виновным от имени государства, что эти органы не становятся обвинителем после вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого и не осуществляют функции обвинения, а производят всестороннее, полное и объективное расследование уголовного дела, стремясь установить все обстоятельства, подлежащие доказыванию, в полном соответствии с объективной истиной, что является их единственной процессуальной функцией. Правом на признание обвиняемого виновным от имени государства не наделен и прокурор [5, с. 197; 6, с. 59; 7, с. 522].

Из содержания ст. 160 Конституции СССР, закрепившей принцип презумпции невиновности, где указано, что "...никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом", вытекает, что не только назначение уголовного наказания, но и одно лишь признание лица виновным в совершении преступления относятся исключительно к компетенции суда и то лишь при условии вынесения им обвинительного приговора [2, с. 32; 4, с. 9]. Данное положение отражено в ч. 2 ст. 3 Основ уголовного законодательства, ч. 2 ст. 7 Основ уголовного судопроизводства, вновь предложено в ст. 3 нового проекта Основ уголовного законодательства, а также нашло свое законодательное закрепление в ч. 2 ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве, вступивших в действие с 1 декабря 1989 г., в которой отмечено: "Обвиняемый считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда".

Здесь законодатель, недвусмысленно употребив союз "и", тем самым закрепил исключительное право только суда на признание лица виновным в совершении преступления при условии доказанности его вины в предусмотренном законом порядке.

Как известно, основание уголовной ответственности — это наличие в деянии состава преступления, составной частью которого служит виновность лица. Понятие уголовной ответственности также предполагает наличие виновности.

По мнению М.П.Карпушина и В.И.Курляндского, "...освобождение от уголовной ответственности, по какому бы основанию и кем бы ни производилось, означает признание лица виновным. На этот счет не должно быть никаких недомолвок и оговорок" [9, с. 216]. Разделяя эту позицию,

Г.Н.Колбая отмечает единственную в этом отношении альтернативу: "Либо обвиняемый виновен, либо он не виновен - третьего не дано" [10, с. 140-141]. На наш взгляд, такая постановка вопроса представляется наиболее правильной.

Ни один участник процессуальной деятельности, кроме суда, не может возлагать уголовную ответственность, а следовательно, и освободить от нее. Никто до вынесения обвинительного приговора не может рассматриваться как преступник [2, с. 32; 7, с. 523].

В науке советского уголовного права недостаточно исследованы понятие общественной опасности, его сущность и содержание, законодательно не установлены классификационные группы преступлений /хотя такая классификация и предложена в ст.9 нового проекта Основ уголовного законодательства/, не говоря уже о критериях разграничения и соотношения между собой таких понятий, как "преступление, не представляющее большой общественной опасности", "деяние, содержащее признаки преступления, не представляющее большой общественной опасности" и "малозначительное деяние", предусмотренное ч. 2 ст.7 Основ уголовного законодательства [8, с. 21].

Законодатель не дает разъяснения неоднократно предлагаемым и сменяющим друг друга в Основах уголовного законодательства понятиям "лицо, совершившее малозначительное преступление", "лицо, совершившее деяние, содержащее признаки преступления, не представляющего большой общественной опасности" и "лицо, совершившее не представляющее большой общественной опасности преступление", сформулированным в новом проекте Основ уголовного законодательства, их соотношении с виновностью этого лица, что порождает на практике различную трактовку прокурорами, следователями, работниками дознания в разных регионах страны при прекращении уголовных дел по нереабилитирующим основаниям и способствует нарушению социалистической законности. К.Маркс отмечал, что "...это различие терминологии является далеко не безразличным, ибо оно решает тысячи человеческих судеб и определяет нравственную физиономию общества" [1, с. 516].

Обвинительный приговор суда и его определение о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, вынесенные в стадии судебного разбирательства после аналогичного постановления прокурора, в том числе производившего предварительное расследование, следователя или органа дознания с согласия прокурора и вступившие в законную силу, в категорической форме и окончательном виде должны стать ответом на вопрос о виновности обвиняемого в совершенном преступлении, о право-

мерности принятого этими органами решения, о правильности избрания ими предложенной суду меры административного или общественного воздействия.

В случае, если суд, рассматривая такое дело в стадии судебного разбирательства, придет к выводу, что прокурором, следователем или органом дознания с согласия прокурора обоснованно поставлен вопрос о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям с освобождением лица от уголовной ответственности и уголовного наказания, он, установив виновность лица в совершении преступления, не представляющего большой общественной опасности, выносит обвинительный приговор с освобождением виновного от уголовного наказания с применением к нему мер административного или общественного воздействия.

Такая постановка вопроса явится гарантией восстановления судом нарушенных в ходе предварительного расследования или дознания законных прав и интересов как обвиняемого /например, возвращения незаконно конфискованного имущества/, так и защиты прав потерпевшего /например, обжалование в суд незаконного, по мнению потерпевшего, постановления прокурора, следователя или органа дознания о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям и освобождения виновного от уголовной ответственности и уголовного наказания/, а также совершенствованию норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Представляется, что в новых Основах уголовного законодательства и уголовного судопроизводства должно найти закрепление положение, аналогичное тому, которое отражено в ч. 2 ст. 14 Основ законодательства о судостроительстве, вступивших в действие с 1 декабря 1989 г., а также положение, согласно которому освобождение виновного от уголовной ответственности и уголовного наказания по нереабилитирующим основаниям должно производиться только судом после признания им обвиняемого виновным в стадии судебного разбирательства при доказанности его вины в предусмотренном законом порядке прокурором, следователем или органом дознания и при условии совершения этим лицом не представляющего большой общественной опасности преступления.

#### Список литературы

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т. 13.
2. Грошевой Ю.М. Освобождение от уголовной ответственности в стадии судебного разбирательства. - Харьков, 1979.
3. Рзаев А.А. Прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям в стадии предварительного расследования. - Караганда, 1982.

4. Боголюбская Т.В., Дьяченко В.И., Горохова Г.Ю. Новое в уголовно-процессуальном законодательстве. - М., 1987.

5. Дифанов Е.Н. О соотношении понятий "привлечение в качестве обвиняемого" и "привлечение к уголовной ответственности" // Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. - Томск, 1976. - Вып. I.

6. Лукашевич В.З. Осуществляет ли следователь функцию обвинения в стадии предварительного расследования? // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. - Калининград, 1973. - Т. 2.

7. Курс советского уголовного права / Под ред. Н.А.Беляева. - Л., 1981.

8. Кривооченко Л.Н. Освобождение от уголовной ответственности с применением мер общественного или административного воздействия. - Харьков, 1981.

9. Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. - М., 1974.

10. Колбая Г.Н. Соотношение предварительного следствия и судебного разбирательства. - М., 1975.

Г.К.Кожевников

А.Ф.Смирнов

#### СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

В юридической литературе и среди практических работников прокуратуры основное внимание уделяется проблемам, непосредственно связанным с осуществлением функций прокурорского надзора, и недооценивается значение развития управления прокурорской системой как одного из существенных направлений в достижении результативности прокурорской деятельности.

Из-за недостаточно разработанной теории управления в прокуратуре на практике нередко чрезвычайно трудно найти эффективные подходы к разрешению постоянно возникающих конкретных управленческих ситуаций. Признавая необходимость перестройки деятельности органов прокуратуры, Генеральный прокурор СССР в приказе № 58 от 31 июля 1987 г. "О задачах органов прокуратуры по выполнению постановления ЦК КПСС "О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка" потребовал осуществить комплекс организационных и практических мер, направленных на коренное улучшение стилей,

форм и методов работы, повышение уровня деятельности каждого звена системы органов прокуратуры. Это требование в определенной мере связано с необходимостью разработки рекомендаций по совершенствованию различных направлений организации и деятельности органов прокуратуры и внедрения их в практику. Одной из таких проблем является организация системы контроля в органах прокуратуры, в частности вопрос о субъектах и объектах контроля.

Создавая системы контроля в органах прокуратуры, необходимо иметь ясное представление о том, кто должен заниматься контрольной деятельностью и что следует контролировать. Ответ на первую часть вопроса можно отыскать, проанализировав положения Закона СССР о Прокуратуре СССР и актов управления, принимаемых в системе органов прокуратуры. Так, в ст. 13 Закона СССР о Прокуратуре СССР установлены полномочия Генерального прокурора СССР по руководству органами прокуратуры и контролю за их деятельностью. Такими же полномочиями обладает любой вышестоящий прокурор по отношению к нижестоящему. Этот вывод следует из смысла ст. 4 Закона СССР о Прокуратуре СССР, в которой предусмотрено, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему — Прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Кроме того, этими полномочиями они наделяются в соответствии с нормативными актами, издаваемыми Генеральным прокурором СССР по вопросам организации работы.

Итак, можно сделать вывод, что контроль осуществляется вышестоящими прокурорами и деятельность эта основана на законе и актах управления, принимаемых Генеральным прокурором СССР. В соответствии с п. 1 указания Генерального прокурора СССР № 20/55 от 15 сентября 1981 г. "О мерах по дальнейшему усилению контроля и проверки исполнения в органах прокуратуры" ответственность за состояние контроля возлагается на прокуроров республик, краев и областей, военных и транспортных прокуроров.

