

ПРОБЛЕМЫ

СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ

ЗАКОННОСТИ

11

1983

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

Республиканский
межведомственный
научный сборник

ВЫПУСК

11

Основан в 1976 г.

код экземпляра

287382



ХАРЬКОВ
ИЗДАТЕЛЬСТВО ПРИ ХАРЬКОВСКОМ
ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ
ИЗДАТЕЛЬСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ
«ВИЩА ШКОЛА»

1983

В сборнике значительное место занимают статьи по важнейшим методологическим и философским вопросам правовой науки. Большое внимание уделяется совершенствованию деятельности местных органов государственной власти в свете решений XXVI съезда КПСС, майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС. Рассматриваются малоизученные проблемы гражданского, трудового, международного права, уголовного процесса, криминалистики. Разрабатываются рекомендации, направленные на повышение эффективности правоприменительной деятельности органов суда и прокуратуры. Для научных работников, преподавателей вузов, аспирантов, студентов.

Редакционная коллегия: В. Я. Таций (отв. ред.), М. И. Бару (зам. отв. ред.), Ю. М. Грошевой (отв. секр.), М. И. Бажанов, В. М. Горшенев, Л. Я. Носко, Р. С. Павловский, А. А. Пушкин, И. Е. Середа, Н. Н. Страхов, В. В. Штерн

Адрес редакционной коллегии: 310024, Харьков-24, ул. Пушкинская, 77, юридический институт, тел. 40-41-01

Редакция гуманитарной литературы



**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА СССР
В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVI СЪЕЗДА КПСС**

Решения XXVI съезда партии имеют большое теоретическое и практическое значение для всех сфер жизни советского общества, дальнейшего развития науки, в том числе истории государства и права СССР. На съезде указывалось: «Партия коммунистов исходит из того, что строительство нового общества без науки просто немыслимо» [1, с. 42]. Соответственно съезд потребовал поднять роль науки в создании материально-технической базы коммунизма, решении экономических и социальных проблем, повысить образовательный и культурный уровень населения, качество подготовки специалистов, более полно удовлетворять потребности страны в них. Для этого была выдвинута задача улучшения организации всей системы научных исследований, определены важнейшие направления развития наук [1, с. 42, 143—146]. Съезд также уделил значительное внимание организации высшего образования. Была подчеркнута необходимость постоянно совершенствовать учебный процесс, активно формировать у подрастающего поколения чувство общественного долга, коммунистическое мировоззрение [1, с. 60, 106].

Чтобы успешно решать эти сложные и ответственные задачи, глубже и смелее анализировать явления политической жизни общества [1, с. 78], нужно во всех научных исследованиях, в частности исследовании истории государства и права СССР, а также преподавании этой науки, строго придерживаться важнейших методологических указаний XXVI съезда КПСС. В данной статье излагаются некоторые соображения о значении решений XXVI съезда КПСС для истории государства и права СССР.

В материалах съезда торжествует принцип историзма — один из основных принципов марксистского диалектического метода, отражаются глубина и масштабность исторического мышления. На съезде подчеркивалось: «...мы следовали ленинским нормам и традициям» [1, с. 69], отмечалось, что отличительные признаки этапа зрелого социализма уходят в предшествующий период [1, с. 57, 78]. Основные направления эконо-

мического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года разработаны исходя из Программы КПСС, решений XXIV и XXV съездов партии, воплощают преемственность экономической стратегии КПСС, обобщают практику коммунистического строительства в СССР, учитывают опыт других социалистических стран, констатируют, что рубежи, достигнутые в ходе выполнения 10-й пятилетки в области экономического и социального развития, позволят решать еще более масштабные задачи [1, с. 38, 98, 108, 131, 132, 135]. В основе всех теоретических и практических выводов съезда лежат всесторонний исторический анализ, познание исторической необходимости. Съезд призвал внимательнее изучать и шире использовать опыт истории, в том числе опыт братских стран в строительстве социализма [1, с. 7].

XXVI съезд учит правильно применять принцип историзма при изучении прошлого, для выявления преемственности развития и лучшего понимания настоящего, но главным образом для научного прогнозирования светлого будущего всего человечества. Решения съезда устремлены в это будущее, ориентируют на обозримую перспективу: «...от того, что мы решим в эти дни, во многом будет зависеть облик нашей Родины в конце двадцатого века, на пороге третьего тысячелетия» [1, с. 79].

Постановление съезда «О подготовке новой редакции Программы КПСС» предопределено необходимостью глубокого научного отражения в Программе важнейших изменений в жизни советского общества и в мировом общественном развитии, главных задач строительства коммунизма [1, с. 82].

С учетом сказанного очевидно возрастание в современных условиях ответственности исторических наук, в том числе истории государства и права СССР, ибо одна из главных задач этих наук — учить историческому мышлению, умению владеть принципом историзма, правильно применять его в научной и практической работе. Но очевидно и другое. В изучении и преподавании курса истории государства и права СССР, особенно истории Советского государства и права, центр тяжести нужно переносить на перспективу развития исследуемого явления, исторические связи и преемственность, выявление тенденции в движении и ее воздействия на формирование и приближение наступающего этапа развития. Одновременно возрастает воспитательная роль истории государства и права СССР. Съезд, раскрывая характерные черты нового человека, выясняет также истоки их становления и в первую очередь напоминает, что советский человек воспитан партией, героической историей, всем нашим строем страны [1, с. 63]. Роль в этом воспитании науки истории государства и права СССР не вызывает сомнений, так что и исследование, и преподавание ее должны всемерно использовать возможности воспитательного воздействия.

Постоянное и последовательное применение принципа историзма в практике социализма и ее научном осмыслении, воспитание нового человека нашей героической историей, в том числе наукой истории государства и права СССР, вселяют в советских людей здоровый, сознательный оптимизм — беспредельную веру в цели и идеалы партии, в претворение планов, намеченных ею, в свое счастливое будущее. И этот оптимизм обуславливает их активную жизненную позицию, становится чертой их характера, чертой советского образа жизни¹.

В решениях съезда выделяется и такая сторона принципа историзма, как конкретность. Она означает всестороннее изучение явления на основе учета и обобщения всех конкретных условий его существования в каждый определенный момент. На съезде указывалось: «Конкретная забота о конкретном человеке, его нуждах и потребностях — начало и конечный пункт экономической политики партии» [1, с. 49]. В Основных направлениях воплощены стратегия и тактика КПСС по важнейшим вопросам экономического, социального и духовного развития нашей страны с учетом конкретных условий 80-х годов [1, с. 38, 132, 139]. Материалы съезда насыщены множеством конкретных фактов, четких положений, цифр, знание и учет которых позволяют делать научно обоснованные выводы о закономерностях развития социалистического общества.

Все это заставляет переосмыслить бесчисленные конкретные сведения, которыми располагают наука и курс истории государства и права СССР, тщательно отбирать для исследования и преподавания наиболее важные, типичные, те, которые лучше всего способствуют выявлению тенденции развития изучаемых явлений государства и права, доступнее раскрывают ее общественно-экономическое и политическое содержание, служат движению нашего общества вперед [1, с. 43].

Решения съезда — это олицетворение принципа партийности в исследовании явлений общественно-экономической и политической жизни советского народа. Отчетный доклад, другие документы съезда выражают интересы рабочего класса, колхозного крестьянства, интеллигенции, трудящихся масс всех наций и народностей нашей страны, проникнуты заботой о них. И с точки зрения этих интересов оцениваются достижения зрелого социалистического общества, определяются цели и задачи дальнейшего строительства социализма и коммунизма. Именно такой партийный подход гарантирует подлинную объективность всех выводов съезда, их глубокую научность, осуществимость, эффективность.

Руководствуясь принципом партийности, съезд призывает коммунистов и всех советских граждан не самоуспокаиваться,

¹ 60 (лекционных) и 30 (семинарских) часов по курсу истории государства и права СССР в юридических институтах явно недостаточно для правильного и прочного усвоения этой серьезнейшей учебной дисциплины.

смело вскрывать ошибки, недостатки, слабые звенья в деле строительства социализма. Критическая заостренность решений партийного форума направлена на выяснение истоков этих недостатков, поиск радикальных мер по их решительному искоренению. Съезд приветствует критику товарищескую, конструктивную, действенную, такую, которая, бичуя недостатки, обязательно сопровождается деловыми рекомендациями по их преодолению [1, с. 17]. Кстати, материалы съезда дают множество образцов конструктивной критики, направленной, например, на исправление демографического положения в стране. При этом предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования труда и отдыха женщин [1, с. 54—55]. Вместе с тем партия решительно выступает против «критики», которая искажает социалистическую действительность и тем самым оказывает услугу нашим классовым противникам.

В исследование и преподавание истории государства и права СССР нужно вносить больше деловой, действенной критики, выявлять не только достоинства, но и слабые стороны изучаемых явлений, ошибки, допущенные в строительстве социализма; устанавливать, какие из них обусловлены объективными, неимоверно сложными условиями, тем, что наша страна первой встала на путь социализма и поэтому таких ошибок трудно было избежать, и какие носят субъективный характер. Соблюдение данного требования усилит теоретическое и методологическое значение науки истории государства и права СССР, ее практическую ценность. Все, изучающие эту науку, ощутят необходимость в знании истории государства и права СССР в профессиональной деятельности юриста.

В материалах съезда содержатся весьма ценные положения, развивающие учение о периодизации истории Советского государства и права. В их основе лежит представление о развитии социалистическом обществе как динамично развивающемся организме. Соответственно предстоящее десятилетие (1981—1990 годы) определяется как новый крупный период зрелого социализма, а 11-я пятилетка — как ответственный этап в осуществлении долгосрочных, долговременных задач. Она призвана воплотить преемственность курса социально-экономического развития страны и стратегические установки партии на 80-е годы. Задачи 11-й пятилетки масштабнее задач 10-й пятилетки, задачи же предстоящего десятилетия масштабнее задач 11-й пятилетки. Но все они подчинены решению главных задач и достижению высшей цели Советского государства, которые зафиксированы в Конституции СССР. Эти и другие указания съезда убеждают, что конкретные цели и задачи, степень их масштабности, кратко- или долговременность, степень интенсификации общественного производства и его эффективности, степень коллективизма и демократизма нашего общества — вот те основания, по которым следует выделять этапы в истории

Советского государства и права, давать им качественные определения, проводить границу между ними.

Как известно, Л. И. Брежнев установил, что верным признаком нового этапа в истории СССР, развертывания социалистической демократии является Конституция, которую он назвал восходящей ступенью в развитии социалистического Советского государства [2, с. 97]. В докладе на XXVI съезде это положение было уточнено и Конституция охарактеризована как вежа, которая открывает новый, более высокий этап [1, с. 3].

В докладе отмечается еще один признак исторического периода — решения съездов партии. Это очень важный признак, ведь социалистическое общество, Советское государство — сознательно, научно управляемые организмы, и их руководящей, направляющей силой выступает Коммунистическая партия. XXVI съезд вновь продемонстрировал крепнущее единство партии и народа. «Высшим выражением руководящей роли КПСС являются партийные съезды, которые как бы прокладывают генеральный маршрут поступательного движения советского общества» [1, с. 69].

При анализе социально-экономической и политической жизни СССР на съезде наряду с пятилетками выделяются десятилетние временные периоды: 70-е годы, 80-е годы. Это тоже новизна в вопросах периодизации Советского государства и права. Так, 70-е годы оцениваются в целом как крупный шаг в развитии народного хозяйства страны, всех союзных и автономных республик [1, с. 36].

И в исследованиях истории государства и права СССР, и в преподавании этого курса нужно сосредоточиваться на изучении наиболее крупных по времени периодов, в пределах которых особенно отчетливо проявляются закономерности социального и политического развития, ясно видятся существенные изменения — количественные, а главное — качественные.

Значительное внимание на съезде уделялось социальному развитию. И это понятно, ведь советский человек — главное, бесценное богатство нашего общества [1, с. 33]. Цель партии, государства — благо и счастье советских людей. Поэтому главная задача 11-й пятилетки и задачи ближайшего десятилетия заключаются в обеспечении дальнейшего роста благосостояния советских людей на основе устойчивого, поступательного развития народного хозяйства, ускорения научно-технического прогресса, перевода экономики на интенсивный путь развития. В связи с этим в Отчетном докладе ЦК КПСС съезду дается всеохватывающая характеристика социально-классовой структуры зрелого социализма. Она раскрывает главное, новое в положении рабочего класса, колхозного крестьянства, интеллигенции, подробно рассматривает процесс неуклонного сближения всех классов и социальных групп советского общества, отме-

чает и объективность этого процесса, и его управляемый характер, отводит решающую роль в воздействии на него социальной политики партии и государства, конечная цель которой — создание общества без классов. Здесь учитывается и обратное воздействие процесса сближения классов на социальную политику. И в завершение формулируется новое положение в марксистско-ленинском учении о классах, объективно обусловленное всем ходом развития зрелого социализма, — прогноз, что становление бесклассовой структуры общества в главном и основном произойдет в исторических рамках зрелого социализма [1, с. 53].

Следует признать, что вопросы социальной структуры не занимают должного места в исследованиях истории государства и права СССР и вузовском курсе этой учебной дисциплины. Достаточно сказать, что программа курса (в последний раз изданная в 1975 г.) в разделах части первой (т. е. до октября 1917 г.) последовательно выделяет вопрос об общественном строе и предусматривает изучение правового положения основных классов и отдельных социальных групп. В разделах части второй (с 25 октября 1917 г.) этот вопрос постепенно теряется. Такая установка учебной программы не могла не повлиять и на содержание учебников по курсу. Тем не менее практическое преподавание истории государства и права СССР много занимается вопросами социальной структуры. Но они, как правило, рассредоточены по разным разделам курса, связываются с юридическим анализом и оценкой соответствующих государственно-правовых мероприятий. Основные права и обязанности советских граждан, например, освещаются учебниками при характеристике не общественного строя, а Конституции как Основного Закона.

Национальную структуру общества съезд рассматривает следом за социальной структурой, в неразрывной связи с ней, ибо всестороннее сближение наций и народностей нашей страны, укрепление интернациональной общности совершаются на основе экономического и социального развития, в значительной мере предопределяются укреплением экономической и социальной общности. Анализ национальных отношений органически включает изучение национально-государственного устройства, социалистического федерализма Союза ССР как могучего оружия неуклонного укрепления братской дружбы всех народов нашей многонациональной Родины. В решениях съезда раскрывается сущность деятельности Союза ССР по устранению фактического неравенства национальностей в первые годы Советской власти. Это задача быстрейшего подъема отсталых национальных окраин России до уровня развития ее центра, успешно решенная благодаря тесному сотрудничеству всех наций страны и прежде всего бескорыстной помощи русского народа.

Преодоление отсталости национальных окраин, создание единого народнохозяйственного комплекса на территории нашей страны составляют весьма важный самостоятельный этап в развитии Союза ССР. Следующий этап — дальнейшее развитие уже

единого, мощного, масштабного народного хозяйства Советского государства, наращивание материального и духовного потенциала каждой республики и вместе с тем его максимальное использование для гармоничного развития всей страны [1, с. 55]. Таким образом уточняется роль Союза ССР. Он олицетворяет собой не только государственное, но и социально-экономическое и культурное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма, ускоряет процесс их всестороннего сближения.

Констатируя, что единство советского народа сегодня прочно, как никогда, съезд в то же время напомнил, что в сфере национальных отношений решены еще не все вопросы. Это объясняется динамикой развития такого крупного многонационального государства, как Союз ССР, что рождает немало проблем, требующих чуткого внимания партии. XXVI съезд определил магистральные направления работы по дальнейшему урегулированию национальных отношений, упрочению и демократизации Союза ССР: 1) организация должного представительства в партийных и государственных органах республики всех наций, населяющих ее; 2) правильное удовлетворение специфических запросов граждан некоренных национальностей, проживающих в республике, в области языка, культуры и быта. Эти положения имеют особую ценность для исследователей истории государства и права СССР, тем более, что без нашей науки невозможно решить названные проблемы. Необходимо как можно скорее перейти к систематическому исследованию развития правового положения классов при социализме, уяснению роли Советского государства и права в процессе сближения классов и социальных слоев, формирования и укрепления социальной и интернациональной общности советского народа.

Съезд углубил наши знания о многих других вопросах истории Советского государства и права, вскрыл новые явления в жизни социалистического общества, развил концепцию зрелого социализма. Все эти положения наука истории государства и права СССР непременно должна взять на вооружение. Так, указание, что лишь в наше время, в мире социализма, международные отношения становятся действительно отношениями между народами [1, с. 6], проливает свет на значение Декрета о мире. Ведь это он дал живительный толчок процессу преобразования отношений между государствами в отношения между народами. Вообще связь Декрета о мире со многими явлениями современной жизни нерасторжима, и это позволяет утверждать, что определенные его положения действуют и в наши дни.

Большую научную ценность имеет определение сути советской демократии как демократии работающей, действующей

[1, с. 65], т. е. активной, не только созидающей новое общество, но и формирующей нового человека.

Для историка-юриста очень важны положения о возрастании роли социалистической законности. «Ведь любой закон живет только тогда, когда он выполняется — выполняется всеми и повсеместно» [1, с. 64]. Они предостерегают против догматизма в исследовании права. Мало знать содержание правовой нормы, нужно знать, как она конкретно применялась на деле, каковы были социальные и политические последствия ее воздействия на общественные отношения, т. е. эффективность. Это позволит науке истории государства и права СССР прогнозировать необходимость новых правовых норм, предлагать конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1974. — Т. 4. 488 с.

Поступила в редколлегию 19.03.81

В. Д. Гончаренко, канд. юрид. наук

Харьков

ПЕРВАЯ КОНСТИТУЦИЯ УКРАИНСКОЙ ССР

10 марта 1919 г. в жизни украинского народа произошло выдающееся историческое событие — III Всеукраинский съезд Советов принял Конституцию УССР. Впервые за всю многовековую историю свободолюбивый народ Украины получил Конституцию, которая в законодательной форме закрепила завоевания трудящихся в борьбе за свое социальное и национальное освобождение. Решающую роль в этом освобождении сыграло единение русского и украинского пролетариата, трудящихся всех наций страны [3, с. 159].

Коренные перемены в судьбе украинского народа неразрывно связаны с социалистической революцией, ее могучим преобразующим воздействием. Благодаря победе Великого Октября была установлена Советская власть на Украине. 25 декабря 1917 г. I Всеукраинский съезд Советов, выражая волю трудящихся республики, провозгласил образование УССР. Началась новая, социалистическая эпоха в жизни украинского народа.