Наряду с тем, что лично на прокуроров соответствующих уровней возлагается ответственность за состояние контроля и они в первую очередь являются субъектами контрольной деятельности, к этой категории лиц следует отнести любых вышестоящих прокуроров, которые в силу действия принципов организации и деятельности органов прокуратуры должны осуществлять руководство и контроль за деятельностью подчиненных.

Исходя из возможностей вышестоящего прокурора часть управленческих функций передавать на исполнение своим подчиненным, следует иметь в виду, что субъектом контроля может стать любой работник прокуратуры,

которому руководитель делегировал такое право. Передача определенных функций по управлению происходит путем принятия управленческого акта — приказа, распоряжения, положения, должностной инструкции и других документов, в которых формулируются право и обязанность контролировать ту или иную деятельность в прокуратуре. В другом случае в самом решении, ход исполнения которого необходимо контролировать, руководитель, принимающий его, указывает лицо, на которое возлагается контроль.

Специальное подразделение в системе органов прокуратуры, которое занимается организацией работы и контролем, — это организационно-контрольное управление Прокуратуры СССР, организационно-контрольные управления и отделы прокуратур союзных республик. В прокуратурах автономных республик, краев и областей, в транспортных прокуратурах, действующих на правах областных, эти обязанности выполняют старшие помощники прокуроров по организационно-контрольным вопросам.

В соответствии с приказом Генерального прокурора СССР № 5 от 15 января 1988 г. "О совершенствовании деятельности организационно-контрольных подразделений в условиях коренной перестройки работы органов прокуратуры" руководители организационно-контрольных подразделений и старшие помощники прокуроров по организационно-контрольным вопросам являются членами коллегий соответствующих органов прокуратуры.

Таким образом, субъектами контроля могут быть любые должностные лица органов прокуратуры, наделенные этим правом в силу действия принципа подчиненности или специального акта реализации прав и обязанностей руководителя.

Проблемным представляется вопрос об объектах контроля в прокуратуре. Как известно, в философском значении объект — это то, на что направлена познавательная и иная деятельность. В рассматриваемом случае к объекту относится то, что подлежит контролю в нижестоящей подчиненной прокуратуре. Если обратиться к приказам и указаниям Генерального прокурора СССР, то можно увидеть чрезвычайное многообразие обстоятельств, которые должны подлежать контролю.

Например, в п. I указания Генерального прокурора СССР № 20/55 от 15 сентября 1981 г. установлено, что контроль должен быть усилен за неуклонным исполнением:

постановлений ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по вопросам охраны правопорядка и борьбы с правонарушениями;

приказов и указаний Генерального прокурора СССР;  
собственных решений.

В п. 2 данного указания предлагается совершенствовать деятельность аппаратов по контролю за работой нижестоящих прокуратур, следовательно, кроме названных решений, подлежащих контролю, объектом контрольной деятельности служит вся работа подчиненной прокуратуры.

В упомянутом уже приказе Генерального прокурора СССР № 5 от 15 января 1988 г. в числе обязанностей организационно-контрольных подразделений названо требование повседневности контроля за согласованностью и взаимодействием структурных подразделений, а также других вопросов, требующих комплексного подхода. Между тем решение любых организационных задач практически всегда требует комплексного подхода. Предлагается также установить строгий контроль за подготовкой вопросов на рассмотрение коллегий в целях выработки обоснованных решений и за организацией выполнения принятых решений. Помимо этого, рекомендуется ежедневно контролировать обеспечение комплексного и строго дифференцированного подхода при подготовке документов, направляемых в нижестоящие прокуратуры.

Конкретные обстоятельства, подлежащие контролю, указываются и в других приказах и указаниях Генерального прокурора СССР.

Несомненно, что многочисленность и многообразие документов, в которых называются обстоятельства, подлежащие контролю, на практике создают трудности в понимании какой-либо последовательности и завершенности контроля в системе организации управления органов прокуратуры. Создается впечатление, что контролировать необходимо все, а коль скоро задача эта невыполнима, то контрольная деятельность зачастую проходит выборочно, эпизодически, непоследовательно и недостаточно эффективно.

В данной связи представляется более правильным считать объектом контроля в прокуратуре деятельность подчиненных должностных лиц по исполнению служебных обязанностей и управленческих решений с позиции их результативности. Последнее утверждение подчеркивает целенаправленность информации, которую следует получать, осуществляя контрольную деятельность.

До сих пор, однако, в системе органов прокуратуры основное внимание уделяется контролю не за содержанием деятельности органов прокуратуры и полученными результатами, а за формой такой деятельности. При этом деятельность прокурора оценивается положительно, если в его планах находят отражение все действующие приказы и указания Генерального прокурора СССР и других вышестоящих прокуроров.

Планируя мероприятия на следующий период деятельности, прокурор учитывает, что контролировать. Следовательно, оценивать его работу

вышестоящие руководители будут в зависимости от того, все ли действующие приказы и указания Генерального прокурора СССР задействованы и нашли отражение в плане работы прокуратуры. Поэтому прокурор стремится, используя определенную технику учета, равномерно заниматься действующими приказами и указаниями Генерального прокурора СССР.

В другой ситуации, например при ожидании отраслевой или целевой проверки, прокурор, зная, что контролировать и оценивать его деятельность будут с учетом того, как он использует в своей повседневной работе отраслевой приказ Генерального прокурора СССР или отдельные его указания, все планы составляет таким образом, чтобы в них нашло отражение исполнение только тех документов, которые станут предметом оценки.

Представляется, что направленность на соблюдение необходимой формы, а точнее, на формализм деятельности — одна из существенных причин невысокой эффективности прокурорской деятельности. В современных условиях нужно переориентировать контроль на результаты деятельности нижестоящей прокуратуры. Что касается формы и методов их достижения, то они должны выбираться конкретными работниками органов прокуратуры самостоятельно в зависимости от конкретной ситуации.

Безусловно, в некоторых случаях результаты есть прямое следствие применения в прокурорской деятельности определенных форм и методов работы, нередко строго оговоренных в законе. В этих условиях со стороны вышестоящих органов прокуратуры контроль должен быть распространен и на те формы и методы, которые в данной ситуации приобретают характер определенного результата деятельности подчиненных органов прокуратуры.

Следовательно, в условиях, когда от прокуроров всех уровней требуется целенаправленная деятельность, контроль должен быть перенесен на достигнутые результаты. Такой контроль способствует эффективному движению вперед, т.к. позволяет не только выдерживать заданный режим деятельности, но и корректировать его, направляя работу подчиненных.

Ориентация на достижение определенных результатов и на контроль за результатами деятельности прямо вытекает из требований приказа Генерального прокурора СССР № 23 от 11 июня 1984 г. "О мерах по улучшению организации работы городских и районных прокуратур". В нем отмечается, что при оценке работы прокуратуры необходимо исходить из достигнутых результатов на главных направлениях ее деятельности.

Таким образом, объектом контроля в прокуратуре должны стать результаты деятельности подчиненных ей работников по выполнению служебных обязанностей и управленческих решений.

Исходя из того, что деятельность прокуратуры должна быть направлена на определение и реализацию подцелей и главной цели, то и итоги этой деятельности могут быть представлены через систему, состоящую из главного результата, функциональных и вспомогательных результатов. Главным результатом деятельности органов прокуратуры, как представляется, следует считать укрепление законности и правопорядка на поднадзорной территории или объекте. Главный результат зависит от функциональных и вспомогательных результатов деятельности органов прокуратуры. Думается, что к функциональным следует отнести результаты по выявлению нарушений законов, реагированию на них и восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, должностных лиц, государственных и общественных организаций на главных направлениях деятельности органов прокуратуры, определенных в Законе СССР о Прокуратуре СССР.

Вспомогательными являются результаты деятельности, которые содействуют получению главного и функциональных результатов. К вспомогательным следует отнести результаты общепрофилактической работы органов прокуратуры, материально-технического обеспечения, финансово-хозяйственной деятельности, организации статистики, систематизации законодательства, кадровой работы и др.

Для того чтобы названные результаты нашли свое практическое применение в контрольной деятельности органов прокуратуры, их необходимо представить через систему показателей. Такими показателями могут быть абсолютные и относительные цифры, показатели удельного веса, уровня, интенсивности и другие соотношения. Большая их часть отражается в действующих формах отчетности органов прокуратуры, в аналитических справках, обобщениях и т. д.

В ряде случаев в силу творческого характера результаты деятельности органов прокуратуры не могут быть представлены через систему показателей. В таких ситуациях за основу контроля можно принять не цифровые коэффициенты результатов того или иного вида прокурорской деятельности, а краткое словесное описание ожидаемых и фактических результатов.

Предлагаемый контроль за результатами деятельности органов прокуратуры позволит избежать чрезмерной опеки подчиненных, будет способствовать развитию творческой инициативы и ответственности, устранению в руководстве подчиненными заорганизованности и мелочной опеки.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ  
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ /НОВЫХ/ МАТЕРИАЛОВ  
СУДЬЯМИ КАССАЦИОННОЙ И НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИЙ

В постановлении II съезда народных депутатов СССР от 23 декабря 1989 г. "Об усилении борьбы с организованной преступностью" выражается озабоченность недостатками в правоприменительной практике и несовершенством законодательства. При обсуждении основных направлений реформы уголовно-процессуального закона у практических работников нашло поддержку предложение о введении в деятельность кассационной и надзорной инстанций элементов апелляции. Тем самым предлагаются пути устранения ряда ошибок, допущенных судами первой инстанции без направления дел на новое рассмотрение, что должно существенно повысить оперативность правосудия.