I Всеукраинский съезд Советов принял резолюцию, в которой наряду с провозглашением самоопределения Украины говорилось о необходимости установления теснейших федеративных связей Украинской Советской Республики с братской РСФСР

[7, с. 61]. Принимая эту резолюцию, съезд руководствовался указаниями ЦК большевистской партии, В. И. Ленина, которые учили, что решающим условием освобождения украинского народа от социального и национального порабощения является его совместная борьба с другими народами против общих классовых врагов. Еще в 1913 г. В. И. Ленин по этому поводу писал: «При едином действии пролетариев великорусских и украинских свободная Украина *возможна*, без такого единства о ней не может быть и речи» [1, т. 24, с. 128].

Одним из конкретных проявлений единства действий братских советских республик было широкое изучение и распространение на Украине богатейшего опыта государственно-правового строительства в Советской России.

Уже I Всеукраинский съезд Советов поручил ЦИК Украины для достижения Советской Украиной «полной согласованности в целях и действиях» с Россией «немедленно распространить на территорию Украинской республики все декреты и распоряжения рабоче-крестьянского правительства Федерации, имеющие общее для всей Федерации значение» [7, с. 60], в первую очередь ленинские декреты Октября. Использование законодательного опыта РСФСР еще более усилилось в условиях иностранной интервенции и гражданской войны, требовавших дальнейшего сплочения советских республик. Большое значение для развития социалистического права на Украине имел «Манифест Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины» от 29 ноября 1918 г., объявивший о восстановлении после изгнания немецко-австрийских оккупантов органов Советской власти республики [11, № 1, ст. 1]. Этим манифестом законодательно закреплялись важнейшие конституционные начала общественного и политического строя УССР. 26 января 1919 г. была издана «Декларация Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины» [11, № 4, ст. 46]. В ней подчеркивалось, что одной из основных задач рабочих и крестьян Украины является ликвидация временно реставрированного немецкими империалистами и гетманщиной буржуазно-помещичьего государственного аппарата и создание аппарата государственной власти трудящихся. Декларация, как и ранее принятые акты, предусматривала национализацию земли и важнейших отраслей промышленности, а также распространяла на Украину все законодательные акты РСФСР в области труда и социального страхования. Таким образом, манифест и декларация проводили в жизнь на территории УССР те мероприятия, осуществление которых было временно прервано оккупацией республики немецкими империалистами. Эти мероприятия в законодательной области, получившие ранее закрепление в декретах РСФСР, отражали общее стремление трудящихся Украины к максимальному социальному и политическому единству с Советской

Россией. Декларация признавала необходимым объединение УССР с РСФСР на началах социалистической федерации.

Дальнейшая активная законодательная деятельность Советского правительства Украины подготовила принятие III Всеукраинским съездом Советов первой Конституции УССР. Несмотря на недолгое существование Украинской Советской Республики, она накопила огромный революционный опыт строительства нового социалистического строя, закрепленный в ряде законодательных актов, в которых нашли свое правовое оформление важнейшие завоевания трудящихся масс республики в различных областях социально-экономического и государственного строительства. Нужно было обобщить этот опыт масс, наметить перспективы развития и законодательно закрепить их в виде Основного Закона УССР. Из этого и исходило при разработке проекта Конституции правительство Советской Украины. «Перед трудовыми массами Украины стоит задача организации новых порядков и выработки законов для устроения жизни свободной социалистической Советской Украины», — говорилось в обращении Центральной избирательной комиссии по выборам на III Всеукраинский съезд Советов [9].

Большая предварительная работа по подготовке проекта Конституции УССР 1919 г. была проделана НКЮ УССР. Решающую роль в деле разработки и успешного принятия первой Конституции Украинской ССР сыграл III съезд КП(б)У, который открылся 1 марта 1919 г. Для участия в работе съезда партии и III Всеукраинского съезда Советов ЦК РКП(б) направил на Украину ближайшего соратника В. И. Ленина, Председателя ВЦИК Я. М. Свердлова. Приняв непосредственное участие в деятельности высших партийных и советских органов Украины, Я. М. Свердлов оказал огромную помощь в разработке Основного Закона — первой Конституции УССР.

С докладом о проекте первой Конституции УССР на III съезде КП(б)У выступил нарком юстиции республики А. И. Хмельницкий. Он охарактеризовал основные положения Советской Конституции, отметив, что она закрепляет всю полноту власти за трудящимися республики [12, ф. 1, оп. 13, д. 14, л. д. 79—81]. Однако не все вопросы были освещены в докладе о проекте Конституции. С важными положениями, которые наметили основные пути конституционного строительства УССР, выступил представитель ЦК РКП(б) Я. М. Свердлов, предложивший проект резолюции по данному вопросу [4, с. 189—190]. III съезд КП(б)У, обсудив вопрос о разработке Конституции УССР, признал необходимым «принять в общем и целом Конституцию Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, допуская ее изменения в зависимости от местных условий» [2, с. 45].

6 марта 1919 г. в Харькове открылся III Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских

депутатов — верховный орган государственной власти Украинской ССР. На съезд было избрано 1787 делегатов, из них 1435 коммунистов. Были представлены Советы практически со всей территории Украины. Почетным председателем съезда был единодушно избран В. И. Ленин [8, с. 45]. На съезде Советов выступил Я. М. Свердлов, который от имени ЦК РКП(б) и ВЦИК приветствовал посланцев трудящихся Украины. Он указал на необходимость укрепления советского строя и социалистической демократии, братской дружбы русского и украинского народов [4, с. 194]. Съезд заслушал и обсудил доклад Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины, а также военный, продовольственный и земельный вопросы.

10 марта 1919 г. на рассмотрение и утверждение III Всеукраинского съезда Советов ЦИКом и СНК УССР был представлен проект первой Конституции Украинской ССР [6, с. 203]. В ее основу в соответствии с решениями III съезда КП(б)У была положена разработанная под непосредственным руководством В. И. Ленина Конституция РСФСР 1918 г. Это подчеркнул в своем выступлении на съезде нарком юстиции УССР А. И. Хмельницкий: «Конституцию нам приходится создавать, учитывая тот громадный политический опыт, который наши братья — русские рабочие и крестьяне получили в Советской России. При составлении Конституции нам, несомненно, приходится пользоваться теми основными положениями, которые заключаются в Конституции нашей старшей сестры — великой Российской Социалистической Федеративной Республики. Поэтому наша Украинская Конституция, конечно, не может существенно отличаться от Конституции Российской Советской Республики» [6, с. 203].

Обсуждение и принятие Конституции УССР на III Всеукраинском съезде Советов проходило в условиях острой борьбы с мелкобуржуазными, националистическими партиями. Прикрываясь «революционной» фразеологией, они яростно выступали против принципиальных положений первой Конституции УССР. Так, левые эсеры демагогически внесли предложение о «наделении широкими полномочиями местных Советов» за счет неоправданного сокращения компетенции центральных органов власти [6, с. 208]. Этим они стремились подорвать важнейший принцип организации Советов — демократический централизм и ратовали за децентрализованное управление. Предложение левых эсеров было особенно опасным в условиях гражданской войны и военной интервенции, когда требовалась максимальная концентрация усилий всего государства на борьбу с контрреволюцией. Левые эсеры даже внесли предложение об исключении из данного в ст. 7 проекта Конституции УССР перечня органов центральной власти Совнаркома республики, мотивируя это тем, что СНК не следует наделять законодательными полномочиями [6, с. 206—207]. Тем самым они выступили за резкое

сокращение компетенции такого важного и оперативного органа власти, каким было Советское правительство. Делегаты Всеукраинского съезда Советов отвергли эти предложения. Не были приняты и другие левоэсеровские поправки к проекту Основного Закона УССР, в частности установление одинаковых избирательных прав для городского и сельского населения при выборах делегатов Всеукраинского съезда Советов [6, с. 207—208]. Этим левые эсеры пытались подорвать руководящую роль рабочего класса в советском обществе и по существу выступали против диктатуры пролетариата. В. И. Ленин неоднократно подчеркивал: «Организация пролетариата шла гораздо быстрее, чем организация крестьянства, что делало рабочих опорой революции и давало им фактически преимущество» [1, т. 38, с. 172]. Съезд отверг предложения левых эсеров о предоставлении избирательных прав для всех классов и социальных групп, а значит, и для представителей эксплуататорских классов [6, с. 210].

Обсудив проект первой Конституции УССР, делегаты III Всеукраинского съезда Советов большинством голосов приняли предложенную большевистской фракцией резолюцию: «Конституцию в целом утвердить и передать для окончательного редактирования в редакционную комиссию Центрального Исполнительного Комитета» [6, с. 215]. В соответствии с постановлением съезда первая Конституция УССР была окончательно отредактирована ВУЦИКом и утверждена на его заседании 14 марта 1919 г. [13, ф. 1, оп. 1, д. 9, л. д. 1—2].

Первая Конституция Украинской ССР состояла из 4 разделов: I. Основные положения. II. Конструкция Советской власти. III. Декларация прав и обязанностей трудящегося и эксплуатируемого народа Украины. IV. О гербе и флаге УССР. Всего Конституция содержала 35 статей [11, № 19, ст. 204].

Конституция УССР, как и ранее принятая Конституция РСФСР 1918 г., была создана в соответствии с ленинским учением о принципах Советской Конституции. В. И. Ленин считал, что Советская Конституция должна содержать и программные положения. По его предложению в Конституцию РСФСР 1918 г. была включена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов. В постановлении съезда Советов прямо указывалось, что Декларация является «Программой Советов» [10, с. 14—15].

В Конституции УССР 1919 г. по примеру Конституции РСФСР в первом разделе «Основные положения» указывались главные задачи диктатуры пролетариата на Украине. «Задачей этой диктатуры, — говорилось в ст. 2, — является осуществление перехода от буржуазного строя к социализму путем проведения социалистических преобразований и систематического подавления всех контрреволюционных поползновений со стороны имущих классов».

Конституция УССР 1919 г. закрепила Республику Советов как государственную форму диктатуры пролетариата, при которой вся власть принадлежит Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В ст. 1. Основного Закона УССР провозглашалось: «Украинская Социалистическая Советская Республика есть организация диктатуры трудящихся и эксплуатируемых масс — пролетариата и беднейшего крестьянства». В ст. 5 определялось: «Власть трудящихся масс на территории Украинской Социалистической Советской Республики осуществляется Советами рабочих, крестьянских (селянских), красноармейских депутатов». Отметим, что Конституция Украинской ССР 1919 г. прямо указывает на преходящий характер диктатуры пролетариата (ст. 2). Это важное ленинское программное положение нашло свое осуществление на современном этапе, когда в нашей стране государство диктатуры пролетариата переросло в общенародное государство.

Конституция УССР 1919 г. зафиксировала ликвидацию частной собственности на орудия и средства производства (ст. 3). Причем, разработанная уже с учетом опыта экономического строительства в 1918 и 1919 гг., а также обширного законодательства РСФСР о национализации промышленности, она провозгласила национализацию промышленности в качестве конституционного принципа.

Важное значение для всемерного развития связей УССР с РСФСР и другими братскими советскими республиками имело закрепление в ст. 4 Основного Закона УССР принципа социалистического интернационализма, подлинного равноправия и дружбы народов. Конституция УССР провозгласила равноправие трудящихся республики независимо от их расовой и национальной принадлежности.

Конституция УССР 1919 г. содержала специальную «Декларацию прав и обязанностей трудящегося и эксплуатируемого народа Украины», которая обеспечивала им «всю полноту прав и возможностей в области общественной и политической жизни» (ст. 22). Важной чертой Конституции УССР было то, что она, как и Конституция РСФСР 1918 г., не только устанавливала широкие права и свободы трудящихся, но и гарантировала их реальное практическое осуществление.

Конституция УССР признавала за трудящимися независимо от их пола, национальной принадлежности, имущественного положения равные права во всех областях жизни. Впервые трудящимся Украины в законодательном порядке предоставлялись свобода слова, совести, печати, собраний, митингов, демонстраций, объединений и т. д.

Важнейшей особенностью Конституции УССР являлось закрепление единства прав и обязанностей граждан УССР. Основными обязанностями трудящихся республики признавались труд и защита социалистического Отечества.

Специальный раздел Конституции был посвящен системе органов власти и управления республики. С развитием Украинского Советского государства отсутствие точного размежевания компетенции органов власти, их взаимоотношений стало серьезным препятствием в практике социалистического строительства. В связи с укреплением государственности и принятием первой Конституции УССР система государственных органов республики приобрела характер четко налаженного механизма. Согласно ст. 7 Конституции УССР 1919 г. органами центральной Советской власти являлись: Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Всеукраинский ЦИК и Совет Народных Комиссаров. Четко разграничивалась их компетенция. Верховным органом государственной власти был Всеукраинский съезд Советов. Он решал все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению органов центральной власти УССР. Кроме того, он мог принять к своему ведению любой вопрос социально-экономического и государственного строительства, который считал необходимым решить. Вместе с тем к исключительной компетенции Всеукраинского съезда Советов относилось: а) утверждение, изменение и дополнение Конституции УССР; б) объявление войны и заключение мира (в случае срочности, при невозможности своевременного созыва съезда Советов вопрос об объявлении войны и заключении мира мог быть решен ВУЦИКом (ст. 6, 10)). Исключительному ведению Всеукраинского ЦИК как высшего органа государственной власти подлежало: а) установление основ организации вооруженных сил республики; б) установление основ социалистического строительства в области народного хозяйства; в) утверждение годового бюджета и распределение государственных доходов и сборов между центральной и местной властью; г) издание законодательства о сроках и порядке избрания местных органов Советской власти, о норме представительства; д) издание общих положений относительно внутренней организации местных органов Советской власти (ст. 11). Основной Закон Украинской ССР закреплял за Всеукраинским съездом Советов и ВУЦИКом всю полноту власти в республике.

Правительством Украины, по Конституции, являлся Совет Народных Комиссаров. СНК был вправе принимать к рассмотрению все вопросы, относящиеся к области законодательства. Но он мог разрешить собственной властью те или иные вопросы лишь по общему или специальному полномочию ВУЦИК. При отсутствии такого полномочия решения СНК УССР должны были представляться на утверждение ВУЦИК. Вопросы, отнесенные Конституцией к исключительному ведению Всеукраинского съезда Советов и ВУЦИК, не могли быть переданы на окончательное разрешение Совнаркома республики (ст. 16). Таким образом, право издавать законы было предоставлено СНК УССР лишь в потенции, лишь как возможность, которая

могла стать действительностью только при условии предоставления Совнаркому СССР ВУЦИКом общего или специального полномочия. 14 марта 1919 г. СНК СССР получил общее полномочие от ВУЦИК на издание законодательных актов [11, № 19, с. 207].

По Конституции Украинской ССР, заведование отдельными отраслями управления возлагалось на Народные комиссариаты СССР. Конституция СССР 1919 г. определила также структуру, компетенцию и порядок образования местных органов Советской власти, закрепила основные принципы советской избирательной системы.

Важнейшие принципы, содержащиеся в первом Основном Законе СССР, получили свое развитие в последующих Конституциях Украины — Конституции СССР 1929 г. и Конституции СССР 1937 г. Выдержав проверку временем, идеи и принципы первых Советских республиканских и союзных Конституций нашли свое воплощение в Конституции Украинской ССР 1978 г. Как отмечал в своем докладе на мартовском (1978 г.) Пленуме ЦК Компартии Украины В. В. Щербицкий, в новой Конституции Украины «последовательно проведен принцип преемственности, органически присущий нашему конституционному строительству» [5, с. 562].

К Конституции СССР 1978 г., соответствующей Конституции СССР 1977 г., Украинская ССР пришла в братской семье народов СССР. Великая дружба народов была той силой, которая создала индустриальную мощь Украинской республики, обеспечила победу колхозного строя, воссоединила все украинские земли в едином Украинском Советском государстве.

Всемирно-исторические успехи Советского Союза и его составной неотъемлемой части — Украинской Советской Социалистической Республики — вызывают глубокое восхищение и признание всего прогрессивного человечества. В то же время они вызывают чувство злобы у выброшенных на свалку истории предателей украинского народа — украинских буржуазных националистов, выполняющих грязную работу на зловонной кухне империалистической пропаганды. Но все потуги империалистов и их подпевал напрасны, «ибо невозможно опровергнуть тот непреложный факт, что Советская Украина сегодня — это республика высокоразвитой экономики, подлинно свободных и счастливых людей, которые в братской семье советских народов строят общество, воплощающее в себе самые светлые идеалы человечества» [5, с. 554].

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, 38. 2. Коммунистическая партия Украины в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. 1918—1941. — Киев: Политиздат Украины, 1976. — Т. 1. 1062 с. 3. Брежнев Л. И. Лениным курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1973. — Т. 2. 608 с. 4. Свердлов Я. М. Избранные произведения. — М.:

Политиздат, 1960. — Т. 3. 274 с. 5. Шербицкий В. В. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1978. — 624 с. 6. III Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт. — Х., 1932. — 232 с. 7. Образование и развитие Союза Советских Социалистических Республик (в документах). — М.: Юрид. лит., 1973. — 735 с. 8. Съезды Советов в документах (1917—1936). Сборник документов. — М.: Госюриздат, 1960. — Т. 2. 615 с. 9. Известия Харьковского Совета рабочих депутатов, 1919, № 44, 12 февр. 10. Торжество ленинских идей в теории и практике советского государственного строительства. — Сов. гос-во и право, 1963, № 4, с. 3—16. 11. СУ УССР, 1919. 12. ПА ИИП при ЦК Компартии Украины. 13. ЦГАОР УССР.

Поступила в редколлегию 03.04.81.

В. А. Ч е ф р а н о в, канд филос. наук

Харьков

МЕСТО ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ОТРАЖЕНИЯ

Укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, на необходимость которого вновь обратил внимание XXVI съезд КПСС [4, с. 146], упрочение режима социалистической законности, а также повышение качества и эффективности юридического процесса невозможны без проведения фундаментальных теоретических исследований, связанных с широким философским осмыслением разнообразных правовых явлений, в частности углубленным анализом сущности и принципов функционирования такого сложного духовного феномена, как правовое сознание. Одним из существенных аспектов теории правового сознания как общеметодологической концепции правового отражения является исследование его внутренней структуры.

Дискуссионным остается вопрос о месте юридических норм в общей структурированной системе правового сознания. Данный вопрос отнюдь не схоластический и, несомненно, имеет определенное теоретическое, а также прикладное значение. Некоторые авторы (Т. Н. Красовская [7], И. Е. Фарбер [18], М. П. Карева [8], Д. А. Керимов [9] и др.), ограничительно толкуя сущность правового сознания как отношения людей к действующему праву, выносят нормы права за пределы правового сознания и рассматривают последние как нечто внешнее по отношению к нему. Не оспаривая данной точки зрения, мы в то же время полагаем, что такое понимание правового сознания вряд ли может быть признано достаточным, если это сознание рассматривать в широком философском аспекте — под углом зрения ленинской теории отражения. В выделении норм права из сложной системы правового сознания ощущается неоправданная тенденция искусственного расчленения того, что может существовать только в неразрывном единстве. По нашему

мнению, подобно тому, как право нельзя отождествлять с правовым сознанием, так невозможно его и отрывать, а тем более противопоставлять этому сознанию. Правовые нормы не могут существовать без правового сознания или за его пределами [13, с. 9]. Правовая норма не имеет своего особого, отличного от других элементов правового сознания, содержания. Внутренним содержанием правовой нормы так же, как и теоретической правовой идеи или обыденного правового взгляда, в конечном счете выступает одно и то же общественное бытие.

Противники включения норм права в сложную и многогранную систему правового сознания аргументируют свою позицию в ряде случаев тем, что право выполняет определенную нормативную функцию, что оно регулирует поведение людей и составляет важнейший элемент юридической надстройки. Так, Н. П. Карева пишет: «...нормы права, отражая в себе правовое сознание господствующего класса, а в социалистическом обществе правосознание всего советского народа, образуют особую, не сливающуюся с правосознанием часть надстройки» [8, с. 106]. Мы полагаем, что рассмотрение правовых норм в качестве составного элемента структуры правового сознания не означает ни слияния их с последним, ни отрицания особого характера правовых норм как части надстройки, ни признания правосознания «самим правом».

Право есть не что иное, как государственно-нормативная форма идеального отражения в сознании общества социальных отношений в их типичном (массовидном, повторяющемся) проявлении [20, с. 5]. Авторы, занимающие такую или аналогичную позицию, к сожалению, не всегда в достаточной степени подчеркивают чрезвычайное своеобразие и специфичность правовых норм, которые объективно исключают их отождествление с иными (не оформленными в виде правовых норм) элементами правового сознания. Следует, очевидно, исходить из того, что вообще ни один из элементов, образующих структуру правового сознания, не может быть отождествлен с каким-либо иным элементом данного сознания. Находясь в единой структуре правового сознания, каждый из этих элементов продолжает оставаться самим собой, сохраняет свои специфические черты и признаки, свою внутреннюю определенность и устойчивость. Наиболее всего эти определенность и устойчивость проявляются, верооятно, в правовых нормах.

Выступая рычагом социального регулирования, корректирующим поведение людей с помощью обязательных правил, правовые нормы в то же время не теряют признаков правового отражения аналогично тому, как не перестает быть проявлением общественного сознания наука от того, что в современных условиях она превращается в непосредственную производительную силу. Правовые нормы выступают подобно теоретическому или обыденному правовому сознанию лишь как особый способ

существования (форма жизни) правовых идей и соответствующих им психологических явлений, возникающих как отражение в сознании человека объективной потребности упорядочения своей общественной жизни.

Что касается нормативно-регулятивной функции правовых норм, то данное обстоятельство также не может быть доводом в пользу исключения их из системы правового сознания, ибо регулятивная функция присуща всем другим структурным подразделениям этого сознания [13, с. 8; 4, с. 19]. Более того, в широком смысле слова указанная функция проявляется и в неправовых духовных образованиях, даже в таких, казалось бы, наиболее абстрактных видах социального отражения, как искусство и религия. И в этом — одно из выражений обратной связи общественного сознания с общественным бытием. Отличительная особенность правовых норм заключается, следовательно, не в том, что они выполняют регулятивную функцию, а в том, что степень этой регулятивности здесь наиболее высокая, ибо в нормах права как бы концентрируются, «стягиваются» воедино регулятивные потенции правового сознания в целом.

По нашему мнению, было бы более правильным не разрывать идеально-отражательную и социально-регулятивную функции норм права, а рассматривать их в единстве, сосредоточивая основное внимание на проблеме соотношения этих функций. При таком подходе становится очевидным, что нормы права обладают двуединой природой: они есть идеальное воспроизведение правового объекта и в то же время — средство социального регулирования общественных отношений [17, с. 22]. Как идеальное отражение они выполняют определенную гносеологическую функцию [6, с. 60]. Дилемма: если правовые нормы — регуляторы, обладающие особой силой, то они не есть идеальное отражение — метафизична по своей сути. Они есть и то и другое одновременно (при ведущей роли социально-регулятивной функции).

Нормы права можно рассматривать как субъективное отражение в сознании общества (класса) объективных общественных отношений.

Социально-регулятивный характер правовой нормы, обеспечивая реализацию общественных задач и целей, как бы превращает субъективность в объективность [9, с. 369]. Мы присоединяемся к мнению Я. З. Хайкина, который считает, что «идентификация» правового сознания и права показывает, что их различие есть не различие сознания и еще чего-то внешнего для него, а дифференциация самого правового сознания на его элементы [19, с. 147], и что отношение к праву является «внутренним делом» самого правового сознания [19, с. 145].

Если бы нормы права не были формами идеального отражения, они не могли бы выполнять своей регулятивной роли.

И наоборот, любая социально-регулятивная функция одновременно выступает как функция отражения (осознания) объективной реальности [11, с. 468; 10, с. 34—40 и др.]

В двуедином характере правовой нормы в конечном счете состоит одно из проявлений двойственной природы человека вообще как практически-теоретического существа, совокупного отношения его как исторического субъекта к миру [11, с. 246], в ходе которого осуществляется единство практики и отражения [11, с. 249], когда человек отражая творит, а творя отражает.

Практика вообще с точки зрения диалектического материализма выступает как основа, цель и критерий гносеологического отношения субъекта к объекту. Отсюда следует, что практически деятельный характер правовых норм не может служить основанием для абсолютного противопоставления их иным проявлениям сознания, ибо всякое сознание как система понятий, идеальных образов, отражающих действительность, не возникает и не существует иначе, как в органической связи с деятельностью.

Исключение норм права из структуры правового сознания лишь усложняет вопрос о происхождении правовых норм как вторичных общественных образований, а значит, и о соответствии их потребностям развития общественного бытия, отвлекает от проблемы истинности отражения действительности в правовых нормах. Это в конечном счете не способствует развитию и совершенствованию правовых систем, поискам наиболее оптимальных вариантов правового регулирования.

Некоторые авторы, возражая против рассмотрения правовых норм как своеобразного элемента общественного (правового) сознания, для обоснования своей точки зрения ссылаются на то, что нормы права обладают особой социальной силой, ибо в них воплощается государственная воля. Например, И. Е. Фарбер, возражая Г. И. Гаку, включающему право в систему общественного сознания на том основании, что оно выражает волю господствующего класса, выступающую в свою очередь одним из проявлений психической деятельности, пишет, что речь в данном случае идет не о воле в психическом смысле, а о государственной воле [18, с. 120]. Но употребление выражения «государственная воля» ничего не доказывает, поскольку государство во всех случаях выступает в качестве субъективного фактора, олицетворяющего деятельность людей — народных масс, классов, партий или отдельных личностей, которые в своих поступках всегда руководствуются сознательными побуждениями и воля которых, говоря словами Ф. Энгельса, «определяется страстью или размышлением» [1, т. 21, с. 306]. Следует подчеркнуть, что воля не является исключительной привилегией правовой сферы жизни общества. В социальном развитии нет и не может быть каких-либо явлений, которые так или иначе не были бы связаны с проявлением

человеческой воли. Поэтому нельзя не согласиться с Г. В. Плехановым в том, что «всякая данная система отношений в значительной степени создана волею людей» [15, с. 207].

Противопоставление воли и сознания теоретически несостоятельно. Очевидно, воли, которая функционировала бы за пределами человеческой психики, если это даже государственная воля (коллективная, общественная), не существует. В. И. Ленин положительно оценивал рассмотрение «познания» («теоретического») и «воли» как двух сторон, двух методов, двух средств уничтожения «односторонности» и субъективности и объективности [3, т. 29, с. 190]. У К. Маркса и Ф. Энгельса мы находим характеристику воли как «идеальных стремлений», «идеальных сил» [1, т. 21, с. 290], а законодательной деятельности — как воли в ее теоретической энергии [1, т. 1, с. 359].

В философской и правовой литературе воля характеризуется как один из элементов общественного сознания [16, с. 62], предметный, действенный вид сознания, его качество [9, с. 134], социально-психологический акт [12, с. 217], специфический отражательный процесс, содержащий в себе эмоциональные и интеллектуальные моменты [11, с. 188], субъективная категория [9, с. 372] и т. д. В воле происходит активное действительное опосредствование всего познавательного процесса — осознания интереса, мотивации, определения цели, которые проявляются вовне в целеустремленных действиях не только социальных групп, классов, но и отдельных индивидов [12, с. 207].

Государственная воля (общественная, коллективная) как форма отражения действительности определяется теми же объективными обстоятельствами, что и общественные идеи, понятия, чувства, эмоции, переживания и т. д., а именно общественным бытием. К. К. Платонов отмечает, что «вся разница между волей и познанием как формами отражения действительности заключается во взаимоотношении объекта и субъекта в них. Воля как активный процесс отражения сводится к тому, что в ней содержание отражаемого объекта является одновременно и мотивом деятельности субъекта и содержанием познания» [11, с. 186]. В этой связи уместно вспомнить марксовскую характеристику процесса труда: «Человек не только изменяет форму того, что дано природой; в том, что дано природой, он осуществляет вместе с тем и свою сознательную цель, которая как закон определяет способ и характер его действий и которой он должен подчинять свою волю» [1, т. 23, с. 189].

В предпринятом И. Е. Фарбером противопоставлении государственной воли воле как проявлению психики ощущается попытка рассматривать волю как нечто мифическое, существующее вне и помимо сознательной деятельности субъекта. О том, что государственная воля не есть какая-то сверхчеловеческая воля, мы уже отмечали. Однако следует напомнить

о том, что основоположники марксистской философии, рассматривая объективную обусловленность воли, подчеркивали общность ее содержания — «все равно, отдельного лица или целого государства» [2, с. 375]. Т. Павлов указывал, что «общество, взятое как единство живых и мыслящих существ, не может иметь какой-то специальный сверхиндивидуальный мозг или сверхиндивидуальные глаза, уши, руки и т. п.» [11, с. 21].

Факт закрепления государственной воли в нормативных актах свидетельствует не о ее сверхчеловеческом характере, а об осознанности людьми своих социальных устремлений, которые получают в праве лишь мотивированное юридическое оформление. И если бы эти устремления не были осознаны, такое оформление оказалось бы невозможным. В этой связи уместно вспомнить, что законодатель «выражает в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений» [1, т. 1, с. 162; см. также 21, с. 33].

Государственная воля, будучи разновидностью общественной воли, есть не воля обособленного государства в собственном смысле слова (государственного аппарата), а опосредствованная государством воля объединенных в господствующий класс людей (в условиях развитого капитализма — всех трудящихся). Как верно замечает Д. А. Керимов, «государство не творит волю господствующего класса, а придает ей правовой характер» [9, с. 193]. Отсюда следует, что воля — не какой-то «третий мир», стоящий над материальными и духовными процессами, а определенная (целенаправленная) функция общественного сознания, одно из его проявлений. В свою очередь, общественное сознание во всех его разновидностях включает в себя волевой момент [11, с. 655]. Если говорить о правовом сознании, то волевая направленность его выступает как типичное обстоятельство. Что касается правовых норм, то они отличаются от правового сознания в целом не тем, что воплощают в себе волю, а тем, что воля занимает здесь ведущее место.

И. Е. Фарбер, рассуждая о праве как о силе более высокого порядка, чем общественное сознание [18, с. 38], ссылается при этом на К. Маркса [1, т. 16, с. 198], хотя К. Маркс, говоря о превращении общественного сознания в общественную силу, имел в виду, как верно подмечает Г. С. Остроумов, не возведение определенных правовых взглядов в форму закона, а осуществление, проведение в жизнь законов государственной власти [14, с. 138]. Г. С. Остроумов совершенно справедливо пишет о том, что «понимание норм права как особой формы воплощения специфической системы правовых взглядов, т. е. отнесение их к сфере общественного сознания, снимает полумистический покров с правовых норм как некоей «особой социальной реальности», не относящейся ни к общественным учреждениям, ни к общественным взглядам» [14, с. 138]. Он

считает возможным рассматривать непосредственное воздействие правовых норм на поведение людей как особый случай воздействия на него явлений общественного сознания [14, с. 138].

Следует отметить и то, что особая сила социального характера, заложенная в правовых нормах, обусловливается не самими этими нормами, а прежде всего авторитетом государственного аппарата, без которого и за пределами которого право, по мысли В. И. Ленина, «есть ничто» [3, т. 33, с. 99]. Для того чтобы право смогло выполнять роль института общественного развития, экономически господствующие индивиды должны конституировать свою силу в виде государства, «способного принуждать к соблюдению норм права» [3, т. 33, с. 99].

В произведениях основоположников диалектического и исторического материализма мы неоднократно встречаем оригинальные характеристики права как идеологического воззрения [1, т. 37, с. 419], самостоятельной идеологической области (идеологической формы) [1, т. 13, с. 7], идеологического пережитка [1, т. 36, с. 451] и т. д. И если бы право — это «идеологическое воззрение», «идеологическая форма», «идеологический пережиток» — не опиралось на авторитет государственной власти, оно не смогло бы выполнять функцию «материализованного» орудия социального регулирования [9, с. 134]. Идеи вообще ничего не могут осуществить: «для осуществления идей требуются люди, которые должны употребить практическую силу» [1, т. 2, с. 132].

Правовые нормы вне деятельности государства — это только знаки, которые сигнализируют человеку о необходимости той или иной формы поведения и материальность которых состоит в том, что они заключены в языковую оболочку. Регулятивное воздействие правовых норм, взятых в «чистом виде», мало чем отличается от того, которым обладают все другие элементы правового сознания. Сами по себе нормы права, если их рассматривать вне реализации, хотя и существуют в действительности, но не в качестве материальной реальности, как полагают некоторые авторы [10, с. 37], а в виде образов этой реальности, т. е. идеально.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: В 2-х т. — М.: Госполитиздат, 1956. — Т. 2. 289 с. 3. Ленин В. И. Полн. собр. соч., 5-е изд. 4. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 5. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — 187 с. 6. Гуреев С. В. Некоторые проблемы соотношения форм общественного сознания в свете ленинской теории отражения. — Тр. Ленингр. инж.-экон. ин-та, 1961, вып. 38, с. 31—39. 7. Исторический материализм. — Минск: Вышэйшая школа, 1970. — 367 с. 8. Карева М. П. Право и нравственность в социалистическом обществе. — М.: Изд-во АН СССР, 1951. — 183 с. 9. Керимов Д. А. Философские проблемы права. — М.: Мысль, 1972. — 472 с. 10. Козюбра Н. И. Социалистическое право и об-

ественное сознание. — Киев. Наук. думка, 1979.—206 с. 11. Ленинская теория отражения и современность. — Москва; София: Изд-во АН СССР, 1969.—725 с. 12. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. — М.: Юрид. лит., 1973. — 343 с. 13. Лукашева Е. А. Правосознание и законность в социалистическом обществе. — М.: Изд-во АН СССР, 1973.—275 с. 14. Остроумов Г. С. Правовое осознание действительности. — М.: Наука, 1969.—173 с. 15. Плеханов Г. В. Избранные философские произведения: В 5-ти т. — М.: Соцэкгиз, 1956. — Т. 2. 848 с. 16. Потопейко Д. А. Правосознание как особое общественное явление. — Киев: Вища школа, 1970.—110 с. 17. Свидерский В. И., Забов Р. А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. — 127 с. 18. Фарбер И. Е. Правосознание как форма общественного сознания. — М.: Юрид. лит., 1963.—204 с. 19. Хайкин Я. З. Взаимодействие моральной и правовой систем. — М.: Высш. школа, 1972. — 280 с. 20. Харьчев А. Г. О некоторых закономерностях развития общественного сознания. — В кн.: Проблемы развития в природе и обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958, с. 18—24. 21. Шейндлин Б. В. Сущность советского права. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. — 140 с.

Поступила в редколлегию 15.06.81.

И. Г. Ницевич, канд. филос. наук, В. С. Зеленецкий,
канд. юрид. наук.

Харьков

КАТЕГОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ПОЗНАНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Разработка вопросов теории познания всегда относилась к числу фундаментальных проблем науки. На необходимость исследования такого рода проблем ориентирует XXVI съезд КПСС [3, с. 145—146]. В этом плане существенным представляется теоретическое осмысление процесса познания и его отражения в системе категорий материалистической диалектики. Целе-направленная деятельность основана на знании, а само знание выражается в определенном категориальном аппарате. Именно поэтому важен анализ не только процесса познания, но и тех категорий, в системе которых он осуществляется и, наконец, получает свое отражение. При этом наибольший интерес представляют вопрос о начале процесса познания и его исходной категории, анализ других узловых категорий, отражающих процесс познания, а также вычленение основных ступеней данного процесса. Исследование названных вопросов имеет большое значение, ибо позволит выяснить механизм процесса познания, определить его категориальную структуру и на этой основе систематизировать как полученные знания о механизме процесса познания, так и его категориальный аппарат. Проблема систематизации категорий в правовой науке не менее актуальна, чем в философии, поэтому в статье процесс познания рассматривается на соответствующем правовом материале.

В системе категорий самое трудное — определить начало процесса познания и его исходную категорию. С чего начинать рассмотрение процесса познания? Это, пожалуй, наиболее важный вопрос, от правильного ответа на который зависит эффективность процесса познания, а также построения адекватной категориальной системы, его отражающей.