Думается, эти предложения должны получить свое развитие путем расширения возможностей института новых материалов, представляемых в кассационную и надзорную инстанции.

Впервые в советском уголовном процессе право сторон представлять в кассационную инстанцию новые, дополнительные материалы, обосновывающие или подтверждающие доводы своих жалоб и опровергающие доводы процессуального противника, введено Законом о судостроительстве 1938 г. "В первое время после принятия этого закона в отдельных судах делались попытки крайне расширительно истолковывать понятие новых, представляемых сторонами материалов и под видом этих материалов вызывать и допрашивать в заседании кассационной инстанции свидетелей и экспертов... Однако вызов и допрос в заседании кассационной инстанции свидетелей и экспертов означал бы проведение нового судебного следствия, т.е. превращение кассационной инстанции в апелляционную инстанцию" [1, с. 185].

Действительно, судебная практика последних десятилетий, основываясь на нормах УПК, принятых в союзных республиках в соответствии с Основами уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1968 г., приемлет в качестве дополнительных лишь письменные материалы и документы.

Достаточно спорным на протяжении всех этих лет является вопрос о допустимости в качестве доказательств, представляемых в кассационную и надзорную инстанции в качестве дополнительных материалов, письменных заявлений и объяснений граждан. Большинство авторов, в том числе М.С. Строгович, признают допустимыми подобные заявления, хотя судебная

практика практически не восприняла допустимость письменных объяснений граждан, как допрошенных в качестве свидетелей, так и не привлеченных к участию в деле на предыдущих стадиях процесса.

В юридической литературе нет единства в оценке правовой природы дополнительных материалов как источника доказательств исходя из принципов относимости и допустимости доказательств в уголовном процессе.

Наиболее удачным для разрешения спора, являются ли дополнительные материалы доказательствами или они не обладают такими качествами, выступает определение коллектива авторов Харьковского юридического института, суть которого в следующем: "По своей процессуальной природе дополнительные материалы, не будучи в большинстве случаев доказательствами в том значении, которое придает им закон, являются тем не менее доказательствами отсутствия или наличия оснований к отмене приговора" [2, с. 46]. Это определение вытекает из смысла ст. 361 УПК УССР.

Здесь следует признать, что дальнейшее сохранение данной нормы в прежней редакции не позволит совершить правосудие достаточно эффективно и оперативно с учетом собранных кассационной и надзорной инстанциями дополнительных материалов.

Действующим уголовно-процессуальным законодательством практически не урегулирован вопрос о сборе и оценке дополнительных материалов в стадиях судебного надзора, о правах его субъектов.

Как указывает В.А.Познанский, "...под судебным надзором следует понимать процессуальную деятельность всех вышестоящих судов, связанную с проверкой законности и обоснованности приговоров, определений и постановлений как не вступивших, так и вступивших в законную силу: кассационную, в порядке судебного надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам" [3, с. 12].

Какими же процессуальными правами обладают субъекты этих трех стадий судебного надзора, относятся ли к ним защитники осужденных, представители потерпевших и конкретные прокуроры, какими правами обладают все эти лица по истребованию, представлению и оценке дополнительных /новых/ материалов?

По определению Б.В.Алексеева, "...сама оценка доказательств — это лишь осуществляемая в логических формах мыслительная, а не какая-либо иная деятельность субъектов надзорного производства, направленная на установление оснований для вывода о законности и обоснованности судебного решения, о соответствии этого решения объективной действительности" [4, с. 39].

В соответствии с действующими нормами УПК наблюдается существенное несоответствие между функциями субъектов. Основное бремя нагрузки

мыслительной деятельности лежит на докладчиках как кассационной коллегии, так и докладчике, изучающем дела в порядке судебного надзора. Право же истребовать какие-либо дополнительные материалы принадлежит лишь председателю областного суда и председателю судебной коллегии, непосредственно не принимающим участия на этой стадии в указанной мыслительной деятельности.

Такое процессуальное бесправие и отсутствие самостоятельности всех субъектов надзорного производства снижают ответственность за принимаемые решения. Представляется, что с этим необходимо покончить, процессуально закрепив право докладчиков кассационной и надзорной инстанций на истребование дел и любых дополнительных материалов, необходимых для принятия правильного решения по делу.

В связи с расширением прав и полномочий адвокатов следует законодательно закрепить процедуру сбора ими дополнительных материалов и участия в докладе материалов жалоб лицом, уполномоченным на принесение протеста.

Одним из актуальных является вопрос о возможности проведения на этих стадиях различных экспертиз. В судебной практике не единичны случаи, когда потерпевшие выражают свое несогласие с выводами экспертизы о степени тяжести причиненных телесных повреждений, считая, что им причинены повреждения более тяжкие, чем установлено на предыдущих стадиях процесса. И в условиях действующего законодательства этот вопрос практически неразрешим. Судебные и прокурорские инстанции, отказывая в принесении протестов по этим основаниям, предлагают представить новое заключение. Естественно, медицинские эксперты без отмены состоявшихся судебных решений не могут провести повторные экспертизы.

А.Я.Грун, полемизируя с М.А.Чельцовым и Н.В.Чельцовой, полагающими возможным использование в порядке судебного надзора заключения, данного после вступления решения по делу в законную силу, указывает, что "проведение повторной экспертизы - следственное действие, а проведение расследования по делу до отмены приговора, без возбуждения производства по вновь открывшимся обстоятельствам недопустимо" [5, с. 21]. Далее автор предлагает надзорной инстанции для рассеяния сомнений в экспертизе прибегнуть к "консультации сведущего лица", но не разъясняет, как это сделать процессуально и какое доказательственное значение может иметь мнение такого лица.

Представляется, что приведенная точка зрения ошибочна, т.к. не учитывает возможности суда первой инстанции на проведение экспертизы в суде /ст. 310 УПК УССР/. Поэтому наделение суда кассационной и над-

зорной инстанций в исключительных случаях правом проведения дополнительной экспертизы позволит принять правильное решение в случаях, по которым требуются специальные познания.

Данный вопрос вызвал острую дискуссию на пленуме Верховного суда УССР, обсуждавшем в декабре 1989 г. постановление "О применении судами республики законодательства, регламентирующего пересмотр в порядке надзора приговоров, определений, постановлений по уголовным делам".

Несмотря на многообразие предложений, в п. 6 пленум отметил, что суд надзорной инстанции может принять дополнительные материалы, поступившие с протестом, или истребовать их в случае, если они относятся к обстоятельствам, которые были предметом исследования в суде и свидетельствуют о наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Однако предоставлением права истребования новых материалов лишь суду надзорной инстанции, которым являются пленум Верховного суда и президиум областного суда, необоснованно ограничиваются права и возможности не только докладчика надзорной инстанции, но и председателя областного суда и его заместителя.

Как указывается в названном постановлении, дополнительные материалы подлежат оценке в совокупности с имеющимися в деле доказательствами и наряду с ними могут быть положены в основу решения только об отмене приговора /определения, постановления/ с направлением дела на новое судебное рассмотрение либо на расследование.

Изменение приговора и последующих судебных решений или отмена с прекращением дела на основании дополнительных материалов не допускается, за исключением случаев, когда достоверность фактов, устанавливаемых такими материалами, не нуждается в проверке судом первой инстанции /документы, свидетельствующие о недостижении осужденным возраста, с которого наступает уголовная ответственность, об отсутствии прежней судимости и др./.

Позиция, занятая пленумом Верховного суда УССР, созвучна с мнением тех ученых, которые считают недопустимым расширение прав и полномочий кассационной и надзорной инстанций. В частности, А. Безуглов, polemизируя с П. Лупинской и Н. Радутной о роли Верховного суда СССР в управлении правосудия, указывает, что "его права, как и права всех надзорных и кассационных инстанций, должны быть резко ограничены: при наличии обоснованных сомнений они могут лишь отменить приговор и направить дело на новое рассмотрение" [6]. Вряд ли с таким ограничительным толкованием прав надзорной инстанции можно согласиться. Ведь в процессе правосудия важен конечный результат, чтобы как можно оперативнее

устранить ошибки, допущенные судом первой инстанции. И если это возможно сделать без ущемления чьих-либо интересов в процессе надзорного или кассационного производства, то зачем направлять дела на новое рассмотрение, тем самым увеличивая и так непомерную нагрузку в народных судах и порождая волокиту.

Бесспорно, что основным фильтром по устранению допущенных судебных ошибок должна быть кассационная инстанция. Вместе с тем и исключительная стадия процесса — проверка вступивших в законную силу судебных постановлений — должна иметь более широкие возможности и полномочия. К этому призывает и постановление пленума Верховного суда УССР от 12 октября 1989 г. "О практике рассмотрения судами республики уголовных дел в кассационном порядке". В п.3 постановления констатируется право кассационной инстанции принять от прокурора или от участников процесса материалы, которых ранее в деле не было, но опять же подчеркивается: "...если они имеют значение для разрешения вопроса об изменении или отмене приговора".