Процесс познания бесконечен, но каждый познавательный цикл имеет свои относительные границы и движется в их пределах, представляя собой единство чувственного и рационального. Последнее включает в себя и осуществляется в пределах таких двух моментов, как *процесс* и *результат*. Что же следует принимать за исходный, начальный момент познания в системе? На первый взгляд, кажется логичным начинать с рассмотрения процесса и двигаться к результату, что и делается в научной и учебной литературе по философии. Однако такой подход не удовлетворяет теорию, так как противоречит требованию диалектической логики, в соответствии с которым исследование любого развивающегося предмета, в том числе процесса познания, необходимо начинать с его наиболее развитого структурного элемента, каким и является его результат, а затем уже анализировать и сам процесс с точки зрения результата и средствами последнего.

Правильный подход к решению обсуждаемого вопроса мы находим у классиков марксизма-ленинизма. «Размышление над формами человеческой жизни, — писал К. Маркс, — а следовательно, и научный анализ этих форм вообще, избирает, путь, противоположный их действительному развитию» [1, т. 23, с. 86]. В познании наиболее развитым его результатом является мышление, осуществляющееся посредством логических категорий. С категорий, как наиболее развитого результата, и форм познания как раз и следует начинать построение системы, а затем рассмотреть и воспроизвести посредством логических категорий дологические формы познания. Таким образом, категориальный подход к анализу процесса познания обусловлен объективной диалектикой, вне которой сам познавательный процесс, равно как и его категориальное отражение, существовать не может. При этом следует обратить внимание еще на одну сторону вопроса. Категории являются определениями не только предмета познания, но и познающего мышления, определениями его понятийной структуры. Если, например, вырабатывается определение «элементарная частица», то тем самым определяется не только объект, существующий вне мышления, но и сам субъект, познающий данный объект. На то, что категории являются и определениями мышления, следует обратить особое внимание, поскольку в дальнейшем при характеристике категориальной системы познания речь будет идти именно об этом.

В мышлении, как и в познавательном процессе в целом, различаются субъективная и объективная стороны. Субъектив-

ная сторона — это те формы логического мышления, через которые самими людьми осуществляется и осознается само мышление. Это понятия, суждения, умозаключения, проблемы, идеи, гипотезы и пр. Здесь возможен негативный по своей сущности и поэтому нежелательный для практики субъективный произвол в мышлении. Не исключены заблуждения, ложь и т. п. Объективная сторона мышления, напротив, определяется объективными законами деятельности людей. К ней относятся те формы (также закрепленные в категориях), в которых независимо от воли и желания самих людей происходит становление и развитие знания, а значит, и процесса познания. Это такие категории, как качество, количество, мера, сущность, явление и др. Они представляют собой объективные ступени процесса познания, закрепленные в названных и других категориях. Заметим, что их последовательность определяется объективной логикой развития самого процесса познания, которая представляет интерес для характеристики категориальной структуры познавательного процесса.

В. А. Вазюлин разделяет систему логики «Капитала» К. Маркса на объективную и субъективную [4, с. 15]. Такое деление вполне приемлемо. Оно правомерно также в связи с тем, что познание в своем развитии имеет направленность и проходит ступени, закрепленные в соответствующих категориях и в такой последовательности, которую люди не могут изменить по своему усмотрению. Невозможно, например, познать меру предмета до установления его качественной и количественной определенности и т. п. Когда же названные объективные ступени процесса познания открыты и воспроизведены в виде логической системы категорий, тогда ими можно руководствоваться в процессе познания. Отмеченное положение выступает как закономерность, реализуемая в любом познавательном процессе, в том числе и в процессе познания соответствующих правовых явлений. Наиболее рельефно она проявляется в юридическом процессе, в частности в уголовном и гражданском, имеющем ярко выраженную гносеологическую сущность. В этом плане важно выяснить, как «работают» философские категории в правовой науке при изучении соответствующей правовой реальности. Мы имеем в виду то существенное положение логики, в соответствии с которым логическое познание начинается с рассмотрения не предмета, существующего вне и независимо от познающего субъекта, а с анализа знания об этом предмете. Следовательно, получение знания о предмете, событии является исходным в процессе познания. Это закономерность, проявляющаяся в любом познавательном процессе, в том числе юридическом. Но в правовом познании названная закономерность выражается особенно ярко: если, например, о событии преступления ничего неизвестно, т. е. нет никакого о нем сообщения, знания, то, естественно компетентные органы не смогут

приступить к решению вопроса о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом. Необходимое для принятия таких решений вводится в уголовный процесс через систему так называемых поводов к возбуждению уголовного дела, исчерпывающий перечень которых предусмотрен ст. 94 УПК УССР (ст. 102 УПК РСФСР). Именно из этих источников компетентные органы черпают исходную информацию и на ее основе вырабатывают первоначальное (исходное) знание о совершенном или подготовляемом преступлении. Таким образом, осознание полученного знания о предмете познания — первое и непереносимое условие начала процесса познания. Сказанное обуславливает необходимость выделения отмеченного положения об исходном моменте в процессе познания в общекатегориальной системе в качестве первоначального или исходного, каким оно выступает в реальном познавательном процессе. На это обстоятельство следует обратить особое внимание, поскольку именно категории рассматриваются как определения и самого познающего мышления. К. Маркс специально акцентирует внимание на этой стороне закономерности. «Способ, каким существует сознание и каким нечто существует для него, это — *знание*. Знание есть его единственный акт. Поэтому нечто возникает для сознания постольку, поскольку оно *знает* это *нечто*» [1, т. 42, с. 165].

Вопрос об истинности знания о предмете познания здесь, в начале формирования системы категорий, отражающих процесс познания, не ставится, так как он на данном этапе не может получить удовлетворительного решения. Этот вопрос будет решаться в дальнейшем, когда будут созданы необходимые предпосылки. Здесь же следует отметить, что предмет познания на данной ступени индивидуализируется лишь в представлении субъекта познания, а мышление начинает постигать его через осмысление тех знаний, которые сложились и существуют о предмете к началу его познания. И хотя в этом познавательном процессе мышление движется по своим собственным законам, т. е. по законам логики, на данном этапе исследования важно подчеркнуть роль юридических законов, системы правовых норм для познания явлений, имеющих правовое значение. Разумеется, на первоначальном этапе познания достигнутые знания еще не систематизированы, но они основаны на системе логически взаимосвязанных категорий, выражающих соответствующий уровень знания об изучаемом на этом этапе предмете познания.

Итак, если начальным в процессе логического познания является осознание существования категориального знания о предмете познания, то исходной может и должна быть категория наличного знания, т. е. реально существующего знания об изучаемом предмете на исходном этапе процесса познания. Это утверждение справедливо для характеристики начального этапа любого вида познания, поскольку оно отражает реально

существующую закономерность каждого познавательного процесса. В этом отношении система категорий «Капитала» К. Маркса представляет собой идеальный образец. Имея предметом исследования капитал, К. Маркс начинает его рассмотрение непосредственно с анализа *существующего знания* о товаре как элементарной клеточке знания о капитале, а весь «Капитал» есть движение развивающегося категориального знания о предмете познания — капитале. Именно в таком порядке К. Маркс излагает результаты произведенного им исследования в системе экономических категорий.

Конспектируя «Науку логики» Гегеля, В. И. Ленин также приходит к выводу, что исходной в создаваемой категориальной системе должна быть категория «бытие» в смысле «бытие знания», как понимал эту категорию Гегель [2, с. 86]. В связи с изложенным уместно обратить внимание на то, что Гегель, исследуя развивающуюся мистическую мировую идею (в материалистическом понимании это развивающееся человеческое познание), начинает свою систему в «Науке логики» с категории «бытие», имея в виду бытие знания.

Итак, исходной является категория наличного, существующего знания о предмете познания. В ней констатируется факт наличия знания, но еще ничего не говорится о том, знанием чего оно является, т. е. о его содержании. Поэтому следующая объективная ступень — установление *качественной* определенности предмета познания. Поскольку, однако, речь идет не о самом предмете познания, а лишь об исходном знании этого предмета, то определяется, естественно, качество исходного знания, хотя оно есть вместе с тем и установление качества самого предмета познания. Это неизбежная диалектическая объективная ступень, которую невозможно миновать в реально осуществляемом познавательном процессе, ибо только ее прохождение создает возможности для дальнейшего продвижения к истине. Прохождения названного этапа в правовом, например, уголовно-процессуальном, познании предполагает установление того, является ли данное деяние противоправным. Решение этого вопроса осуществляется на основании оценки исходного знания, которым мы первоначально располагаем о совершенном деянии. Здесь снова следует обратить внимание на ту роль, которую играют нормы соответствующей отрасли права при исходном решении данного вопроса. Без соответствующих правовых знаний принятие правильного решения на указанном этапе невозможно. Пройдя описанный выше этап, познание движется далее к установлению количественной определенности предмета познания. На этой ступени происходит мысленное расчленение предмета познания до вычленения простейшей, элементарной его формы, «клеточки. Иначе говоря, речь идет об установлении структурообразующих элементов данного предмета познания. Единство качественной и коли-

чественной определенности предмета познания дает знание о мере, на основании чего и выясняется, содержится ли в этом предмете, например в совершенном деянии, нарушение закона и какого именно. В философском плане речь идет об установлении меры изучаемого предмета. В правовом аспекте следует говорить о правовой квалификации совершенного деяния.

Выделение элементарной клеточки предмета познания исключительно важно для всего процесса познания, так как именно ее установление дает ключ к проникновению в *сущность* предмета. Сущность, как и бытие предмета, также получает определения качества, количества и меры, ибо безмерной сущности не существует. Поэтому ее раскрытие — задача очередного этапа познания данного предмета. При этом ее познание предполагает установление противоречия между ее качественной и количественной определенностью. Сущность как внутренняя сторона предмета познания постигается мышлением, поскольку чувственно она не дана познающему ее субъекту. Поэтому, постигнув сущность, т. е. мысленно воспроизведя ее в мышлении, необходимо снова как бы возвратиться на уровень бытия, т. е. назад, к поверхности, и найти те формы, через которые сущность предмета познания получает свое внешнее выражение, т. е. *формы проявления сущности*.

Сущность, будучи качественно определенной, не пуста. Она всегда содержательна, следовательно, *содержание* сущности имеет и соответствующую ему *форму* сущности. Но, кроме того, сущность обладает и формой своего проявления. Это положение нужно подчеркнуть в плане изучения явлений, имеющих правовое значение. Для правильного осуществления правоприменительной деятельности важно установить содержание изучаемого явления, а значит, и его сущность. Поскольку содержание всегда существенно, то выявление его качественной определенности позволяет принять (или создает условия для принятия) объективно истинные решения по делу. И задача познания в указанном аспекте состоит в том, чтобы на основании знания сущности (как единства содержания и формы) как внутреннего и поэтому необходимого для данного предмета дать объяснение форм ее проявления как внешнего (чувственно данного).

Знание сущности и форм ее проявления в их единстве дает знание о действительности. А раз это только знание о ней, то необходимо проверить его соответствие самой реальной *действительности*, лежащей за пределами логического знания. Следовательно, перед мышлением встает задача выйти за свои собственные пределы. Выполнить это мышление может лишь посредством системы соответствующих категорий. Первый шаг, на этом пути — движение к источнику тех логических знаний, которыми мышление оперировало, что возможно только в категориальных формах самого мышления, ибо речь идет о логи-

ческом постижении мышлением источника своих знаний. Решить такого рода специфическую гносеологическую задачу мышление может, лишь двигаясь в противоположном направлении, т. е. от самого себя, от логического знания к своему источнику. Двигаясь в этом направлении, мышление находит, что абстракции, понятия, категории о предмете познания формируются на основании *представлений* о нем. Источником представлений являются *восприятия*, которые складываются на основе *ощущений*. Это формы живого созерцания или чувственного познания предмета. И ощущения — последняя в данном процессе ступень, так как за их пределами лежит сам реальный предмет, который и выступает источником знания.

Познание есть общественный процесс, и то, что в системе категорий выступает как ее взаимосвязанные ступени, на практике может выполняться различными категориями людей. В зависимости от предмета и процесса познания информация об источнике знания может быть получена самыми различными способами. В уголовном процессе например, названная информация может быть получена из показаний свидетеля, заключения эксперта, вещественных доказательств и т. п.

Только идя таким путем, в системе категорий можно совершить логический переход от логического знания, мыслей о предмете познания к самому реальному предмету. Этот процесс включает в себя переход от логического знания к внелогическим или, точнее говоря, к дологическим формам познания, за пределами которых существует реальный предмет познания. И только теперь становится понятным, почему у человека и чувства являются «теоретиками». Потому, что они освещены светом разума. Однако выход к данным органов чувств еще не решает проблему истинности логических знаний, ибо мы попадаем как бы в порочный круг: чувственное познание поставляет материал для логического познания, а последнее для проверки истинности своих выводов опять возвращается к чувственному познанию. На самом деле круга здесь нет, но выход к чувственному познанию говорит о том (и на это необходимо обратить внимание), что логическое мышление в каждом шаге своего познания обращается к данным органов чувств и сверяет свои выводы с этими данными. Это происходит постоянно, но в указанной системе категорий свое объяснение оно получает только на этой ступени рассмотрения процесса познания, его объективной стороны.

Для определения истинности логических знаний (выводов, гипотез, версий и т. п.) необходимо установить критерий истины. Его следует искать в *цели* познания. А поскольку конечной целью любого познания является удовлетворение практических потребностей людей (так как жизнь общества имеет практический характер), то и критерием истины выступает *общественная практика*. Таким образом, как начало, так и конец про-

цесса познания обуславливаются практическими общественными потребностями. Источником познания также является практика. И в связи с этим важно подчеркнуть, что на уровне практической деятельности людей обнаруживается еще одно очень важное обстоятельство. Оно состоит в том, что формы чувственного познания (представления, восприятия и ощущения) являются прежде всего необходимыми и обязательными формами предметной практической деятельности людей по преобразованию предметов и явлений в соответствии с целями, которые определяются их общественными потребностями. Только благодаря этому данные формы выделяются и функционируют как *формы чувственного познания*. Эта генетически вторая функция органов чувств, произрастая из функции практической деятельности, как бы надстраивается над ней, а сами органы чувств в процессе деятельности (в том числе и познания) всегда освещены знаниями потребностей и целей познания, свойства орудий труда и средств познания (например, различной аппаратуры и т. п.).

Только после уяснения всех этих вопросов на данной ступени логической системы можно понять и объяснить, почему познание начинается с рассмотрения существующего знания о предмете познания, и на этой основе решить вопрос о природе и источнике достигнутого знания. Дело в том, что именно на уровне практической деятельности *объективно* формируется и существует, функционирует (отраженное и закрепленное в определенных абстракциях, понятиях, категориях) то знание, с осознания существования которого начинается логическое познание соответствующего предмета. И этот вывод дает объяснение двум важным гносеологическим фактам: 1) возникновению и 2) существованию исходного знания об изучаемом предмете до начала его познания.

Обозревая рассмотренную систему категорий в целом, находим, что основные узловые категории объективной логики познания суть осознание существования, бытия исходного знания о предмете познания — сущность (предмета познания) — формы проявления сущности — действительность, а основными ступенями общей структуры познавательного процесса являются логическое познание — чувственное познание — практика. Таким образом, в системе мы возвращаемся к знанию, с рассмотрения которого началось познание предмета, но это лишь якобы возврат, так как полученное на этом пути знание обогатилось знанием всех основных ступеней познания. Следовательно, здесь имеет место движение познания не по кругу, а по спирали. Данное положение можно проиллюстрировать на анализе судебного познания.

Одной из наиболее существенных в гносеологическом плане особенностей судебного познания является то, что оно носит ярко выраженный циклический характер. Частный процесс, совершаю-

щий в течение установленного законом времени завершённый акт познания одного и того же объекта, мы именуем гносеологическим циклом. Совокупность всех частных процессов (стадий), развивающихся по восходящей, образует в своем единстве гносеологическую систему уголовного судопроизводства. Вместе с тем развитие уголовного судопроизводства по нисходящей (например, при направлении дела на следствие) обуславливает необходимость выделения процессов, по своей направленности развития как бы обратных цикличности, которые мы для их индивидуализации называем рециклами уголовного процесса. И гносеологические циклы, и рециклы — необходимые свойства функционирующей системы уголовного судопроизводства; выражение его качественной определенности. В своем единстве они реализуют принцип дополнительности в судебном познании, ибо любое последующее познание в той или иной мере дополняет предшествующее, обеспечивая целостное отражение объекта судебного познания.

Четкое уяснение основных ступеней процесса познания и узловых категорий его объективной логики имеет большое значение и для практической судебно-следственной деятельности, в которой исключительно важное место уделяется оценке средств и форм получения фактических данных. Поэтому знание этих ступеней, своеобразных пунктов познания должно способствовать четкому уяснению задач и способов их решения на каждом этапе познания.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд., т. 29. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 4. Вазюлин В. А. Логика «Капитала» К. Маркса. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. — 293 с.

Поступила в редколлегию 23.06.81.

И. Н. Шерстюк, канд. экон. наук, О. С. Марченко, канд. экон. наук, А. Я. Лебедев

Харьков

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВОМ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТОГО СОЦИАЛИЗМА

В материалах XXV и XXVI съездов КПСС, постановлении ЦК КПСС от 12 июля 1979 г. «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов», в решениях майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС КПСС с учетом возрастающих масштабов производства, усложнения экономических связей, требований научно-технической революции глубоко проанализированы проблемы совершенствования хозяйственного механизма в целях максимального использования всех возможностей и преимуществ экономики

зрелого социализма. В связи с задачами приведения хозяйственного механизма в соответствие с требованиями этапа развитого социализма на XXVI съезде КПСС указано, что задачи, которые выдвигает жизнь, требуют развития теории экономической и правовой наук, приближения их к нуждам хозяйственной практики [3, с. 51].

Исследование сущности, структуры, перспектив развития хозяйственного механизма — одна из актуальных практических задач экономической и правовой науки, тесно связанная с теоретическими и практическими функциями. Однако сложность данной категории и трудности ее изучения обусловили отсутствие у экономистов и правоведов единства мнений по ряду узловых вопросов хозяйственного механизма. Это касается прежде всего определения сущности хозяйственного механизма.

Методологической основой определения сущности хозяйственного механизма общества, характерных черт социалистического хозяйственного механизма являются положения классиков марксизма-ленинизма. К. Маркс, характеризуя факторы, определяющие широту и энергию движения к централизации, одним из них называл превосходство «экономического механизма» [1, т. 23, с. 641], крупного производства перед мелким. В данном контексте «экономический механизм» — это способ организации производства, который на крупных предприятиях обладает рядом преимуществ по сравнению со способом организации производства на средних и мелких предприятиях. Поэтому превосходство способа организации (или экономического механизма) крупного производства является фактором, усиливающим движение к централизации, т. е. к объединению тем или иным путем мелких предприятий в крупные. К. Маркс анализировал и обратную связь — влияние централизации и накопления на способ организации производства. Он писал: «Рост размеров промышленных предприятий повсюду служит исходным пунктом для более широкой организации совместного труда многих, для более широкого развития его материальных движущих сил, т. е. для прогрессирующего превращения разрозненных и рутинных процессов производства в общественно комбинированные и научно направляемые процессы производства» [1, т. 23, с. 642]. Опираясь на положения К. Маркса, можно заключить, что, во-первых, понятие экономического (или хозяйственного) механизма следует трактовать как способ организации общественного производства, как определенную «организацию совместного труда многих»; во-вторых, хозяйственный механизм и его совершенствование обусловлены закономерностями общественного производства на данном этапе его развития.

Определенный тип хозяйственного механизма предопределен прежде всего характером и уровнем развития производи-

тельных сил и соответствующих им производственных отношений. Очевидно, что производству, основанному на ручном труде раздробленных мелких производителей, присущ совершенно иной способ организации, чем крупному машинному производству. Однако решающим фактором, определяющим тип хозяйственного механизма общества, являются производственные отношения, экономический базис. И капиталистическое, и социалистическое производство есть крупное машинное производство, но способ организации их функционирования принципиально различен. На это неоднократно указывали основоположники марксизма-ленинизма. В условиях капитализма «...конкуренция есть не что иное, как такой способ ведения промышленности, когда она управляется отдельными частными собственниками...» [1, т. 4, с. 330]. При социализме промышленность «ведется сообща и планомерно всем обществом» [1, т. 4, с. 335]. Именно система производственных отношений определенной формации и прежде всего отношения собственности на средства производства обуславливают тот или иной тип хозяйственного механизма. Конкуренция — способ ведения, организации производства в условиях частнокапиталистической собственности на средства производства — противоположна ассоциации [1, т. 4, с. 330] — способу организации общественного производства при социализме, высшей форме его организации и функционирования. Причем крупному машинному производству соответствует и объективно необходима именно ассоциация, а не конкуренция. «Конкуренция, — указывал Ф. Энгельс, — и вообще ведение промышленного производства отдельными лицами превратилась для крупной промышленности в оковы». Крупная промышленность «делает безусловно необходимым создание совершенно новой организации общества, при которой руководство промышленным производством осуществляется не отдельными конкурирующими между собой фабрикантами, а всем обществом по твердому плану и соответственно потребностям всех членов общества» [1, т. 4, с. 329]. Такая организация функционирования общественного производства обусловлена общественным характером производительных сил и общественной собственностью на средства производства.

В. И. Ленин, характеризуя сущность и пути организации социалистического производства, использовал термины «механизм общественного хозяйничанья», «экономический механизм», «хозяйственный механизм», «хозяйственный организм» [2, т. 33, с. 50; т. 36, с. 7, 156]. Он указывал, что главной задачей пролетариата после завоевания им политической власти «является положительная или созидательная работа налажения чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков

миллионов людей» [2, т. 36, с. 171]. В экономической реорганизации отраслей хозяйства и непроизводственной сферы В. И. Ленин видел путь к «обобществлению производства на деле». Причем главными составными частями данной задачи он называл учет и контроль за производством и распределением продуктов, повышение производительности труда [2, т. 36, с. 130, 171]. Из этого следует, что экономическая реорганизация значительно шире налаживания собственно управления производством. Она охватывает не только его организацию и управление, но и всемерный подъем производительных сил. В. И. Ленин отмечал, что путь к реорганизации экономического строя России «состоит в переходе к крупному, на машинной индустрии построенному хозяйству, в переходе к социализму» [2, т. 36, с. 152]. Такому хозяйству адекватна организация производства в форме ассоциации, единства. В. И. Ленин подчеркивал необходимость превращения «всего государственного экономического механизма в единую крупную машину, в хозяйственный организм, работающий так, чтобы сотни миллионов людей руководились одним планом» [2, т. 36, с. 7]. Он писал об одном хозяйственном органе, объединяющем всех трудящихся, работающем с правильностью часового механизма. [2, т. 36, с. 157].

Исходя из изложенного представляется целесообразным следующее определение хозяйственного механизма социалистического общества. Это исторически определенная система организации функционирования социалистического общественного производства, обусловленная уровнем развития производительных сил и экономического базиса общества. В общей системе социалистического хозяйственного организма хозяйственный механизм выступает как объективная подсистема конкретных форм производственных отношений. Вырастая из экономического базиса, хозяйственный механизм, однако, охватывает не всю систему социалистических производственных отношений, а только те из них, которые ближе всего примыкают к надстроечным отношениям, прежде всего трудовые отношения. Именно на этом уровне системы производственных отношений социализма наиболее полно проявляется влияние экономического базиса на надстройку и, наоборот, надстройки и ее элементов — на экономический базис, т. е. взаимодействие объективного и субъективного. Следовательно, находясь на стыке базисных и надстроечных отношений, хозяйственный механизм включает в себя элементы тех и других и опосредствует процесс взаимодействия надстройки и экономического базиса. Несмотря на то, что по своей природе хозяйственный механизм объективен, он тесно связан с практической деятельностью людей, с их волей и сознанием. Заложенные в хозяйственном механизме объективные требования использования определенных организационно-хозяйственных методов раз-

вития социалистической экономики реализуются через субъективную трудовую деятельность людей, конкретно выражаются в экономической политике, проводимой партией и социалистическим государством. Сущностными чертами хозяйственного механизма социалистического общества являются его единство, общественный характер и планомерность. Не менее важная его черта — централизм.

В самой природе социалистического общества заложены необходимость и возможность централизма в организации производства. Построение социализма, указывал В. И. Ленин, «это есть построение централизованного хозяйства, хозяйства из центра» [2, т. 37, с. 422]. К. Маркс и Ф. Энгельс считали, что общество, наилучшим образом организованное для производства богатств, бесспорно должно было бы иметь лишь одного главного предпринимателя, распределяющего между различными членами общественного коллектива их работу по заранее установленным правилам [1, т. 4, с. 153].

Уже в условиях капитализма складывается потребность в централизованной организации и управлении производством, которая становится еще более настоятельной при монополистическом и государственно-монополистическом капитализме.

Но только при социализме становится возможным управление общественным производством из единого центра. «Коммунизм требует и предполагает наибольшую централизацию крупного производства во всей стране» [2, т. 36, с. 392]. Централизованная организация общественного производства в условиях социализма осуществляется на принципиально новой экономической базе — общественной собственности на средства производства, которая объединяет социалистическую экономику в целостный организм. Основой существования хозяйственного центра при социализме является также единство коренных экономических интересов трудящихся, без чего невозможно целенаправленное и единое в масштабе общества руководство экономическими процессами. Как указывал Ф. Энгельс, «где нет общности интересов, там не может быть единства целей, не говоря уже о единстве действий» [1, т. 8, с. 14].

Таким образом, в условиях социализма господство общественной собственности на средства производства, крупное, социалистически обобществленное производство и его планомерная организация в масштабе общества и в общенародных целях, единство коренных экономических интересов трудящихся обуславливают необходимость и возможность хозяйственного центра страны.

На первой фазе коммунизма объективно обусловленной формой хозяйственного центра является социалистическое государство. Так, централизованное руководство общественным производством основоположники марксизма-ленинизма непосредственно связывали с деятельностью социалистического

государства. Ф. Энгельс писал: «Первым результатом пролетарской революции в Англии будет централизация крупной промышленности в руках государства, т. е. господствующего пролетариата...» [1, т. 7. с. 256]. О необходимости перехода к государственному производству и распределению на коммунистических началах говорил В. И. Ленин [2, т. 44, с. 156]. Социалистическую организацию производства в общегосударственном масштабе он определял следующим образом: «управляют *рабочие организации*... под общим руководством Советской власти, единственно *суверенной*» [2, т. 36, с. 74]. В приведенном положении содержится четкое указание на то, что именно социалистическое государство является хозяйственным центром страны, осуществляет руководство народным хозяйством, опираясь на общественные организации трудящихся. Важнейшую подсистему хозяйственного механизма общества составляет хозяйственный механизм управления. По нашему мнению, имеющие место среди экономистов и юристов различные, а иногда и противоположные точки зрения о сущности и структуре хозяйственного механизма во многом связаны со смешением понятий хозяйственного механизма общества и хозяйственного механизма управления. Так, некоторые авторы сводят хозяйственный механизм общества к хозяйственному механизму управления, что значительно ограничивает содержание первого понятия. Например, И. Сигов пишет: «Система управления экономикой, построенная в соответствии с системой экономических законов той или иной стадии развития общества и направленная на их использование, представляет собой хозяйственный механизм общества» [7, с. 15]. Здесь хозяйственный механизм общества отождествляется с хозяйственным механизмом управления. По нашему мнению, следует различать хозяйственный механизм общества и хозяйственный механизм управления. Эти разнопорядковые категории связаны отношениями соподчинения. Хозяйственный механизм управления как понятие менее емкое составляет подсистему в хозяйственном механизме общества. Данное разграничение необходимо по ряду причин. Во-первых, это исключит возможность отождествления исследуемых категорий, ограничения хозяйственного механизма общества только хозяйственным механизмом управления. Во-вторых, определение хозяйственного механизма управления как подсистемы в хозяйственном механизме общества позволит более четко охарактеризовать место той и другой категории в системе «базис — надстройка». В-третьих, данное разграничение позволит избежать слишком широких трактовок хозяйственного механизма управления, когда его элементами называются производительные силы, производственные отношения, экономические законы, право, социально-психологические факторы и др.

Предложение о выделении в хозяйственном механизме общества подсистемы хозяйственного механизма управления в некоторой мере созвучно позиции Л. И. Абалкина: «Сложная и многоплановая структура хозяйственного механизма служит объективной основой двоякого его понимания — в широком и узком смысле» [5, с. 227]. Не разграничивая понятий хозяйственного механизма общества и хозяйственного механизма управления, Л. И. Абалкин в то же время определяет деятельность субъекта управления как управление и управленческие отношения в узком, ограничительном смысле слова как часть большого, сложного и многопланового процесса [5, с. 227].

Важно подчеркнуть, что разграничение понятий хозяйственного механизма общества и хозяйственного механизма управления не означает их разделения, обособления одного от другого. Они взаимосвязаны как целое и часть. Поэтому не совсем обоснованной представляется позиция П. Г. Бунича, который пишет о существовании двух хозяйственных механизмов: объективно присущего социализму хозяйственного механизма и хозяйственного механизма управления [6, с. 37]. Хозяйственный механизм общества и хозяйственный механизм управления нельзя ни отождествлять, ни отделять друг от друга. Хозяйственный механизм общества как целостная система включает ряд подсистем, среди которых одной из важнейших является хозяйственный механизм управления.

Хозяйственный механизм управления — это система форм, методов, приемов управления общественным производством, обусловленная уровнем развития производительных сил и характером производственных отношений. При социализме хозяйственный механизм управления функционирует как государственный, поскольку именно государство выполняет функции хозяйственного центра страны. Исходя из этого, В. И. Ленин и характеризовал организацию социалистического производства как «государственный экономический механизм» [2, т. 36, с. 7].

Государственная форма хозяйственного механизма управления при социализме реализуется в процессе осуществления государством его экономических функций. Его элементами являются централизованное планирование, экономическое стимулирование и правовое регулирование народного хозяйства. Хозяйственный механизм управления включает также определенную структуру управления, органы управления и их функции. Главным элементом хозяйственного механизма управления выступает планирование.

Сложный и разветвленный механизм, действующий во всех народнохозяйственных звеньях и обеспечивающий ведущую роль общенародных интересов на основе их органического сочетания с интересами коллектива и личности, представляет собой система экономического стимулирования. Ее основным

элементом является хозяйственный расчет, тесно взаимосвязанный с планом, объединяющий все экономические рычаги и стимулы: прибыль, цены и тарифы, заработную плату, премии и др. Большое значение планирования и экономического стимулирования в осуществлении государством руководства развитием народного хозяйства, их взаимосвязь раскрыты в ст. 16 Конституции СССР.

Не менее важно правовое регулирование народного хозяйства. Его необходимость вытекает из преимущественно государственного характера руководства хозяйством при социализме. В развитом социализме хозяйственное законодательство призвано обеспечить четкое функционирование всех народнохозяйственных звеньев, правильное соотношение прав и ответственности на всех уровнях хозяйственного руководства, способствовать укреплению государственной дисциплины, всемерному развитию инициативы.

Планирование, экономическое стимулирование и правовое регулирование — это взаимосвязанные звенья устойчивой, целостной системы. Большинство мероприятий социалистического государства в области планирования и экономического стимулирования — разработка и утверждение перспективных и текущих государственных планов экономического и социального развития, организация их выполнения, установление цен и тарифов и др. — оформляются актами органов государственной власти и управления как законы, указы, постановления. Поэтому высокая эффективность хозяйственного механизма управления возможна лишь на основе комплексного использования всех его элементов.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 4. Абалкин Л. И. Диалектика социалистической экономики. — М.: Мысль, 1981.—351 с. 5. Бунин П. Г. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. — Экон. науки, 1978, № 4, с. 33—40. 6. Сигов И. Хозяйственный механизм как управляющая подсистема народного хозяйства. — Экон. науки, 1977, № 5, с. 14—22.

Поступила в редколлегию 19.10.81

М. В. Яновский, д-р юрид. наук, А. А. Попов

Харьков

О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ СОВЕТСКИХ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

Проводя политику мира, Советское государство во все периоды своего существования выступало на международной арене в качестве субъекта международного права. Все консти-

туции СССР и союзных республик закрепляли государственный суверенитет как Союза ССР, так и союзных республик. Это говорит о том, что и СССР, и союзные республики всегда являлись субъектами международного права, независимо от того, выступали союзные республики непосредственно на международной арене или нет. Суверенитет есть единственная необходимая основа международной правосубъектности государства [8, с. 7; 7, с. 6; 5, с. 91].

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. союзные республики передали непосредственное ведение внешних сношений Союзу ССР [12, с. 42—43, 59]. Но они имели своих представителей в ЦИКе, его Президиуме, Совнаркоме СССР, поддерживали связь с союзными органами по вопросам внешних сношений через уполномоченных Наркоминдела и Наркомвнешторга Союза ССР при правительствах союзных республик, через постоянные представительства республик в Москве, имели своих государственных деятелей в составе загранпредставительств и зарубежных делегаций СССР [14, с. 9]. Тем самым они обеспечивали свое участие в обсуждении и решении практически всех вопросов внешних сношений Союза ССР с иностранными государствами. Договоры, заключенные советскими республиками до образования СССР, оставались в силе на территориях республик и после вхождения их в состав СССР. И союзные республики, как и прежде, являлись носителями прав и обязанностей, которые вытекали из этих договоров. Проведение в жизнь указанных договоров обеспечивалось Союзом ССР в целом¹. В соответствии с Конституцией 1924 г. союзные республики имели право с разрешения Союза ССР заключать внешние и внутренние займы (п. «д» ст. 1). Это еще раз подтверждает их международную правосубъектность, хотя она и осуществлялась через Союз ССР и непосредственно во вне не проявлялась [9]. Такое положение сохранилось и по Конституции 1936 г. вплоть до 1944 г. На пресс-конференции в Сан-Франциско 22 мая 1945 г. министр иностранных дел УССР Д. З. Мануильский отмечал, что советские союзные республики в потенции всегда обладали правосубъектностью, но добровольно не пользовались ею непосредственно до 1944 г. по соображениям экономического, политического, военного и иного порядка, передав это право Союзу ССР [10, 1945, 24 мая].

С изменением исторических условий, выразившихся в развертывающейся ликвидации капиталистического окружения и возникновении системы социалистических государств в обста-

¹ См. Ноты НКВД РСФСР от 21 и 23 июля 1923 г. иностранным представителям в связи с образованием СССР и Положение НКВД СССР 1923 г. [6, с. 394—396; 3, 1923, № 10; 11, 1925, № 34; 1917, № 25].

новке начавшегося военного разгрома фашизма во второй мировой войне, союзные республики снова возобновили свое непосредственное участие в международных сношениях. Это было сделано на основании Закона СССР от 1 февраля 1944 г., который был принят «в целях расширения международных связей и укрепления сотрудничества Союза Советских Социалистических Республик с другими государствами и учитывая возросшую потребность союзных республик в установлении непосредственных сношений с иностранными государствами» [4, с. 78—79].

В соответствии с этим Законом Конституция СССР 1936 г. была дополнена ст. 18а, по которой «каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями». Ст. 60 Конституции СССР 1936 г. была дополнена п. «д», в соответствии с которым Верховный Совет союзной республики «устанавливает представительство союзной республики в международных сношениях». Была дополнена и ст. 14 (п. «а»), в которой сказано, что Союз ССР устанавливает общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами. НКВД был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат [4, с. 78—79].

Конституция СССР 1977 г., являясь дальнейшим этапом развития советской социалистической демократии, в еще большей степени расширила права союзных республик в международных отношениях как суверенных государств в связи с их растущими потребностями в области сношений с иностранными государствами.

Суверенные права союзных республик по Конституциям СССР 1936 г. (с 1944 г.) и 1977 г. осуществляются как непосредственно, так и через посредство Союза ССР.