Данное разъяснение также вытекает из процессуальных норм, но не способствует оперативности правосудия. Ведь в судебной практике не единичны случаи, когда осужденными и их защитниками в опровержение доводов протеста или жалобы потерпевшего в кассационную инстанцию представляются новые материалы. Но исходя из действующего законодательства получается, что они не должны приниматься кассационной инстанцией, т.к. служат основанием к оставлению приговора без изменения, а протеста прокурора — без удовлетворения.

Определенные сложности в судебной практике вызывает вопрос об оценке и критериях отнесения новых /дополнительных/ материалов к основаниям пересмотра приговора либо в порядке судебного надзора, либо по вновь открывшимся обстоятельствам. Комментируемое постановление пленума о судебном надзоре также не вносит достаточной ясности. В п. II указывается, что в случаях, когда сомнение в законности и обоснованности судебного решения связано с обстоятельствами, которые не были известны суду и обнаружены после вступления приговора в законную силу, вопрос о пересмотре такого решения может быть разрешен только в порядке производства по вновь открывшимся обстоятельствам. Однако такие обстоятельства могут быть неизвестны суду по двум причинам: первая — данных обстоятельств на тот момент не существовало или всеми возможными следственными действиями их не удалось установить; вторая и наиболее распространенная — данные обстоятельства не стали достоянием гласного процесса вследствие неполноты как предварительного, так и судебного следствия.

Поэтому от правильной оценки этих факторов и зависит порядок дальнейшего производства по делу.

В ч. 3 этого же пункта в проекте постановления пленума предлагалось отнести к основаниям для возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам "изменение одним из осужденных после вступления приговора в законную силу своих показаний в отношении другого осужденного, положенных в основу приговора в отношении последнего". В процессе обсуждения было учтено мнение судебной коллегии по уголовным делам Харьковского областного суда, поддержанное большинством участников пленума, и это предложение, как не соответствующее требованиям ст. 397 УПК УССР, исключили из постановления.

В случае же его признания такая жалоба осужденных в каждом случае должна была бы признаваться новым /дополнительным/ материалом и служить основанием к принесению протеста по вновь открывшимся обстоятельствам.

Обращает на себя внимание недостаточная процессуальная урегулированность вопроса о новых материалах в стадии судебного надзора. Кодексы УССР и РСФСР на этот счет не содержат никаких норм. Таким образом, представляется необходимым при разработке проектов УПК восполнить пробел и наряду с этим урегулировать вопрос о процессуальном механизме рассмотрения надзорных жалоб.

Изучение дела в порядке судебного надзора в случае отказа в принесении протеста по рекомендациям соответствующего пленума Верховного суда СССР должно завершаться составлением мотивированного заключения. Однако в действующем законодательстве отсутствует даже такой процессуальный термин, как заключение.

Представляется, что изучение этой категории дел должно завершаться вынесением постановления об отказе в принесении протеста, согласованного с председателем судебной коллегии и утверждаемого председателем областного суда. Тем самым существенно улучшается качество изучения и разрешения надзорных жалоб, потому что появляется персональная ответственность члена суда, изучившего дело, за законность и обоснованность вынесенного постановления.

В новых кодексах также должно быть реализовано предложение о необходимости признавать в судах доказательства, добытые с помощью технических средств, киноплёнки, видео- и магнитофонные записи. Процессуальное признание перечисленного в качестве доказательств в судах первой инстанции позволит использовать результаты применения технических средств и в качестве дополнительных материалов в стадии судеб-

ного надзора, и, очевидно, с предоставлением права по их сбору не только следственным органам, но и другим участникам процесса.

Высказанные предложения основаны на судебной практике Харьковского областного суда. После более углубленного изучения целесообразно учесть их в работе при совершенствовании процессуального законодательства.

#### Список литературы

1. Строгович М.С. Проверка законности и обоснованности судебных приговоров. - М., 1956.
2. Грошевой Ю.М., Пономаренко Л.Г., Хотенец В.М. Кассационный протест прокурора по уголовным делам. - К., 1989.
3. Познанский В.А. Вопросы теории и практики кассационного производства в советском уголовном процессе. - Саратов, 1978.
4. Алексеев В.Б. Оценка доказательств в стадии надзорного производства. - М., 1971.
5. Грун А.Я. Пересмотр приговоров в порядке судебного надзора. - М., 1969.
6. Сов. юстиция. - 1989. - № 2.

В.М. Чижиченко

#### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПОТЕРПЕВШЕГО В СУДЕ ВТОРОЙ ИНСТАНЦИИ ПО ДЕЛАМ, ВОЗБУЖДАЕМЫМ ПО ЕГО ЖАЛОБЕ

Судопроизводство по делам, возбуждаемым не иначе как по жалобе потерпевшего, обладает определенными процессуальными особенностями, которые вытекают из специфики таких преступлений, порядка их возбуждения и судебного рассмотрения. Вопрос о правовой природе дел частного обвинения, как и вопрос о тех мотивах, которые обусловили выделение их в самостоятельную категорию уголовных дел, представляют теоретический и практический интерес. Особый порядок их разрешения регламентирован ст. 27 УПК УССР и разъяснениями пленума Верховного суда УССР "О судебной практике по уголовным делам, возбуждаемым не иначе как по жалобе потерпевшего, и практике передачи материалов на рассмотрение товарищеских судов" от 25 января 1974 г. с последующими изменениями. В литературе довольно полно исследованы процессуальные условия разрешения этих дел в суде первой инстанции [1; 3].

Нас же интересуют некоторые особенности рассмотрения данной категории дел в суде второй инстанции, в частности в аспекте полноты защиты прав и законных интересов потерпевшего.

Общепризнано, что к числу основных процессуальных особенностей указанной категории дел относится возбуждение их при наличии жалобы потерпевшего и прекращение производства по делу за примирением потерпевшего и подсудимого /ст.27 УПК УССР/. Отсутствие жалобы потерпевшего исключает производство по делам частного обвинения и влечет за собой прекращение производства по делу. Прекращение дел частного обвинения ввиду отсутствия жалобы потерпевшего может иметь место и тогда, когда в жалобе отсутствует волеизъявление потерпевшего о привлечении лица к уголовной ответственности.

Устанавливая особый порядок производства по делам, возбуждаемым не иначе как по жалобе потерпевшего, законодатель, несомненно, стремился максимально защитить интересы потерпевшего, предоставляя ему возможность активно участвовать в этих делах, избличать лиц, виновных в совершении таких преступлений, которые самым непосредственным образом затрагивают его личные интересы.

Может ли служить основанием для прекращения уголовного дела отсутствие в жалобе потерпевшего его выводов о квалификации действий лица, в отношении которого подана жалоба? На наш взгляд, положительный ответ на этот вопрос противоречил бы требованиям ст.94 УПК УССР, в которой установлен один из поводов для возбуждения дела — заявление отдельных граждан.

Изучение по судебной практике поводов и оснований для возбуждения уголовных дел по Ворошиловградскому областному суду за 1986 г. показало, что из 50 уголовных дел публичного обвинения только в 10 случаях поводом к возбуждению дела послужили жалобы потерпевших и их представителей. Следует отметить, что в том случае, когда кассационный суд при рассмотрении дела выявит обстоятельства о необходимости изменения квалификации действий виновного на статьи закона, предусматривающие ответственность за преступления, дела по которым возбуждаются не иначе как по жалобе потерпевшего, для решения данного вопроса нужно наиболее полно выяснить интерес потерпевшего. Для этого кассационный суд должен иметь полномочия на непосредственное исследование доказательств.

Потерпевший — это лицо, не только добывающееся в процессе восстановления своих нарушенных прав и защиты законных интересов, несущее обвинительную функцию, но и являющееся носителем информации о преступлении. Введение апелляционных начал позволит суду кассационной

инстанции восполнить ту часть доказательств, в которых отражается интерес потерпевшего об ответственности лица, причинившего вред, а потерпевшему — осуществить свою обвинительную функцию в полном объеме. Необоснованное лишение потерпевшего прав на осуществление указанной функции либо ее сокращение ведет к нарушению прав и законных интересов потерпевшего.

Так, Верховный суд Украинской ССР изменил приговор Одесского областного суда по уголовному делу в отношении гражданина Г., переквалифицировав его действия со ст. 17-93, пп. "г" и "е" УК УССР, на ч. I ст. 106 этого же кодекса и дело производством прекратил ввиду отсутствия жалобы потерпевшей [4]. Законный интерес потерпевшей, ее права на доказывание нарушены, т.к. суд кассационной инстанции мер по их защите не принял и отношение потерпевшей к привлечению к ответственности причинившего вред лица не выяснил. Восполнить эти обстоятельства суд мог в рамках апелляционных начал в процессе кассационного рассмотрения дела.

Прекращение же дел частного обвинения за примирением потерпевшего с подсудимым зафиксировано в ст. 27 УПК УССР и представляет собой одну из особенностей производства по делам этой категории. Примирение есть двусторонний акт, требующий согласия не только потерпевшего, но и подсудимого. Обобщенное их желание должно быть добровольным, осознанным, о котором они сообщают устно или письменно. Устное заявление должно быть занесено в протокол судебного заседания, а письменное приобщено к материалам уголовного дела. Примирение потерпевшего с подсудимым имеет важное значение не только для охраны прав и законных интересов личности, в то же время оно является эффективным средством, позволяющим одновременно устранять конфликты между гражданами. Уголовно-процессуальное законодательство союзных республик по-разному определяет момент, до которого возможно принятие решения о прекращении дела за примирением. Статья 27 УПК УССР /ст. 27 УПК РСФСР/ и большинство ныне действующих кодексов союзных республик устанавливают, что примирение возможно до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора<sup>1</sup>.

Судебной практикой поставлен вопрос о правомерности прекращения производства по делу ввиду примирения потерпевшего и подсудимого при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции, т.е. когда заявление о примирении подано непосредственно суду кассационной инстанции, а по

---

<sup>1</sup> Примерно аналогичная точка зрения изложена Н.Ермаковым и П.Элькинд только для суда первой инстанции.

делу постановлен обвинительный приговор. Так, по приговору Краснолучского городского народного суда Ворошиловградской области гражданин С. был осужден по ч. 2 ст. 106 УК УССР. Потерпевший и осужденный обжаловали приговор суда первой инстанции и каждый в жалобе отстаивал свои интересы. При поступлении уголовного дела в суд кассационной инстанции потерпевший и подсудимый в порядке ст. 363 УПК УССР в дополнительных жалобах поставили вопрос об отмене приговора и прекращении производства по делу ввиду их примирения. Ворошиловградский областной суд по второй инстанции прекратил кассационное производство ввиду отзыва жалоб. В дальнейшем этот же суд в порядке надзора изменил состоявшиеся судебные решения и применил требования ст. 51 УК УССР.

На наш взгляд, такое решение суда второй инстанции не защищает законные интересы личности в уголовном судопроизводстве и не позволило потерпевшему и подсудимому в полной мере использовать предоставленные им права по защите их законных интересов [5]. Вместе с тем суд кассационной инстанции, самостоятельно исследуя обстоятельства дела, может достигнуть примирения потерпевшего и подсудимого, которым должно быть предоставлено право в письменной форме изложить свое мнение о прекращении производства по делу ввиду примирения [1].

Как сопоставить оба положения: не является ли это отказом от обвинения потерпевшим и почему суд в таком случае не принял всех мер по реализации гарантированных потерпевшему и подсудимому прав? Статья 27 УПК УССР факт примирения потерпевшего и подсудимого допускает лишь до удаления суда в совещательную комнату. Представляется, что такое их право наиболее эффективно могло быть реализовано до вступления приговора в законную силу.

Думается, более полно регулирует право суда на прекращение дела за примирением потерпевшего и подсудимого УПК Литовской ССР /ст. 126/ и УПК Эстонской ССР /ст. 221/, согласно которым примирение возможно до вступления приговора в законную силу. Однако не может и не должно подвергаться сомнению одно из основных правил судопроизводства, в соответствии с которым вопрос о виновности или невиновности подсудимого решает только суд при удалении в совещательную комнату. Представляется целесообразным дать право суду кассационной инстанции при поступлении заявлений о прекращении дела за примирением вынести решение о прекращении уголовного дела. Все эти решения суда обуславливают необходимость введения апелляционных начал в деятельности суда второй инстанции.

Практическое расширение полномочий суда второй инстанции позволит в более полной мере защитить законные интересы личности в уголовном судопроизводстве.

## Список литературы

1. Альперт С.А. Производство по уголовным делам, возбуждаемым по жалобе потерпевшего. - Харьков, 1976.
2. Ермаков Н., Элькин П. Из практики применения постановления Пленума Верховного суда СССР "О судебном приговоре" // Сов. юстиция. - 1970. - № 12. - С. 8.
3. Катквало С.И., Лукшевич В.З. Судопроизводство по делам частного обвинения. - Л., 1972.
4. Архив Одесского областного суда за 1987 г.
5. Архив Краснолучского городского народного суда Ворошиловградской области за 1986 г.

Д.В. Задыхейло

### КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КРАЖ НА ПРОИЗВОДСТВЕ ПО МАТЕРИАЛАМ МОЛОЧНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ//

Острота распространенности краж на производстве в народном хозяйстве страны не спадает. К числу наиболее пораженных относятся мясная, молочная, пищевая, а также многие другие отрасли, чья продукция, попадая во все расширяющийся перечень дефицита, приводит к резкой активизации деятельности расхитителей, росту их численности.

Ввиду чрезвычайно высокого уровня латентности хищений в указанных отраслях /например, в молочной промышленности, по нашей оценке, на каждое зарегистрированное мелкое хищение приходится от 1000 до 1500 латентных/ их общественная опасность не всегда осознается адекватно. Недооценивается, во-первых, тот колоссальный размер материального ущерба, который причиняется народному хозяйству и фактически перекладывается на рядового потребителя в форме реализации ему продукции, произведенной с недовложением наиболее ценных компонентов; во-вторых, то, что систематическое совершение краж на производстве стало социальной нормой для многих миллионов трудящихся. Именно это-то обстоятельство, способствующее формированию определенного негативного социально-психологического фона, и ведет к подрыву основ правопорядка вообще, служит одной из главных, исходных предпосылок для развертывания целой системы экономической преступности.

Наше исследование, проведенное на материалах предприятий молочной промышленности Харьковской и Черкасской областей, имело своей целью определение реальных параметров криминологической характеристики краж на производстве, подавляющее большинство которых составляют мелкие хищения, а также выяснение круга наиболее значимых их детерминант, механизма их взаимодействия. В процессе исследования использовали методы опроса - анкетирование и интервью различных категорий работников отрасли; изучения документов - материалов проверок качества продукции, осуществляемых соответствующими инспекциями Минторга и Госстандарта, административных производств по делам о мелких хищениях, некоторых производственных норм технико-экономического и технического характера; непосредственного наблюдения.

Полученные результаты позволяют сделать вывод, что совершение мелких хищений на предприятиях молочной промышленности носит массовый, открытый, устойчивый и зачастую организованный характер. Распространяясь практически на все социально-демографические категории работников, явление приобрело по сути форму групповой нормы поведения. Тем не менее в интересах эффективной предупредительной деятельности и исходя из обстоятельств совершения деликтов, расхитителей следует дифференцировать по таким критериям: а/ по степени доступа данных лиц к готовой продукции либо ее компонентам; б/ особенностям социально-ролевой противоречивости положения, занимаемого в производственной структуре; в/ степени злостности противоправного поведения, а также некоторым другим.

Соответственно следует выделять группы расхитителей, формируемые из работников основного производства, которые имеют непосредственный доступ к производству продукции, и тех, кто занят на вспомогательных участках и такого доступа не имеет; рабочих, мастеров /материально ответственных лиц/ и представителей администрации. Как на самостоятельные категории расхитителей нужно указать на водителей-экспедиторов и работников вневедомственной охраны.

По степени злостности расхитителей необходимо подразделять на "несунов обычных" - совершавших хищения в целях личного потребления, и "несунов злостных" - осуществляющих свою деятельность в целях последующего сбыта похищенного.

Средний размер похищаемого в результате совершения единичного мелкого хищения на предприятиях отрасли составляет примерно 4,5 руб., однако реально эта величина колеблется от 1-2 руб. у "несуна обычного" до 10-20 руб. и выше - у "несуна злостного". Приведенные данные с учетом произведенной латентности уровня деликтов позволяют с большей или меньшей вероятностью предположить, что типичному городскому

молочному заводу с трехсоттонной мощностью суточной переработки молока в результате мелких хищений причиняется годовой ущерб в пределах 250-350 тыс. руб.

Закономерно возникает вопрос: каким же образом ущерб таких размеров совместим с более или менее успешным выполнением производственных планов, сведением сырьевых балансов и т.д.? Результаты исследования позволяют вскрыть основные звенья "технологии" совершения и сокрытия данных правонарушений.

1. На предприятиях создаются излишки продукции, и именно эти неучтенные излишки служат главным источником совершаемых хищений, прежде всего путем занижения фактических параметров принимаемого сырья /главным образом - его жирности/. Этому способствует несовершенство метода определения жирности молока, применяемого в отрасли, не позволяющего учитывать сотые доли процента. Между тем, занижая жирность принимаемого сырья всего на 0,05%, мастер приемного отделения типового молочного завода за смену может создать около 150 кг излишков жира, что эквивалентно 4,5 т молока. А отсутствие жесткого контроля со стороны колхозов и совхозов при реализации им с предприятий вторичного сырья /обезжиренного молока и сыворотки, используемых для корма молодняка/ также создает возможности для систематического его недовеса и накопления при этом неучтенных излишков белка.

Таким образом, резервы двух важнейших компонентов молочной продукции создаются за счет поставщиков сырья и потребителей вторичного сырья - животноводческих хозяйств.

2. Один из основных способов сокрытия массовых мелких хищений и одновременно условие их совершения на предприятиях отрасли - выпуск продукции с недоложением существенных компонентов, однако реализуемой населению как соответствующей требованиям государственных стандартов. В этом случае возмещение ущерба, причиняемого кражами на предприятиях отрасли, перекладывается фактически на потребителя.

3. Как способ реального создания излишков продукции необходимо рассматривать и экономию сырья в рамках норм, определяющих предельные потери при производстве единицы продукции, как результат четкого соблюдения производственной и технологической дисциплины. Однако, учитывая невысокую надежность используемого в отрасли оборудования, частые нарушения правил его эксплуатации, а главное - периодическое ужесточение указанных норм /ныне действуют нормы, введенные на срок с 1 июля 1988 г. по 1 января 1991 г./, данный способ создания излишков не является основным.