К суверенным правам, непосредственно осуществляемым союзными республиками, относятся: 1) право установления своей Конституции, внесения в нее изменений и контроля за ее соблюдением (ст. 19 конституций союзных республик, принятых на основании Конституции СССР 1936 г., ст. 76 Конституции СССР 1977 г., ст. 72 Конституции УССР 1978 г., п. 1 ст. 72 Конституции РСФСР 1978 г. и соответствующие статьи конституций 1978 г. других союзных республик), причем конституции союзных республик учитывают исторические и национальные особенности каждой союзной республики; 2) право принимать одностороннее решение о выходе из состава СССР (ст. 17 Конституции СССР 1936 г., ст. 14 Конституции УССР 1937 г. и соответствующие статьи прежних конституций союзных республик, ст. 72 Конституции СССР 1977 г., ст. 69 Консти-

туции СССР 1978 г. и соответствующие статьи конституций других союзных республик 1978 г.); 3) право территориального верховенства в своих границах (ст. 18 Конституции СССР 1936 г. и соответствующие статьи прежних конституций союзных республик, ст. 76 и 78 Конституции СССР 1977 г., ст. 68 и 70 Конституции СССР 1978 г. и соответствующие статьи конституций союзных республик 1978 г.); 4) право иметь свое гражданство и право приема в него иностранных граждан, проживающих на территории республики; гражданин союзной республики является одновременно гражданином СССР (ст. 21 Конституции СССР 1936 г., ст. 17 Конституции СССР 1937 г. и соответствующие статьи прежних конституций союзных республик, ст. 33 Конституции СССР 1977 г., ст. 31 и п. 11 ст. 108 Конституции СССР 1978 г., ст. 3 Закона о гражданстве 1938 г., ст. 1 и 26 Закона о гражданстве СССР 1978 г.); 5) право законодательства и управления и право в своих пределах самостоятельно осуществлять свою власть (ст. 57, 59, 79, 80 и др. Конституции СССР 1936 г., соответствующие статьи Конституции СССР 1978 г. и конституций других союзных республик 1978 г.); 6) право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (ст. 80 Конституции СССР 1977 г., ст. 74 Конституции СССР 1978 г., ст. 75 Конституции РСФСР 1978 г. и соответствующие статьи конституций других союзных республик). В Конституции СССР 1936 г. (с дополнениями 1944 г.) и в соответствующих статьях прежних конституций союзных республик это положение записано в более узкой редакции: «Каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями» (ст. 18а). При этом п. «а» ст. 14 прежней Конституции закреплял, что Союз ССР заключает договоры, а поскольку практика внешних сношений союзных республик показала, что они заключали и соглашения, и договоры, и конвенции, подписывали статуты, уставы и т. д., участвовали в работе международных организаций, это и было записано в новых советских конституциях. О необходимости фиксации в конституциях как Союза, так и союзных республик единого (родового) термина «договор» либо «соглашение» говорилось в литературе [14, с. 77]; 7) право ратификации и денонсации заключенных международных договоров (п. 13. ст. 108 Конституции СССР 1978 г.; п. 14 ст. 115 Конституции РСФСР 1978 г. и т. д.). Право на ратификацию и денонсацию международных договоров союзных республик не было предусмотрено в прежних консти-

туциях, хотя практически союзные республики ратифицировали заключенные ими договоры (ратификации УССР и БССР Устава ООН, Парижских мирных договоров 1947 г. и т. д.). О необходимости внесения в конституции союзных республик дополнений и предоставления республике права ратификации и денонсации заключенных договоров уже сообщалось [14, с. 78]; 8) право предоставления убежища иностранным гражданам на своей территории (ст. 36 Конституции УССР 1978 г., ст. 36 Конституции РСФСР 1978 г. и т. д.). При этом в конституциях расширен круг лиц, которым может быть предоставлено право убежища, по сравнению с прежними конституциями: в ст. 109 Конституции УССР 1937 г., например, сказано, что «Украинская ССР предоставляет право убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, или научную деятельность, или национально-освободительную борьбу», а в Конституции УССР 1978 г. говорится: «Украинская ССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность», что свидетельствует о дальнейшем развитии нашей демократии и последовательном расширении прав советских республик.

К числу суверенных прав союзных республик, которые они осуществляют через посредство Союза ССР, относятся: 1) право самостоятельного и равного представительства (по 32 депутата) в Совете Национальностей Верховного Совета СССР (ст. 35 Конституции СССР 1936 г., ст. 110 Конституции СССР 1977 г., ст. 75 Конституции УССР 1978 г. и соответствующие статьи конституций других союзных республик); 2) право быть представленной в Президиуме Верховного Совета СССР в лице одного из заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР (ст. 48 Конституции СССР 1936 г., ст. 120 Конституции СССР 1977 г., ст. 73 Конституции УССР 1978 г. и т. д.), в Совете Министров СССР (его членами по должности являются председатели Советов Министров союзных республик — ст. 70 Конституции СССР 1936 г., ст. 129 Конституции СССР 1977 г.), в Верховном Суде СССР (его членами по должности являются председатели Верховных Судов союзных республик — ст. 70 Конституции СССР 1936 г., ст. 153 Конституции СССР 1977 г.); 3) право требовать созыва внеочередной сессии Верховного Совета СССР (ст. 46 Конституции СССР 1936 г., ст. 112 Конституции УССР 1978 г.); 4) право вынесения проектов законов СССР и других важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение (ст. 114 Конституции СССР 1977 г., ст. 49 Конституции СССР 1936 г. называет это референдумом); 5) право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР (ст. 113 Конституции СССР 1977 г.). В Кон-

ституции СССР 1936 г. данное право союзной республики закреплено не было. Таким образом, это новое суверенное право союзной республики, которое она осуществляет через верховный орган Союза ССР. Следовательно, каждая союзная республика является суверенным государством (ст. 15 Конституции СССР 1936 г., ст. 76 Конституции СССР 1977 г., ст. 68 Конституции УССР 1978 г. и т. д.), а суверенные права союзной республики охраняются Союзом ССР (ст. 115 Конституции СССР 1936 г., ст. 81 Конституции СССР 1977 г., ст. 75 Конституции УССР 1978 г. и т. д.).

Осуществление союзными республиками своего суверенитета как непосредственно, так и через посредство Союза ССР определяет и возможность двух форм реализации их международной правосубъектности: 1) непосредственно через органы государственной власти и государственного управления союзной республики, 2) через органы и правительственные делегации Союза ССР [14]. При этом Союз ССР устанавливает общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами, исходя из того, что СССР — федеративное государство. Все государства, органически являясь субъектами международного права, независимо от государственного устройства (унитарные или федеративные) равны между собой. Это один из принципов современного международного права. Он закреплён в ст. 1 и 2 Устава ООН.

Что касается международных сношений советских союзных республик, осуществляемых как непосредственно, так и через посредство органов, представительств и делегаций Союза ССР, то они в настоящее время многосторонни и разнообразны.

УССР и БССР являются членами более чем 70 международных организаций, членами — учредителями ООН. Они подписали более 120 международных договоров. ЛитССР заключила соглашение с Польшей о взаимной эвакуации населения (1944 г.), МССР, ЛатССР, ЛитССР и ЭССР — члены международного объединения «Интервидение». Вместе с УССР и БССР они участвуют также в Международной организации радиовещания и телевидения. УССР и БССР имеют постоянные дипломатические представительства при ООН в Нью-Йорке и Женеве, при ЮНЕСКО в Париже, консульства ряда иностранных государств, находящиеся в ряде столичных и нестоличных городов союзных республик на основании соглашения с СССР, непосредственно контактируют с министерствами иностранных дел советских союзных республик. Практике союзных республик известны непосредственные заявления их правительств по вопросам международных отношений (в связи, например, с нападением англо-франко-израильских агрессоров на Египет в 1956 г.). Все союзные республики принимают официальные

делегации иностранных государств, включая глав государств, правительств, парламентариев и т. д., отправляют такие делегации в другие государства.

Что касается осуществления правосубъектности союзных республик через органы, представительства и делегации Союза ССР, то, например, перед заключением советско-иранского соглашения об урегулировании пограничных и финансовых вопросов (1954 г.) АзССР и ТССР дали согласие на изменение своих границ, их представители участвовали в обсуждении проекта этого соглашения в Верховном Совете СССР, вошли в состав советской делегации, которая подписала итоговые документы о редемаркации советско-иранской границы. Представители союзных республик, которые не являются членами ООН, неоднократно включались в состав делегаций СССР на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, на конференции ЮНЕСКО, МОТ и т. д. Председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик, являясь одновременно заместителями Председателя Президиума Верховного Совета СССР, принимают верительные грамоты от послов иностранных государств СССР (это происходит и после введения в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. должности Первого заместителя Председателя Президиума Верховного Совета СССР); послы СССР по поручению правительств союзных республик подписывают международные договоры [10, 1981, 26 апр.; 2; 14].

Следует сказать о новых тенденциях в развитии международной правосубъектности СССР и союзных республик, которые определяются спецификой развития советской государственности на современном этапе. Перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство характеризуется, как известно, сближением методов деятельности его органов с методами деятельности общественных организаций. Вместе с тем целый ряд функций своих органов государство передает общественным организациям. В то же время общественные организации принимают все более активное участие в формировании государственных органов, в их работе, в издании государственных и правовых актов и т. д. Партия, комсомол и другие общественные организации выполняют политические функции, в том числе и внешнеполитические. Особое место в политической организации советского общества занимает КПСС, его руководящая и направляющая сила. Данные процессы все больше отражаются в росте международных связей СССР и союзных республик, осуществляемых через систему общественных организаций, а не только через органы государства. На практике это выражается в развитии международного обмена партийно-правительственными, партийными, профсоюзными и другими делегациями, возникновении института иностранного представительства при общественной организации, все большем участии общественных организаций

в назначении делегаций на международные конференции, рассмотрении общественными организациями совместно с государственными органами итогов важнейших межправительственных переговоров.

Расширяется обмен партийно-правительственными и партийными делегациями между СССР и зарубежными социалистическими, а также развивающимися странами (встречи в Крыму между партийными лидерами социалистических стран, прием в СССР партийно-правительственных делегаций ряда арабских стран и т. д.) На XXVI съезде КПСС, например, присутствовали 123 иностранные делегации коммунистических, рабочих и революционных партий [10, 1981, 24 февр.].

С 1976 г. Организация Освобождения Палестины в Москве была представлена при общественной организации — Президиуме Советского комитета солидарности стран Азии и Африки (договоренность об этом была достигнута еще в 1974 г. [10, 1974, 4 авг.]). С октября 1981 г. это представительство получило официальный дипломатический статус: теперь оно аккредитовано при Президиуме Верховного Совета СССР [10, 1981, 21 окт.].

Делегация СССР на третий этап Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) была назначена совместным решением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР.

Сложилась такая практика, когда итоги встреч руководителей КПСС и Советского правительства с главами государств и правительств капиталистических стран официально рассматриваются и одобряются совместно Политбюро ЦК КПСС, Президиумом Верховного Совета СССР, Советом Министров СССР.

Широчайшие связи поддерживаются Советом обществ дружбы с зарубежными странами в Москве и республиканскими обществами дружбы и культурных связей с зарубежными странами.

Отмеченные процессы приобретают особое качество в отношениях между нашей страной и зарубежными социалистическими государствами.

На XXVI съезде КПСС отмечалось: «Множеством нитей связаны партийные организации Советского Союза и стран социалистического содружества. Связаны на всех уровнях — от республик, краев и областей до районов и крупных предприятий. Живой, плодотворный характер приобрело сотрудничество между государственными органами, общественными организациями, производственными коллективами... Отношения между государствами истари назывались международными. Но лишь в наше время, в мире социализма, они действительно стали отношениями между народами» [1, с. 5—6].

Таким образом, в условиях все более сближающихся понятий в общенародном государстве — суверенитета государственного и суверенитета народного — можно говорить и о постепенном возникновении третьей формы осуществления правосубъектности Союза ССР и союзных республик через партийно-государственные, партийные, профсоюзные, комсомольские организации, общества дружбы с зарубежными странами и т. д.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 2. *Василенко В. А., Лукашук И. И.* Українська РСР с сучасних міжнародних відносинах (Правові аспекти). — К.: Політвидав України, 1974. — 85 с. 3. Вестник ЦИК, СНК, СТО. 4. Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. — М.: Госполитиздат, 1946, т. 2 — 684 с. 5. *Геновски М.* Основы на международното право. — София, 1969. — 455 с. 6. Документы внешней политики СССР. — М., 1962, т. 6. — 671 с. 7. Международная правосубъектность (Вопросы теории). — М.: Юрид. лит. 1971. — 188 с. 8. *Моджорян Л. А.* Субъекты международного права. — М.: Госюриздат, 1958. — 156 с. 9. *Недбайло П. Е., Василенко В. А.* Международная правосубъектность советских союзных республик. — В кн.: Советский ежегодник международного права. М.: Наука, 1963, с. 85—100. 10. Правда. 11. СЗ СССР. 12. Съезды Советов в документах 1922—1936 гг. — М.: Госюриздат, 1960. — Т. 3. 399 с. 13. *Ткачева Н. А.* Создание и развитие советских органов внешних сношений (На материалах УССР 1917—1936 гг.): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. — Киев, 1977 — 18 с. 14. *Яновский М. В.* О международной правосубъектности союзных республик. — Тр. Среднеазиат. ун-та. Сер. Правоведение, 1960, с. 66—83.

Поступила в редколлегию 04.03.81.

И. С. Дрейслер, канд. юрид. наук

Харьков

О ДАЛЬНЕЙШЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

XXVI съезд КПСС среди проблем, исследованием которых предстоит заняться, назвал более глубокий и смелый анализ явлений политической жизни общества [2, с. 78]. В их русле находятся также вопросы усиления деятельности различных систем социалистического контроля, в том числе и общественного. Эти вопросы поставлены и решены съездом с учетом назревшей необходимости перехода к организации контроля более высокого порядка, отвечающего требованиям, предъявляемым партией.

Успешное претворение в жизнь грандиозных планов экономического, социального и духовного развития страны, дальнейший подъем благосостояния народа невозможны без органического слияния контроля с практической работой по точному, неуклонному и своевременному соблюдению директив партии, советских законов и иных правовых актов. Между тем, как

отмечалось в постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании контроля и проверки исполнения в свете решений XXVI съезда КПСС», многие недостатки в деятельности государственного аппарата обусловлены отсутствием четкой системы контроля, бумажным стилем руководства. В ряде случаев проверки носят эпизодический характер, сводятся лишь к регистрации упущений и недочетов. При этом не вскрываются причины, их породившие. Наблюдается параллелизм и дублирование в проведении проверок. Нередко в ходе их главное внимание сосредоточивается не на реальных результатах, а на формальной констатации осуществленных мероприятий [5]. «К сожалению, — говорил Л. И. Брежнев, — до сих пор не все еще усвоили ту простую истину, что искусство руководства состоит не в том, чтобы плодить и расточать по каждому поводу директивные указания. Приняв решение, надо добиться неукоснительного его выполнения в установленный срок. Этому и должно помогать усиление контроля. И контроль этот должен осуществляться систематически и оперативно, одновременно сверху и снизу» [9, с. 72—73].

Важность придания контролю именно такого стиля определяется тем, что он является составной частью повседневной организаторской работы партийных, государственных, хозяйственных и общественных органов, служит незаменимым средством выявления, устранения и предупреждения недостатков и правонарушений, укрепления организованности, повышения ответственности кадров за порученное дело. В решение этой задачи большой вклад вносят также специальные органы контроля в системах партийных, советских и общественных организаций, народного, междуведомственного и ведомственного контроля. В литературе они обычно классифицируются как разновидности социалистического контроля [13, с. 17—18; 14, с. 43—44]. Однако такой подход не совсем точен, ибо каждый из перечисленных контрольных органов представляет собой определенную целостную систему, обладающую относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействующую с другими системами контроля. Подтверждением тому может служить ст. 11 Закона о народном контроле в СССР от 30 ноября 1979 г., где перечислены комитеты, группы и посты, образующие в своей совокупности единую систему органов народного контроля, более верной поэтому представляется позиция тех ученых, которые, опираясь на системно-функциональный метод, выделяют действующие сейчас системы партийного, государственного, народного и общественного контроля [10, с. 11]. Но остается неясным, что подразумевается под системой государственного контроля. Думается, что речь должна идти не об одной, а трех его системах: по линии Советов народных депутатов всех ступеней как представи-

тельных органов государственной власти, надведомственным и внутриведомственным контроле.

Сохраняя присущие ей особенности, каждая из названных контрольных систем входит в состав более сложной, широкой и многомерной структуры — общей системы народного контроля. В обоснованности такого понимания термина «народный контроль» убеждает характеристика советской системы контроля как самой демократической, подлинно народной системы, данная Л. И. Брежневым в речи на декабрьском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС.

Главным признаком, интегрирующим различные системы контроля во всеобъемлющую, однотипную систему народного контроля, выступает функциональная общность содержания их деятельности, направленной на проверку выполнения и соблюдения нормативно установленных задач, планов, решений, выявление результатов воздействия субъекта социального управления на объект, обнаружение допущенных отклонений, устранение их, внесение корректив в управленческие решения и т. д. [7, с. 234—236; 8, с. 315—316]. В конечном счете вся система народного контроля и образующие ее более частные системы нацелены на осуществление генеральной линии партии, ее стратегических и тактических задач. По мере продвижения советского общества вперед все большую актуальность приобретает известное положение В. И. Ленина: «Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики» [1, т. 45, с. 16].

Единство всех систем контроля определяется также общностью их экономической, социальной, политической, идейной, нравственной и правовой основ, построением их на ленинских принципах массовости, действенности и гласности, осуществлением политического руководства и координации со стороны КПСС. Каждая из названных систем контроля может быть разграничена на подсистемы, исходя из своеобразия стоящих перед ними конкретных задач и способов их решения, круга объектов и объема полномочий соответствующих субъектов контроля. В соответствии с такими критериями внутри системы общественного контроля можно выделить такие его подсистемы: а) непосредственный контроль, осуществляемый отдельными гражданами и группами граждан; б) контроль общественных организаций и создаваемых ими специализированных контрольных подразделений; в) контроль органов общественной самодеятельности населения; г) контроль, проводимый трудовыми коллективами; д) выполнение контрольной функции органами массовой информации.

Приходится констатировать, что большинство ученых-административистов не признает трудовые коллективы и органы массовой информации субъектами общественного контроля

[9, с. 272—278]. Однако достаточно обратиться к решениям XXVI съезда КПСС, положениям Конституции СССР и законодательным актам, чтобы прийти к противоположному выводу.

На XXVI съезде КПСС было подчеркнуто, что нужно и дальше усиливать контроль профсоюзов, трудовых коллективов за решением всех вопросов труда, жизни и быта людей [2, с. 66]. Его конституционным фундаментом служит Основной Закон СССР, впервые закрепивший вхождение трудовых коллективов в советскую политическую систему и расширивший их права, реализация которых связана с осуществлением контроля. Им охватывается не только управление предприятиями и учреждениями, улучшение условий труда и быта, использование средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение, подготовка и расстановка кадров, но и участие в решении государственных и общественных дел, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения, выдвижении кандидатов в депутаты и народные судьи, обсуждении отчетов исполкомов, депутатов о их работе и работе Совета (ст. 8, 23, 48, 100, 107, 149, 152 Конституции СССР).

Трудовые коллективы осуществляют контроль посредством общих собраний (конференций) рабочих и служащих, на которых, в частности, обсуждается и утверждается проект коллективного договора, вносятся в него изменения и дополнения, заслушиваются отчеты администрации и профкома о результатах выполнения договора (ст. 10, 17, 19, 245 КЗоТ УССР). Члены групп и постов народного контроля избираются открытым голосованием на собраниях (конференциях) трудовых коллективов, обсуждающих их работу, дающих им свои наказы и решающих вопрос о досрочном отзыве члена группы, поста, не оправдавшего оказанного ему доверия. Думается, что при разработке правового акта о трудовом коллективе и его низовом звене — бригаде, признанной стать основной формой организации труда по одному наряду, надлежит более полно и четко урегулировать их полномочия в области контроля, чтобы он носил как совещательный, так и императивный характер. Было бы вполне оправданным предоставить собраниям (конференциям) трудовых коллективов право утверждать представления профкома о смещении или наказании хозяйственных руководителей, не выполняющих обязательств по коллективному договору, плана социального развития, нарушающих трудовое законодательство, проявляющих бюрократизм.

Органам массовой информации чаще всего отводится лишь вспомогательная роль средств придания гласности контролю партийных и государственных органов, комитетов и групп народного контроля, общественных организаций. Но нельзя

упускать из виду еще одну существенную сторону их работы, связанную с тем, что агитационно-пропагандистская и организаторская функции печати, радио и телевидения дополняются и усиливаются осуществлением ими контроля. В. И. Ленин придавал большое значение этому направлению деятельности прессы, указывая, что газеты должны открыто вскрывать все язвы нашей хозяйственной жизни и, таким образом, апеллировать к общественному мнению трудящихся для излечения этих язв [1, т. 36, с. 147], подтягивать отсталых, быть орудием воспитания к работе, к трудовой дисциплине, к организации [1, т. 39, с. 308], обучать рабочих и крестьян проверке действительного осуществления законов и мероприятий советских учреждений [1, т. 42, с. 15].

Поскольку аналогичную роль играют телевидение и радиовещание, получившие колоссальное развитие, они совместно с печатью образуют отдельную подсистему общественного контроля. Для обоснования такого понимания контрольной функции органов массовой информации сошлемся на тезисы ЦК КПСС «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции». В них отмечалось, что через печать, радио и телевидение трудящиеся выступают с предложениями по различным вопросам общественной жизни, критикуют недостатки и ошибки, ведут борьбу с нарушениями законности и неорганизованностью [4, с. 41].

Примечательно, что к основным направлениям развития политической системы зрелого социализма Конституция СССР отнесла также расширение гласности, постоянный учет общественного мнения (ст. 9) и закрепила возросшую роль прессы, радио и телевидения в разворачивании социалистической демократии, совершенствовании управления и контроля (ст. 46, 50, 100).

Положительно зарекомендовали себя выездные редакции на важнейших объектах 11-й пятилетки, проведение журналистами и рабселькорами проверок, смотров, рейдов по различным вопросам развития промышленности, строительства, транспорта и сельского хозяйства, улучшения обслуживания населения и т. д. В уже упоминавшемся постановлении ЦК КПСС специально отмечалась необходимость усиления внимания органов массовой информации к этим вопросам.

В порядке конкретизации положений Конституции СССР о свободе слова и печати и их гарантиях целесообразно принять закон, определяющий юридические основы деятельности органов массовой информации. В нем стоило бы предусмотреть, что поводом к возбуждению уголовного дела могут быть сообщения не только газет и журналов, но и телевидения и радиовещания.

Таким образом, имеются достаточно веские основания для рассмотрения трудовых коллективов и органов массовой инфор-

мации в качестве относительно самостоятельных участников общественного контроля.

Вместе с тем нельзя согласиться с предложением о выделении института общественного мнения как нового субъекта общественного контроля [12, с. 201]. Дело в том, что общественное мнение само по себе не обладает таким свойством, а используется государственными и общественными органами для воздействия на лиц, допустивших нарушения правовых и иных социальных норм.

Одна из особенностей Основного Закона СССР состоит в том, что впервые в конституционный ранг возведено право граждан вносить в государственные органы и общественные организации предложения и заявления об улучшении их работы, критиковать недостатки, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Это право гарантировано запрещением преследования за критику и привлечением к ответственности виновных в этом лиц, возмещением ущерба, причиненного гражданам незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также их работниками (ст. 49, 58). Придавая огромное значение письмам и предложениям граждан как каналу живой связи партии и государства с массами, XXVI съезд КПСС отмечал: «Чуткое, внимательное отношение к письмам, просьбам и жалобам граждан каждый партийный работник, каждый руководитель обязан рассматривать как свой долг перед народом, перед партией» [2, с. 74]. Это требование красной нитью проходит через постановление ЦК КПСС от 31 марта 1981 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы с письмами и предложениями трудящихся в свете решений XXVI съезда КПСС». Партийным организациям предложено наметить и осуществить меры по воспитанию кадров в духе заботливого отношения к людям, высокой ответственности за правильное и своевременное разрешение поступающих предложений, заявлений и жалоб граждан. На сессиях Советов народных депутатов и заседаниях исполкомов следует регулярно обсуждать состояние работы по приему граждан и с их письмами, вскрывать и устранять причины, вызывающие повторные и коллективные жалобы. Признано также необходимым активней использовать хорошо зарекомендовавший себя опыт проведения «Дней открытого письма», заслушивания отчетов руководителей перед трудовыми коллективами и на собраниях по месту жительства граждан о работе с письмами, выездов руководящих работников на места для разбора заявлений и приема граждан непосредственно на предприятиях, в совхозах и колхозах. Предложения, просьбы, критические замечания, разрешение которых требует учета коллективного мнения, рекомендовано вносить на обсуждение собраний и сходов граждан. Следовательно, намеченные меры повышают роль предложений, заявлений и жалоб граждан, а также

собраний по месту жительства трудящихся как важных форм осуществления ими непосредственного контроля [6, с. 85—90].

На XXVI съезде КПСС была поставлена проблема усиления контроля за мерой труда и мерой потребления, более строгого сочетания единства интересов общества, коллектива и личности. Нужно всеми организационными, финансовыми, юридическими средствами накрепко закрыть всякие щели для тунеядства, взяточничества, вымогательства, спекуляции, нетрудовых доходов, любых посягательств на социалистическую собственность [2, с. 59]. Большими возможностями для решения этих насущных задач располагает общественный контроль. Во исполнение указаний XXVI съезда КПСС Президиум ВЦСПС по согласованию с Министерством торговли СССР и Центросоюзом 5 мая 1981 г. утвердил новое Положение о комиссии и группе общественного контроля профкома, фабричного, заводского, местного, цехового комитета профсоюза за работой предприятий торговли и общественного питания, которым значительно расширена их компетенция [3, с. 636—642].

В соответствии со ст. 44 Конституции СССР Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые 24 июня 1981 г., регламентируют порядок справедливого распределения под общественным контролем жилой площади.

Важное место в социальной программе 11-й пятилетки занимает охрана здоровья населения. Съезд обязал органы здравоохранения, партийные, профсоюзные и комсомольские организации сделать все, чтобы граждане могли получить своевременную, квалифицированную и чуткую медицинскую помощь. Отсюда вытекает необходимость активизации контроля со стороны общественных советов при поликлиниках, больницах, диспансерах, амбулаториях, здравницах.

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года предусмотрены широкие меры по дальнейшему улучшению условий труда работающих женщин, их семейного отдыха, бытового и культурного обслуживания. Успешному осуществлению этих мер благоприятствовало бы повсеместное оживление деятельности женских советов, более широкое вовлечение их в контроль.

В отличие от других контрольных систем для общественного контроля типично применение мер не административно-властного, а воспитательного и предупредительного воздействия, опирающихся на силу общественного мнения, с которым нельзя не считаться. Эффективность общественного контроля еще более возрастает, если он проводится в тесном сотрудничестве с органами народного и государственного контроля. Сказанное подтверждает следующий пример.

Украинский республиканский совет профсоюзов, ЦК ЛКСМ Украины, редколлегия газеты «Радянська Україна» совместно с Комитетом народного контроля УССР, республиканским Госснабом и Гостелерадио УССР 25 мая 1981 г. приняли постановление о проведении в 11-й пятилетке общественных смотров эффективности использования материальных и топливно-энергетических ресурсов под девизом «Экономика должна быть экономной». Предложение о проведении такого смотра одобрено ЦК Компартии Украины и Советом Министров УССР. Для проведения оперативного руководства смотром созданы республиканская, областные, городские, районные комиссии, а также комиссии на предприятиях, стройках, в учреждениях, колхозах. Итоги его подводятся на местах ежемесячно, а в масштабе республики — ежегодно. Для поощрения передовиков производства и коллективов, добившихся высоких результатов в общественном смотре, учреждены дипломы. Трудовым коллективам, удостоенным диплома, присваивается звание «Коллектив высокой экономии». Положением о смотре предусмотрено, что комитеты, группы и посты народного контроля, штабы и отряды «Комсомольского прожектора», рабселькоры организуют проверки использования резервов экономии материальных и топливно-энергетических ресурсов, вносят конкретные предложения по их результатам на рассмотрение комиссий, собраний коллективов трудящихся, настойчиво добиваются устранения выявленных недостатков. За высокие результаты организаторской работы по проведению смотра и активное участие в осуществлении мероприятий по усилению режима экономии, пресечению бесхозяйственности и расточительства могут поощряться профсоюзные и комсомольские работники, народные контролеры, работники местных организаций Госснаба УССР, прессы, радио и телевидения, научно-технических обществ и Всесоюзного общества изобретателей и рационализаторов [11]. Опыт проведения республиканского общественного смотра убеждает в том, что он самым благотворным образом сказывается на усилении режима бережливости, лучшем использовании внутренних резервов сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов.

На этапе развитого социализма отчетливо проявляется закономерность дальнейшего расширения сферы общественного контроля и в области охраны правопорядка, укрепления нравственных устоев общества. Благодаря усилению координационной и направляющей деятельности партийных комитетов расширяется и все более эффективным становится сотрудничество между всеми системами народного контроля в совместном текущем и перспективном планировании проверок, рейдов, смотров, их проведении, подведении итогов и выработке мер по устранению и предупреждению нарушений и недостатков. В то же время возрастает роль общественного контроля в выявлении,

поощрении и распространении достижений новаторов производства, передовых коллективов, образцов правомерного и высокоморального поведения граждан на производстве и в быту. Тем самым ярче раскрываются присущие ему творческие созидательные начала.

В целях дальнейшего совершенствования общественного контроля представляется необходимым осуществить ряд мер, направленных на более глубокое изучение его активистами вопросов экономики и права, методики и техники проведения проверок, внедрение таких форм и методов контроля, которые позволяли бы рационально использовать время и силы общественных контролеров для достижения высоких конечных результатов фактического улучшения дела, укрепления исполнительской дисциплины. Крайне важно создавать вокруг их работы атмосферу всеобщего уважения, материально и морально поощрять наиболее отличившихся участников общественного контроля, решительно пресекать случаи их преследования, оперативно и по-деловому реагировать на вскрываемые ими негативные явления.

Совместными усилиями представителей различных отраслей наук нужно разработать проверенные практикой рекомендации, позволяющие по определенным устойчивым критериям более четко и полно разграничить компетенцию различных систем контроля, углубить и расширить взаимодействие между ними. Такие рекомендации способствовали бы повышению качества и эффективности контроля, на что ориентируют решения ноябрьского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС и речь на нем Генерального секретаря ЦК КПСС Ю. В. Андропова.

Список литературы: 1. В. И. Ленин. Полн. собр. соч. 5-е изд. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 3. В. И. Ленин, КПСС о социалистической законности и правопорядке. — М.: Политиздат, 1981. — 672 с. 4. 50 лет Великой Октябрьской социалистической революции. — М.: Политиздат, 1967. 5. Правда, 1981, 16 авг. 6. Сборник постановлений ВЦСПС, 1981, апрель — июнь. 7. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Политиздат, 1968. — 384 с. 8. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе. — М.: Наука, 1978. — 335 с. 9. Государственный и общественный контроль в СССР. — М.: Наука, 1970. — 333 с. 10. XXVI съезд КПСС и организационно-правовые вопросы государственного управления. — Сов. гос-во и право, 1981, № 9, с. 11. 11. Республиканский общественный смотр эффективности использования материальных и топливно-энергетических ресурсов под девизом «Экономика должна быть экономной» (1981—1985 гг.). — Киев: Техніка, 1981. 12. Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление. — М.: Юрид. лит., 1975. — 255 с. 13. Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. — М.: Политиздат, 1974. — 255 с. 14. Е. В. Шорина. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1981. — 300 с.

Поступила в редколлегию 12.03.81.

**РАЙОННЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
И КОЛХОЗНОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

В дальнейшем подъеме сельского хозяйства важная роль принадлежит колхозам, которые наряду с совхозами были и остаются основой социалистического сельского хозяйства [1, с. 47]. Эффективная деятельность колхозов во многом обусловлена уровнем руководства ими со стороны районных Советов народных депутатов. В соответствии с Конституцией СССР и конституциями республик районные Советы решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории данного Совета. Они обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, контролирует работу колхозов и межхозяйственных объединений, соблюдение законодательства всеми сельскохозяйственными предприятиями.

В соответствии с решениями XXV и XXVI съездов КПСС, другими партийными документами по вопросам улучшения работы Советов повысилась их ответственность за развитие колхозного производства. Огромная роль принадлежит районным Советам в реализации Продовольственной программы СССР на период до 1990 г., утвержденной майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС [5, 1982, 25 мая]. Партия постоянно заботится о том, чтобы неуклонно рос авторитет районных Советов, как и других звеньев системы местных органов власти, чтобы работа каждого из них была эффективной, получала поддержку широких масс и как можно больше трудящихся становились их активными помощниками.

Руководство колхозами — одно из главных направлений работы районных Советов в области сельского хозяйства. В соответствии с Законом о районном Совете они регистрируют уставы колхозов, а также изменения и дополнения уставов, контролируют соблюдение этих актов и демократических основ управления делами колхозов, рациональное сочетание личных и общественных интересов колхозников, разрешают жалобы колхозников об исклучении из членов колхозов.

Взаимоотношения районных Советов с колхозами регулируются таким образом, чтобы обеспечить соблюдение государственных интересов в тесной связи с развитием демократических основ деятельности колхозов, укреплением их организационно-хозяйственной самостоятельности. Так, акты императивно-властного характера, адресуемые колхозам, принимаются по вопросам, которые, исходя из государственных интересов, требуют единообразного разрешения (укрепление законности, борьба с вредителями растений, улучшение

ветеринарно-зоотехнического обслуживания, соблюдение правил техники безопасности и т. п.). Метод рекомендаций в актах районных Советов, их исполкомов используется в условиях, когда интересы дела требуют определенного единообразия в регулировании тех или иных вопросов, однако окончательное их разрешение относится к ведению колхозов. Рекомендации содержатся в актах по ряду вопросов планирования колхозного производства и оплаты труда колхозников, внедрения передового опыта и др. Принятие рекомендаций к исполнению, их претворение в жизнь зависит от согласия правлений колхозов, общих собраний колхозников. Поэтому рекомендации должны характеризоваться аргументированностью, организовано и материально-технически обеспечиваться. При этих условиях они в наибольшей мере содействуют успешному решению общих дел, правильному сочетанию государственного руководства колхозами с развитием их инициативы, исключают администрирование и вмешательство во внутреннюю производственно-хозяйственную деятельность колхозов.

За последние годы районные Советы, их исполкомы накопили значительный опыт руководства колхозами, творческого подхода к делу. Многие из них добились больших успехов в организации выполнения колхозами плановых заданий и социалистических обязательств по производству сельскохозяйственной продукции. Так, среди победителей социалистического соревнования по итогам работы в минувшей пятилетке назван Первомайский район Харьковской области. Свои обязательства по производству и продаже государству основных видов сельскохозяйственной продукции, повышению урожайности культур и продуктивности скота колхозы района перевыполнили. Немалая заслуга в этом принадлежит районному Совету, исполкому, управлению сельского хозяйства, постоянной комиссии по сельскому хозяйству.

Особая роль районных Советов в руководстве колхозами обусловлена тем, что они выступают «узловым звеном государственных органов, обеспечивающих практическое осуществление на местах политики партии и государства» [2, с. 332]. Именно в районном Совете, как указывал Л. И. Брежнев, в первую очередь проявляется народная инициатива, налаживается выполнение планов, набирает силу социалистическое соревнование [4, с. 31]. В решениях XXVI съезда КПСС обращено внимание на необходимость дальнейшего усиления роли и ответственности районных органов в формировании общесоюзного продовольственного фонда, а также в удовлетворении спроса населения на продукты питания. Посредством использования разнообразных и действенных форм и методов организационно-правовой деятельности районные Советы призваны продолжать курс на всемерную интенсификацию колхозного производства, активно добиваться динамичного развития

и роста эффективности всех его отраслей, улучшения качества продукции. Их задача состоит в том, чтобы настойчиво внедрять передовой опыт, совершенствовать организацию труда и производства в колхозах, постоянно стремиться к тому, чтобы значительно повышать эффективность использования земли, производственных фондов, материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

На улучшении деятельности районных Советов в области сельского хозяйства сказывается огромная забота КПСС и Советского государства о колхозниках, росте их благосостояния, улучшении жилищных и бытовых условий, повышении культуры всех видов обслуживания. В текущем пятилетии оплата труда колхозников в общественном хозяйстве повысится на 20—22%. Именно на местные Советы ложится ответственность за создание на селе условий жизни и труда, которые отвечали бы современным духовным запросам сельского населения, особенно молодежи. Без этого нельзя создать устойчивые кадры на селе, обеспечить выполнение планов увеличения производства сельскохозяйственной продукции.

Особо следует сказать о том, что на повышение роли районных Советов в руководстве колхозами и укреплении их материально-технической базы существенно влияет закрепление за ними широких полномочий в этой области. Закон УССР о районном Совете в сравнении с прежним законодательством предоставил районным органам власти ряд новых полномочий, реализация которых позволит им активнее влиять на всемерную интенсификацию колхозного производства, повышение уровня его специализации и концентрации.