При анализе сложной проблемы детерминации краж на производстве обнаруживается непосредственная их связь с явлениями бесхозяйственности, отсутствием надежного учета и контроля, существенными изъянами в организации охраны материальных ценностей и фактической безнаказанностью правонарушителей. Однако детерминанты более глубокого порядка коренятся в сложном сочетании дисфункций важнейших экономических, политических и нравственных институтов. Застой в общественно-политической жизни, процесс углубляющегося отчуждения работников-производителей от средств производства, от результатов своего труда, застылость форм функционирования социалистической собственности, существенные искажения принципов социальной справедливости и социалистической законности — все это из года в год, десятилетиями создавало питательную почву для активизации асоциально-индивидуалистической психологии в масштабе всего общества.

Попытка разложить сложный механизм криминологической детерминации краж на производстве требует дифференциации факторов на группы. Среди них мы выделяем а/ материально-экономические обстоятельства общезначительного значения и их конкретные, специфические проявления в отрасли; б/ типичные обстоятельства организационного характера; в/ типичные обстоятельства технического и технологического характера; г/ обстоятельства нравственно-психологического характера.

К первой группе факторов в первую очередь относим явление отчуждения работников, трудовых коллективов от средств производства, результатов своего труда. Традиционно сложилось, что такое отчуждение проявляется в отрасли с большей остротой, чем в народном хозяйстве в целом. Так, во время полного господства уравнительного принципа распределения его абсолютные параметры устанавливались в отрасли на минимальном уровне, что приводило к существованию ничем обоснованного, существенного разрыва между уровнем оплаты труда работников отрасли и работников, занимающихся аналогичной работой во многих других отраслях. И сегодня, когда общество вступило на путь коренных реформ, в том числе в сфере экономических отношений, отрасль можно назвать аутсайдером этого процесса. С 1990 г. здесь переходят только ко второй форме хозрасчета, уже показавшей свою ограниченную эффективность в практике многих других отраслей народного хозяйства, чьи трудовые коллективы сейчас идут дальше — к аренде, к акционерным формам собственности.

Учитывая существующее состояние внедряемых хозрасчетных форм организации и оплаты труда, можно сделать вывод, что, несмотря на из-

вестное продвижение вперед, в отрасли по различным причинам /удручающее состояние материально-технической базы, текучесть кадров, несовершенство хозяйственных связей с партнерами, рецидивы остаточного принципа финансирования отрасли, консерватизм аппарата управления и самих трудовых коллективов/ отчуждение от средств производства, результатов своего труда еще далеко не преодолено.

Другим фактором из категории материально-экономических обстоятельств общехозяйственного значения, полагаем, является феномен расщепления социалистической собственности между ведомствами, наличие искусственных забюрократизированных перегородок, препятствующих естественному процессу экономического оборота. Тем не менее технологический императив, требующий специализации и координации производства, роста уровня его обобществления, свое действие продолжает, вздымая ведомственные перегородки. В случае запаздывания работы по перестройке системы управления экономикой в целях устранения таких перегородок создается почва для возникновения и роста сети неформальных связей и отношений, завязываемых по поводу решения конкретных хозяйственных проблем. Постоянно возобновляясь, такие отношения ведут к возникновению неформальных систем в структуре управления экономикой<sup>I</sup>.

Сферой максимального проявления таких систем выступает материально-техническое снабжение. Идет ли речь об обыкновенной заправке кислородных баллонов, о необходимости привлечения для производства определенных работ специальной техники /например, бульдозера/, об обеспечении производственного оборудования запасными частями, вплоть до плановых поставок основных и вспомогательных материалов, — все эти хозяйственные акции по причине сложившейся практики осуществляются посредством подношений в виде готовой высококачественной продукции лицам, от которых зависит решение данных вопросов. Будучи порождением старого, хронически дефицитного хозяйственного механизма, такая практика и сегодня имеет столь широкое распространение, что является одним из условий нормально функционирующего производства. В итоге складывается ситуация, когда администрация предприятия заинтересована в существовании надежных каналов систематического противоправного изъятия продукции, практически неизбежно становясь при этом соучастником хищений, чем лишает себя морального права бороться с ними, тем более, что данные деяния становятся очевидными для рядовых работников и крайне негативно влияют на нравственную атмосферу в коллективе.

---

<sup>I</sup> Яковлев А.М. Социология экономической преступности. — М., 1988.

К факторам детерминации краж на производстве материально-экономического характера следует отнести также, с одной стороны, разные негативные последствия дефицита многих видов молочной продукции в сочетании с продовольственной проблемой в целом и недостатками в организации работы торговли; с другой — фактически монопольное положение производителей большинства видов молочной продукции в конкретном районе. Понятно, что неудовлетворенный потребительский спрос в сочетании с монополией производителя создают благоприятный фон как для выпуска недоброкачественной продукции /произведенной с недоложением существенных компонентов/, так и для определенных злоупотреблений в отношениях с хозяйствами — поставщиками сырья.

Нельзя не видеть, что все указанные факторы в свою очередь усиливаются в связи с разноплановым негативным воздействием социально-экономического кризиса, охватившего общество.

К типичным обстоятельствам совершения краж на производстве в отрасли организационного характера, по нашему мнению, следует отнести неэффективную систему ведомственного ОТК, которое на практике не оказывает сколь-нибудь значительного противодействия выпуску продукции с недоложением существенных компонентов. Анализ материалов проверок качества выпускаемой продукции, осуществляемых Госторгинспекциями и органами Госстандарта — центрами метрологии и стандартизации /по Харьковской и Черкасской областям/, показывает, что имеет место систематический доступ в торговую сеть недоброкачественной молочной продукции, произведенной главным образом с недоложением ценных компонентов, однако допущенной к реализации системой ведомственного конечного контроля качества продукции как соответствующей требованиям государственных стандартов. Другим фактором такого рода выступает несовершенство организации и практической деятельности вневедомственной охраны, ее подразделений, что влечет за собой ее функциональную несостоятельность. Более того, контролеры данных подразделений зачастую вовлекаются в группы расхитителей и тем самым интегрируются в устойчивый механизм расхищения социалистического имущества.

К числу наиболее очевидных обстоятельств, определяющих дисфункцию данного института, следует отнести следующие: а/ жесткая закрепленность народнохозяйственных объектов за отделами вневедомственной охраны соответствующих РОВД — как проявление искусственного монополизма в оказании услуг; б/ отсутствие прямой зависимости между оплатой труда контролеров и руководителей вневедомственной охраны и размерами оплаты услуг по охране предприятиями согласно заключенным договорам; в/ крайне низкая оплата труда контролеров, охраны; г/ отсутствие оп-

тимального объективного критерия эффективности в деятельности охраны и ряд других.

Приведем некоторые обстоятельства технического и технологического характера, способствующие совершению краж. В первую очередь, это низкая степень автоматизации и механизации производственных процессов, характерная для молочной промышленности, которая проявляется в таких криминологически значимых обстоятельствах, как широкая доступность готовой продукции, сырья и полуфабрикатов – наиболее распространенных предметов хищений, возможность в процессе изготовления продукции заменять более ценные ее компоненты менее ценными либо просто изымать их без всякой замены. В конечном итоге низкая техническая оснащенность производства предполагает соответственно высокие нормы потерь сырья, что создает дополнительные возможности для расхитителей.

Сюда же относятся неполная переработка вторичного сырья как типичное явление для молочной промышленности и серьезные недостатки в его ценообразовании /особенно в условиях неглубокой внедренности хозяйственных отношений/ как на предприятиях отрасли, так и в хозяйствах, представляющих сырьевую базу. При отсутствии четкого механизма, глубоко увязывающего их взаимные интересы, это порождает бесхозяйственное отношение ко вторичному сырью, которое зачастую используется для создания излишков продукции /ее компонентов/.

Необходимо назвать и несовершенство, а то и отсутствие нужных средств метрологии. Как показывает практика, данное обстоятельство часто используют расхитители для завладения излишками сырья, продукции, занижая качественные показатели принимаемого сырья.

К нравственно-воспитательным обстоятельствам совершения хищений на предприятиях отрасли следует отнести глубокие нравственные деформации, укорененность в сознании равнодушного и попустительского отношения к посягательствам на социалистическую собственность, правовой нигилизм. Кроме того, сезонный характер производства многих видов молочной продукции, предполагающий значительную текучесть кадров и найм случайных людей, является обстоятельством, способствующим систематическому проникновению в трудовые коллективы лиц с заведомо сформировавшимися корыстными установками.

Как известно, среди мер предупреждения преступлений и правонарушений выделяют два уровня – общесоциальный и специально-криминологический. К основным мерам предупреждения краж на производстве общесоциального уровня следует отнести скорейший выход из тяжелого социально-экономического положения, в котором оказалась наша страна; динами-

зацию всех позитивных процессов перестройки; улучшение общего благосостояния населения. Данные меры общесоциального уровня являются исходным условием для эффективной реализации специально-криминологических мер. Преодоление отчуждения работников, целых трудовых коллективов от собственности на средства производства, от результатов своего труда в криминологическом аспекте видится также как узловая проблема общесоциального уровня предупреждения данных краж. Действительно, лишь в ситуации, когда каждый работник, трудовой коллектив в силу целого комплекса социально-экономических условий будут поставлены в положение хозяев, станут ответственно и заинтересованно использовать средства производства, будут обладать всей широтой позитивных возможностей самореализации, можно серьезно говорить о действенном участии трудовых коллективов и отдельных работников - субъектов предупредительной деятельности.

Внедрение в хозяйственный механизм рыночных инструментов регулирования экономики, в частности оптовой торговли, является, по нашему мнению, важным средством преодоления расщепления социалистической собственности между ведомствами, устранения искусственных бюрократических перегородок, препятствующих естественному процессу экономического оборота, а следовательно, и сложившейся здесь противоправной практики разрешения хозяйственных задач. Поэтому реформирование данного узла хозяйственного механизма нужно оценивать и как меру общесоциального предупреждения краж на производстве.

Важное предупредительное значение имело бы скорейшее преодоление продовольственного дефицита, в частности дефицита молочной продукции, особенно в сочетании с системой мер, направленных на устранение монополизма производителей данной продукции. В этой связи в качестве меры специально-криминологического предупреждения краж на производстве необходимо рекомендовать трудовым коллективам, администрациям предприятий установить порядок продажи работникам всех либо большинства видов продукции, изготавливаемой на данном предприятии, по льготным ценам в разумно ограниченном объеме. Это позволило бы вывести значительную часть работников предприятий из категории "несунов", усилить в групповом сознании восприятие краж на производстве как явления аморального, противоправного.

Специально-криминологические меры предупреждения хищений могут приобрести большую эффективность при условии введения в отрасли госприемки, ее тесных контактов с обществами потребителей, а также в результате устранения серьезных недостатков в деятельности вневедомственной охраны.

Предупреждение хищений на предприятиях молочной промышленности предполагает проведение долговременных и целенаправленных программ с участием хозяйственных и правоохранительных органов, широкой общественной ответственности.

В. Ю. Шепитько  
И. Ф. Яценев

## ПЛАНИРОВАНИЕ ДОПРОСА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Заключительным этапом подготовки к допросу несовершеннолетних является планирование. В криминалистической литературе планирование допроса рассматривается отдельными авторами как его организация или определение порядка его производства. Так, А. Н. Васильев определяет планирование следственного действия как организационный непрерывный процесс [3, с. 17]; Г. А. Воробьев указывает, что планирование следственного действия предполагает разработку порядка его проведения с использованием тактических приемов, составление плана, по которому разработанный порядок будет осуществляться [4, с. 61].

Такое понимание планирования допроса сужает его действительные функции. Планирование — это интеллектуальная деятельность следователя, связанная с решением мыслительных задач, которые имеют своей целью получение необходимых сведений, способствующих установлению истины по делу. Характеризуя планирование, А. В. Дулов отмечает, что его можно рассматривать как определенное сочетание элементов познавательной и конструктивной деятельности следователя [5, с. 47].

Планирование характеризует способность следователя к творчеству, его умение применять свои знания и опыт в практической деятельности по расследованию преступлений, определять и выбирать наилучший вариант действия в процессе расследования [18, с. 197].

Планирование допроса предполагает осуществление прогностической функции. Эффективность прогнозирования при планировании определяется следующими основными факторами: 1/ объемом и качеством оперативной и доказательственной информации по делу; 2/ данными, характеризующими социально-психологические особенности несовершеннолетнего допрашиваемого; 3/ уровнем интеллектуальных способностей самого следователя, его опытом и профессиональными знаниями. Прогностическая деятельность следователя имеет вероятностный характер и обусловлена неполнотой информации, относящейся к механизму совершенного преступления, личности допрашиваемого, кругу обстоятельств, которые могут быть ему известны.

При планировании следователь прогнозирует поведение несовершеннолетнего, возможность возникновения различных ситуаций и их изменения в течение производства допроса. Планируя допрос, необходимо предусматривать возможные реакции несовершеннолетнего на то или иное доказательство и эффективность их использования, а также изменение линии собственного поведения. Сложность прогнозирования поведения несовершеннолетнего и позиции, которую он может занимать на допросе, определяется его психологическими особенностями, что связано в ряде случаев с неадекватностью принимаемых им решений и действий.

Планирование допроса предполагает использование возможностей рефлексивного мышления. Понятие "рефлексия" включает такие процессы, как проникновение человека в явление чужого сознания, познание его человеком и представление, "моделирование" этих явлений в своем внутреннем мире [1, с. 127]. Используя рефлексивное мышление, следователь прогнозирует варианты ответов, которые может дать допрашиваемый на поставленные ему вопросы, и определяет соответствующую тактику поведения.

Эффективность планирования зависит от возможности правильно имитировать мышление несовершеннолетнего допрашиваемого и, как результат, спрогнозировать такой вариант его поведения, который он действительно выберет. Успех использования этого метода на предстоящем допросе обусловлен знанием специфических особенностей мышления несовершеннолетних отдельных возрастных групп. Здесь необходимо учитывать возможность возникновения искажений внушающего или фантастического характера в процессе интерпретации ими отдельных обстоятельств.

Результаты мыслительной деятельности следователя при подготовке к допросу находят свое концентрированное выражение в плане допроса. План проведения допроса носит разовый характер, охватывает небольшой период времени и, в сущности, служит составной частью плана расследования по конкретному уголовному делу [15, с. 97]. План допроса - это гибкая, подвижная программа, предусматривающая наиболее целесообразные тактические приемы.

Разработка плана начинается с определения предмета допроса. Следователь должен стремиться к тому, чтобы допрос был исчерпывающим. В.С. Тадевосян подчеркивал, что небрежное и бесплановое расследование дел несовершеннолетних приводит не только к тому, что остаются невыясненными многие обстоятельства, имеющие важное значение для правильного разрешения дела, но и к вредным многократным допросам как самих несовершеннолетних, уличенных в преступлениях, так и других детей, являющихся свидетелями и потерпевшими по делу [17, с. 30].

Круг обстоятельств, подлежащих выяснению, должен не только иметь исчерпывающий характер, учитывающий специфику предмета допроса несовершеннолетних, но и обладать определенной последовательностью выяснения вопросов в соответствии с тактической целесообразностью. Игнорирование логической последовательности выяснения обстоятельств приводит в ряде случаев к тактической несостоятельности допроса, влияет на уровень психологического контакта с допрашиваемым и на характер его показаний.

В процессе планирования важно сформулировать вопросы, направленные на выяснение обстоятельств, входящих в предмет допроса. В криминалистической литературе предложены классификации вопросов, используемых в процессе допроса. К примеру, В.Е. Коновалова по целевому назначению классифицирует вопросы на а/ основные, б/ дополняющие, в/ уточняющие, г/ напоминающие, д/ контрольные [11, с. 90-93]. Р.С. Белякин рассматривает следующие разновидности вопросов: а/ дополняющие, б/ уточняющие, в/ напоминающие, г/ контрольные, д/ изобличающие [12, с. 306-308]. Нужно учитывать, что зависимость ответов допрашиваемого от характера вопросов следователя тем больше, чем ниже уровень развития речевых навыков у допрашиваемого [13, с. 46].

Криминалистической наукой и следственной практикой выработаны требования, предъявляемые к вопросам, которые формулирует следователь. Так, А.А. Зекатов рекомендует соблюдение таких требований: 1/ вопрос должен быть составлен в выражениях, понятных несовершеннолетнему, соответствовать уровню его развития и образования; 2/ он должен быть конкретным, касающимся какого-либо одного обстоятельства, лаконичным и не допускающим двусмысленного толкования; 3/ необходимо избегать вопросов, на которые возможен предположительный ответ; 4/ вопрос должен пробуждать в допрашиваемом подростке инициативу, самостоятельную мысль и не предопределять односложного ответа /типа "да", "нет", "может", "не может", "конечно" и т.п./; 5/ в вопрос нельзя включать информацию, которую несовершеннолетний может использовать для ответа; 6/ следует заранее продумать, в какой последовательности будут выясняться вопросы, стараться, чтобы один вопрос вытекал из другого, а весь допрос имел ясную логическую структуру; 7/ вопросы нужно задавать в прямой форме и точно, чтобы допрашиваемый не терялся в догадках [6, с. 26-27].

Важное значение имеет отказ от использования так называемых навязанных вопросов, содержащих элементы суггестии. Постановка навязанных вопросов несовершеннолетнему допрашиваемому может стать причиной

его добросовестного заблуждения. Особая опасность навоящих вопросов в отношении несовершеннолетних заключается в том, что подростки, которым присущи повышенная внушаемость и неразвитость логического мышления, а также по причине особого доверия к следователю в результате внушения могут оговорить себя, заявив о совершении преступления [8, с. 52-53].

В процессе разработки плана допроса необходимо предусмотреть наиболее оптимальные тактические приемы и последовательность их использования. Использование указанных приемов при допросе эффективно только тогда, когда они избираются в соответствии с конкретными обстоятельствами, когда они целенаправлены, когда следователь приходит к выводу, что применение того или иного тактического приема в данной ситуации может способствовать положительному исходу допроса [10, с. 132].

В современной криминалистической науке предприняты попытки разработки и классификации систем тактических приемов допроса [16, с. 73]. Эти системы представляют собой различные сочетания таких приемов, которые направлены на достижение поставленной цели и используются в соответствующих ситуациях как наиболее эффективные. Системы тактических приемов отдельными авторами именуется группами или блоками [9; 14]. Р.С.Белкин определяет сочетание тактических приемов в рамках определенного процессуального действия как одну из разновидностей тактической комбинации, преследующую цель решения конкретной задачи и обуславливающуюся этой целью и следственной ситуацией [2, с. 282].

Проблема систематизации тактических приемов применительно к тактике допроса несовершеннолетних в теории криминалистики пока не исследована. Связано это с необходимостью изучения и анализе социальной и психологической характеристики несовершеннолетних, специфики формирования показаний, особенностей отдельных возрастных групп. Исследование рассматриваемой проблемы предполагает изучение и выделение типичных ситуаций, в соответствии с которыми можно классифицировать системы тактических приемов. В следственной практике отмечается повторяемость ситуаций, что создает предпосылки для их типизации.

Избрание систем тактических приемов обусловлено ситуацией как расследования, так и допроса. К типичным ситуациям допроса относятся отказ от показаний, ложь, запомывание отдельных моментов, неправильная оценка воспринятого и т.п. Соответствующие системы тактических приемов ведения допроса можно рекомендовать и в зависимости от конфликтности или бесконфликтности ситуации. Однако такое основание не позволяет сформировать систему из-за его крайней неопределенности /конфликтные или бесконфликтные ситуации требуют своей конкретизации/.

Применительно к допросу несовершеннолетних, занимающих различное процессуальное положение, можно выделить системы тактических приемов, имеющих своей целью 1/ установление психологического контакта; 2/ активизацию в памяти забытого; 3/ побуждение к даче показаний; 4/ устранение фантастических наслоений; 5/ разоблачение лжи; 6/ устранение противоречий в показаниях.

Каждая из систем содержит комплекс приемов. Так, система тактических приемов, направленная на разоблачение лжи, включает 1/ постановку контрольных вопросов; 2/ предъявление доказательств; 3/ разъяснение смысла и значения предъявляемых доказательств; 4/ оглашение показаний других лиц; 5/ допрос на месте события.

Для классификации систем тактических приемов ведения допроса имеет значение процессуальное положение, занимаемое несовершеннолетним. Так, если несовершеннолетний является обвиняемым, то в зависимости от ситуации допроса можно выделить системы тактических приемов 1/ при признании обвиняемым вины; 2/ при отрицании обвиняемым вины.

В процессе допроса несовершеннолетних возможно изменение ситуации в зависимости от позиции допрашиваемого. Знание типичных ситуаций допроса дает возможность не только предвидеть их возникновение в соответствующих условиях как закономерные, но и избирать такие системы тактических приемов, которые позволяют изменить позицию допрашиваемого.

Системы тактических приемов допроса представляют собой определенные алгоритмы для следователя. Использование указанных систем показывает их преимущество перед эмпирическим поиском [16, с. 73]. Прогнозируя возможность возникновения различных ситуаций в процессе допроса, необходимо определить и соответствующие варианты систем тактических приемов.

Пути повышения эффективности тактики допроса несовершеннолетних находят свое отражение в совершенствовании форм планирования этого следственного действия. Наиболее оптимальным, но не исключающим других возможных вариантов является использование разрабатываемых криминалистической наукой программ допроса. Программа содержит предписания /алгоритмы/, предполагающие их последовательное выполнение из расчета, что найденный ее составителями путь оптимален для решения задач данного класса. Вносить в программу изменения не рекомендуется [7, с. 41].

В Харьковском юридическом институте предприняты попытки создать ориентирующие программы по допросу для ЭВМ. Машина способна систематизированно удерживать информацию и может быть использована как информационно-поисковая система, принцип работы которой будет строиться на зависимости между типичными ситуациями допроса и системами тактических приемов.

## Список литературы

1. Барабанов П.В. Рефлективное управление и рефлективная структура решений в играх двух лиц со строгим соперничеством // Проблемы принятия решения: Сб. - М., 1976.
2. Белкин Р.С. Общая теория советской криминалистики. - Саратов, 1986.
3. Васильев А.Н. Тактика отдельных следственных действий: Б-чка следователя. - М., 1981.
4. Воробьев Г.А. Планирование судебного следствия: Б-чка народного судьи. - М., 1978.
5. Дулов А.В. Основы психологического анализа на предварительном следствии. - М., 1973.
6. Закаев А.А. Психологические особенности тактики производства следственных действий с участием несовершеннолетних: Учеб. пособие. - Волгоград, 1979.
7. Ищенко Е.П. Проблемы первоначального этапа расследования преступлений. - Красноярск, 1987.
8. Каневский Л.Л. Организация расследования и тактика следственных действий по делам несовершеннолетних: Учеб. пособие. - Уфа, 1978.
9. Карнеева Л.М., Васильев А.Н. Тактика допроса. - М., 1978.
10. Коновалова В.Е. Допрос как информационный процесс // Пробл. соц. законности: Сб. - Харьков, 1980. - Вып. 5.
11. Коновалова В.Е. Проблемы логики и психологии в следственной тактике. - Харьков, 1965 /на укр. яз./
12. Криминалистика / Под ред. В.А.Викторова, Р.С.Белкина. - М., 1976.
13. Леонтьев А.А., Шахнарович А.М., Батов В.И. Речь в криминалистике и судебной психологии. - М., 1977.
14. Порубов Н.И. Допрос в советском уголовном процессе и криминалистике. - Минск, 1968.
15. Порубов Н.И. Научные основы допроса на предварительном следствии. - Минск, 1978.
16. Расследование хищений государственного или общественного имущества /проблемы тактики и методики/. - Харьков, 1987.
17. Тацевосян В.С. Расследование дел о преступлениях несовершеннолетних: Метод. руководство. - М., 1946.
18. Цеков Ц., Циплина М. Планирование расследования // Криминалистика социалистических стран / Под ред. В.Я.Колдина. - М., 1986.

Евграфов П.В., Воронина М.А. Законодательные предпосылки осуществления экономической реформы .....	3
Микирицкая О.Н. О методологических принципах анализа нового политического мышления .....	8
Петришин А.В. Об этических началах советской государственной службы .....	13
Ермолаев В.Н., Криворучко А.В. Деятельность Ф.Э.Дзержинского по управлению транспортом УССР /1921-1923 гг./ .....	18
Матвеева Т.А. Центральный и местный аппарат военного управления УССР в конце 1918 г. - начале 1919 г. ....	23
Колесник В.П. Об участии предприятий вышестоящего подчинения в формировании местных бюджетов .....	28
Онищенко С.В. Применение общих правил наложения взыскания за административные правонарушения .....	33
Сердюк Э.А. Причины административных правонарушений в строительстве и их предупреждение .....	37
Комзюк А.Т. О совершенствовании законодательства об административной ответственности в области сельского хозяйства .....	42
Игнатенко В.Н. Правосубъектность граждан, занимающихся индивидуальной медицинской деятельностью .....	47
Спасибо И.В. Факторы, обуславливающие возникновение и развитие малых научно-технических кооперативов в СССР .....	51

Товкун И.Н. К истории подрядного и хозяйственного способа капитального строительства в СССР /20-70-е годы/ .....	54
Жилинкова И.В., Полищук С.В. Спорные вопросы законодательства о регистрации заключения и расторжения брака .....	60
Комаров В.В., Семенец А.И. Основы гражданского судопроизводства и совершенствование законодательства .....	64
Гоц В.Я., Слюсарь А.Н. О некоторых вопросах полной материальной ответственности рабочих и служащих .....	71
Венедиктов В.С., Сприндис С.И. К проблеме взаимной ответственности в трудовом праве .....	78
Еременко В.В. Некоторые правовые вопросы подготовки руководящих кадров промышленных предприятий .....	83
Ветухова И.А. Правовые вопросы высвобождения и трудоустройства женщин, имеющих детей .....	87
Шульга М.В., Ревуцкий Е.В. Правовое обеспечение экономических методов в управлении землями населенных пунктов .....	92
Гетьман А.П., Цивко О.Д. О понятии экологических процессуальных правоотношений .....	98
Соколова А.К. Классификация договоров на пользование пользование природными ресурсами .....	104

Шахов В.С. Развитие законодательства об охоте и охотничьем хозяйстве Украинской ССР .....	110
Мирошниченко Н.А. Преступления против народного здоровья: объект и система .....	115
Гавриш С.Б., Кравченко П.А. Некоторые вопросы системы экологических преступлений в УК Украинской ССР .....	119
Хоматов Д.В. Развитие процессуальных условий реализации принципа состязательности а досудебных стадиях советского уголовного процесса .....	126
Тертышник В.М., Соловьев В.В. Проблемы гарантий установления объективной истины в советском уголовном процессе .....	132
Святенюк Н.И., Корниенко О.А. К вопросу об определении виновности лица при прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям .....	138
Кожевников Г.И., Смирнов А.Ф. Субъекты и объекты контроля в системе управления органов прокуратуры .....	142
Брянцев В.Д. Проблемные вопросы оценки дополнительных /новых/ материалов судьями кассационной и надзорной инстанций .....	148
Чижиченко В.М. Некоторые вопросы участия потерпевшего в суде второй инстанции по делам, возбуждаемым по его жалобе .....	154

Задыхайло Д. В. Криминологическая характеристика и предупреждение краж на производстве /по материалам молочной промышленности/ .....	158
Шепитько В. Д., Яснев И. Ф. Планирование допроса несовершеннолетних .....	166