Для активной реализации функций районных Советов в руководстве сельским хозяйством, улучшения всей их деятельности большое значение имеют решения майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС. В них, в частности, предусмотрено укрепление районного звена управления, создание районных агропромышленных объединений. В состав каждого объединения включаются колхозы, совхозы, межхозяйственные формирования, другие предприятия сельского хозяйства, а также предприятия и организации, обслуживающие их и связанные с сельскохозяйственным производством и переработкой продукции. Создание районных агропромышленных объединений, усиление роли районных Советов в таких важных вопросах, как обеспечение комплексного экономического и социального развития районов, укрепление координационных и контрольных функций районных Советов, усиление их влияния на повышение эффективности работы колхозов и межхозяйственных объединений, на улучшение труда и быта колхозников, накладывают особую ответственность на районные Советы, их органы, на каждого депутата.

Одной из первостепенных предпосылок успешного руководства колхозным производством является обеспечение оптимального планирования его развития. Закон о районном Совете закрепил за Советами значительные полномочия в области планирования колхозного производства. Они утверждают плановые задания по государственным закупкам колхозам, рассматривают их производственно-финансовые планы, а также планы размещения, развития и специализации предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции.

Исключительно важное значение для дальнейшего повышения уровня плановой работы районных Советов в области развития колхозного производства имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 ноября 1980 г. «Об улучшении планирования и экономического стимулирования производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов» [3, 1981, № 1, ст. 1]. В нем намечена система мер, направленных на увеличение экономики колхозов, обеспечение правильного сочетания централизованного руководства сельским хозяйством с дальнейшим развитием хозяйственной самостоятельности колхозов, недопущение мелочной опеки над хозяйствами.

Разумеется, деятельность районных Советов по руководству колхозами не может ограничиваться только планированием. Используя разнообразные организационные и правовые формы и методы воздействия, они обеспечивают своевременное выполнение колхозами планов и обязательств перед государством. Районные Советы проводят мероприятия по повышению урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животноводства, снижению себестоимости производимой продукции и эффективному использованию материальных, трудовых и финансовых ресурсов, заботятся об охране посевов и насаждений, о развитии мелиорации земель и их сельскохозяйственном освоении. Они осуществляют контроль за выполнением колхозами обязательных мероприятий по защите растений от вредителей и болезней, по борьбе с сорняками, за соблюдением правил по карантину растений. Исходя из того, что в нынешних условиях ударным фронтом на селе является животноводство, районные Советы принимают решительные меры к тому, чтобы в 11-й пятилетке добиться значительного увеличения производства мяса, молока и другой продукции животноводства, внести достаточный вклад в выполнение Продовольственной программы.

Осуществляя руководство колхозами, районные Советы заботятся о совершенствовании экономической работы в колхозах, повышении производительности труда, внедрении внутрихозяйственного расчета, соблюдении принципов материальной заинтересованности колхозников. Они организуют пропаганду и внедрение передового опыта и достижений науки в колхозное

производство, оказывают помощь в проведении агротехнической и зоотехнической учебы колхозников.

В условиях неуклонного роста технического оснащения сельского хозяйства, обновления машинного парка, развития энерговооруженности труда повышается ответственность районных Советов за использование техники в колхозах. Закон о районном Совете устанавливает, что они призваны контролировать использование сельскохозяйственной техники, автотранспорта, нефтепродуктов. Между тем не все районные Советы уделяют серьезное внимание данной проблеме. В особенности это касается организации хранения сельскохозяйственных машин в соответствии с техническими условиями. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 марта 1981 г. «О дополнительных мерах по обеспечению сохранности техники в сельском хозяйстве» [5, 1981, 10 апр.] требует от районных Советов обеспечить хранение сельскохозяйственной техники в соответствии с установленными требованиями, принять меры к тому, чтобы в 1985 г. вся сложная техника, как правило, хранилась только в крытых помещениях или под навесами.

Успешная реализация программы развития сельского хозяйства немыслима без повышения химизации земледелия, умелого применения удобрений и химических средств защиты растений. Развитие химизации помогло заметно ослабить влияние неблагоприятных погодных условий, повысить культуру земледелия, урожайность полей. Большое значение для химизации земледелия имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 марта 1981 г. «О мерах по укреплению материально-технической базы агрохимической службы и повышение эффективности химизации сельского хозяйства в 1981—1985 годах» [5, 1981, 10 апр.]. Предусмотрено значительно увеличить капитальные вложения в химизацию земледелия, обеспечить ее службы квалифицированными кадрами. В связи с этим возрастает роль районных Советов в укреплении материальной базы агротехнической службы, осуществлении контроля за правильностью использования минеральных удобрений и ядохимикатов, за соблюдением правил по технике безопасности при применении химических средств защиты.

Уделяя постоянное внимание всемерному увеличению производства продукции в колхозах, районные Советы в то же время заботятся о развитии личных подсобных хозяйств колхозников, оказывают им содействие в этом важном деле¹. Известно, что увеличение производства мяса, молока, картофеля, овощей и фруктов в личных подсобных хозяйствах — важный

¹ См. п. 12 ст. 16 Закона УССР о районном Совете в редакции от 13 декабря 1979 г. В тексте Закона, принятом 15 июля 1971 г., этого положения не было.

резерв пополнения продовольственных ресурсов. На это еще раз обращено внимание в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. «О дополнительных мерах по увеличению производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах» [3, 1981, № 6, ст. 37]. Многие районные Советы Харьковской области (Валковский, Краснокутский, Сахновщинский) проводят большую организаторскую и разъяснительную работу среди колхозников, направленную на улучшение ведения личных подсобных хозяйств. Благодаря их усилиям создается такой общественный климат, в условиях которого колхозники понимают, что, выращивая в личном подсобном хозяйстве скот и птицу, занимаясь огородничеством и садоводством, они участвуют в полезном государственном деле.

Районные Советы обладают эффективными методами воздействия, обеспечивающими реализацию их полномочий в сфере руководства колхозами. Они заслушивают доклады руководителей колхозов, отменяют противоречащие законодательству решения правлений и общих собраний колхозников (собраний уполномоченных), Советов и собраний уполномоченных межколхозных предприятий.

Сложность задач, решаемых районными Советами в современных условиях, требует от них повышения уровня хозяйствования во всех звеньях экономики, улучшения стиля и методов руководства колхозным производством. Речь идет о таком стиле, в котором исполнительность, дисциплинированность органически сочетались бы со смелой инициативой и предприимчивостью, практичность и деловитость — с перспективой, критическое отношение к недостаткам — с готовностью быстро их устранить.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1972. — Т. 10. 535 с. 3. СП СССР. 4. Коммунист, 1981, № 6. 5. Правда.

Поступила в редколлегию 27.06.81.

В. В. Богуцкий

Харьков

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛОВ И УПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

В реализации решений XXVI съезда КПСС ответственная роль принадлежит местным Советам народных депутатов, обладающих по Конституции СССР широкими правами. Многогранная практика деятельности местных органов власти в последнее время показывает, что они, широко используя свои полномочия,

активно участвуют в составлении планов и осуществлении контроля за их выполнением, неукоснительным соблюдением советских законов. Всемерно развивается инициатива народных депутатов, расширяются и укрепляются их связи с населением, трудовыми коллективами и общественными организациями. Л. И. Брежнев говорил: «Сила Советской власти — в ее теснейшей связи с народными массами. Питаясь их инициативой и активностью, она организует и направляет усилия народа в единое русло. В этом залог наших успехов, залог укрепления и развития социалистического государственного строя» [5]. Успешному решению местными Советами хозяйственных вопросов, усилению их влияния на возрастание эффективности работы объединений и предприятий, на улучшение условий труда и быта людей способствует постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» [1, 1981, № 13, ст. 436].

Одна из важнейших форм работы краевых, областных, районных и городских Советов — реализация ими законодательства — проявляется в повседневном функционировании отделов и управлений исполкомов. Широкий объем задач и организационной работы, выполняемой местными Советами и их исполкомами, обуславливает наличие довольно сложной системы отделов и управлений.

Место отделов и управлений исполкомов в системе органов государственного управления, их полномочия и организационно-правовая деятельность уже освещались в государствоведческой литературе [6, 7]. Однако введение в действие Конституции СССР 1977 г., конституций союзных и автономных республик 1978 г. и законов о местных Советах, необходимость обобщения опыта организационной работы, накопленного этими органами власти и их управленческим аппаратом в последние годы, настоятельно требуют раскрытия правового положения и функций отделов и управлений исполкомов в современных условиях, определения путей дальнейшего возрастания их роли в решении задач, стоящих перед местными Советами в свете решений XXVI съезда КПСС.

Порядок создания отделов управлений, их задачи, компетенция, формы и методы организационно-правовой деятельности регулируются Конституцией союзной, автономной республики, законодательными актами Союза ССР и республики о местных Советах, положениями об отделах и управлениях, которые утверждены Советом Министров союзной, автономной республики. Многие вопросы функционирования отделов и управлений регулируются также отдельными правовыми актами соответствующих министерств, государственных комитетов и ведомств СССР и республик, решениями вышестоящих местных Советов, их исполкомов, отделов и управлений.

Конституция СССР 1977 г., как и ранее действовавшая Конституция, об отделах и управлениях исполкомов не упоминает. Основные вопросы формирования и деятельности отделов и управлений регулируются в одной статье конституции каждой союзной республики¹. Так, в ст. 138 Конституции БССР, ст. 139 Конституции КазССР сказано, что отделы и управления исполкомов образуются областными, районными, городскими, районными в городах Советами народных депутатов и подчиняются в своей деятельности как Советам и их исполкомам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления. Предусмотрено также, что перечень отделов и управлений и порядок их образования устанавливаются законодательством Союза ССР и союзной республики. Таким же образом регулируется функционирование отделов и управлений конституциями других республик. Некоторые особенности содержатся в конституциях УССР, МССР и ЭССР. Так, в ст. 138 Конституции УССР определены главная функция отделов и управлений («руководят порученными им отраслями управления») и особенность подчиненности по вертикали («вышестоящему отраслевому органу государственного управления»). Конституция МССР в ст. 138 оговаривает, что отделы и управления образуются в соответствии с законодательством республики с учетом особенностей хозяйственной и социально-культурной жизни района, города. В Конституции ЭССР опущено содержащееся в конституциях других республик положение о том, что перечень отделов и управлений и порядок их образования устанавливаются законодательством Союза ССР и республики.

Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» (ст. 36), Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов народных депутатов» (ст. 12) и «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов» (ст. 14) (в редакции от 28 ноября 1978 г.) применительно к отделам и управлениям исполкомов содержат в целом такие же формулировки, как в конституции республик. Наряду с этим они устанавливают, что отделы и управления состоят на бюджете или хозяйственном расчете, а положения о них утверж-

¹ Характерно, что в конституциях республик, которые действовали до 1978 г., вопросы образования и функционирования этих органов охватывались рядом статей (в конституциях РСФСР, УССР, БССР, например, десятью). В конституциях некоторых республик (РСФСР, БССР, КазССР и др.) закреплялся перечень отделов и управлений исполкомов Советов различных звеньев. В связи с этим совершенствование системы отделов и управлений неизбежно влекло внесение поправок в текст конституции республики. В 50-х гг. из конституций ряда республик (УССР, АрмССР и др.) перечень отделов и управлений был исключен.

даются Советами Министров союзных и автономных республик [1, 1980, № 27, ст. 526; 1978, № 49, ст. 795, 796].

Законы о районном (ст. 73) и городском, районном в городе Советах (ст. 79), действующие в союзных республиках, в редакции, утвержденной в связи с принятием Конституции СССР 1977 г., конституций республик 1978 г., не только воспроизводят цитировавшиеся выше положения конституций и законодательных актов СССР об отделах и управлениях, но и закрепляют обязанность этих органов отчитываться о своей работе перед Советом и его исполкомом, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан [2, 1979, № 52, ст. 678, 679]. Предусматривается также, что руководители отделов и управлений издают в пределах компетенции отделов и управлений свои акты — приказы на основании и во исполнение актов Совета, его исполкома, а также вышестоящих органов государственной власти и управления (ст. 72, 78).

В положениях об отделах и управлениях исполкомов, утвержденных постановлениями Совета Министров республики, в соответствии с конституционными нормами и предписаниями законов о местных Советах определяются основные задачи, направления деятельности и права рассматриваемых органов, система законодательных и иных правовых актов, которыми они призваны руководствоваться. Положения закрепляют также полномочия руководителей отделов и управлений, формы сочетания единоначалия и коллегиальности в их работе, предоставление этим органам прав юридического лица, порядок их финансирования, утверждения структуры и штатов [3; 4].

На отделы и управления исполкомов возложено непосредственное оперативное руководство отдельными отраслями народного хозяйства, социально-культурного и административно-политического строительства на местах или квалифицированное решение вопросов функционального характера. Они несут ответственность за состояние и дальнейшее развитие соответствующей отрасли производства, обслуживания или социально-культурного строительства, выполнение плановых заданий по всем показателям. Отделы и управления ответственны за обеспечение развития демократических начал в руководстве, создание условий для выявления инициативы и активного участия трудящихся и их общественных организаций в работе по совершенствованию производства и обслуживания на подведомственных объектах, за внедрение эффективных систем управления, осуществление мероприятий по его совершенствованию. На отделы и управления возложено соблюдение законодательства, полномочий подчиненных предприятий, организаций и учреждений, всемерное содействие развитию их самостоятельности и инициативы.

Наиболее разветвленную систему отделов и управлений исполкомов имеют краевые, областные и городские (городов

областного подчинения) Советы. Районные и городские (городов областного подчинения) Советы создают, как правило, только отделы исполкомов. В зависимости от задач, основных направлений работы и компетенции все отделы и управления, создаваемые непосредственно местными Советами, можно классифицировать на следующие группы: отделы, управления, которые руководят отдельными отраслями народного хозяйства (местной промышленностью, сельским хозяйством, капитальным строительством и др.); отделы, управления, ведающие соответствующими отраслями социально-культурного строительства (народным образованием, культурно-просветительной работой, здравоохранением, социальным обеспечением, физической культурой и спортом и т. д.); отделы, управления, на которые возложено руководство обслуживанием населения (бытовым, торговым, общественным питанием и т. д.); отделы, управления, непосредственно обеспечивающие социалистическую законность, охрану государственного, общественного порядка, прав граждан (внутренних дел, юстиции, ЗАГС); отделы, управления, исполняющие полномочия функционального характера (по планированию, бюджетно-финансовой работе, использованию трудовых ресурсов и т. п.).

Отделы и управления исполкомов образуются на первой сессии вновь избранного Совета. При этом создание отделов и управлений областными и городскими (городов республиканского подчинения) Советами утверждается Президиумом Верховного Совета республики¹, а районными и городскими (городов областного подчинения) — областными Советами. На первой сессии утверждаются также руководители отделов и управлений. Изменения в систему отделов и управлений, состав их руководителей могут вноситься на последующих сессиях по предложению исполкома. В период между сессиями Совета исполком в случае необходимости назначает исполняющих обязанности и увольняет от исполнения обязанностей руководителей отделов и управлений. Эти решения исполкома обязательно вносятся на очередную сессию Совета для утверждения.

Отделы и управления исполкомов организуют свою повседневную работу, используя соответствующие формы и методы в зависимости от выполняемых ими задач. Они за исключением плановых комиссий функционируют на основе принципа единоначалия. Руководители отделов и управлений издают в пределах компетенции этих органов приказы на основании и во исполнение решений Совета, актов исполкома, а также вышестоящих органов государственной власти и управления, проверяют их исполнение. При обсуждении и разрешении наиболее важных вопросов руководства конкретной отраслью в органи-

¹ В УССР создание отделов и управлений областными и городскими (городов республиканского подчинения) Советами утверждается Советом Министров республики (ст. 19 Закона о Совете Министров УССР).

зационной деятельности отделов и управлений единоначалие сочетается с коллегиальностью, для чего в этих органах создаются коллегии или постоянно действующие советы, утверждаемые исполкомом.

Формы и методы организационной деятельности отделов и управлений исполкомов зависят от системы их подчинения. Законодательство о местных Советах устанавливает двойное подчинение отраслевых и функциональных органов исполкомов. Подчиненность отраслевых и функциональных органов соответствующему Совету и его исполкому (по горизонтали) обеспечивает всесторонний учет местных условий и особенностей при осуществлении мероприятий вышестоящих органов и развития инициативы и активности отделов и управлений, укрепления их связей с населением. В свою очередь подчиненность отделов и управлений исполкомов вышестоящим одноименным органам (по вертикали) гарантирует единство действий всего отраслевого и функционального аппарата, концентрации их усилий на выполнение указаний соответствующих центральных органов управления.

В работе аппарата отделов и управлений исполкомов значительное место занимает материально-техническое обеспечение осуществляемых мероприятий. Руководящие работники и специалисты решают вопросы, связанные с своевременным выделением и эффективным использованием ассигнований, материалов, техники, транспорта, рабочей силы, соблюдением договорной дисциплины и т. п.

Таким образом, в организации работы отделов и управлений исполкомов используются общие для всех государственных органов управления основные формы и методы. Вместе с тем каждый отраслевой или функциональный орган исполкома (соответственно к своим задачам, компетенции, структуре аппарата и условий работы) применяет специфические формы и методы. Так, управления исполкомов, руководящие производством, призваны обеспечить полное использование таких экономических рычагов, как прибыль, цена, кредит и премия, целесообразное соединение экономических и административных методов руководства. Отделы внутренних дел исполкомов районных, городских Советов наряду с организационной работой применяют к нарушителям общеобязательных правил меры административного воздействия.

Существенными особенностями характеризуется деятельность отделов и управлений разных звеньев. Так, отделы и управления исполкомов районных и городских (городов без районного деления) Советов руководят подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями, оказывают помощь исполкомам сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов. Отдельные отраслевые и функциональные органы облисполкомов и горисполкомов (управление

местной промышленности, отдел цен и др.) не имеют в своем подчинении нижестоящих одноименных органов. Они руководят подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями или решают отдельные вопросы.

Некоторые отделы и управления исполкомов областных и городских (городов с районным делением) Советов не только непосредственно руководят предприятиями областного (городского) подчинения, но и направляют, и контролируют работу одноименных отраслевых и функциональных органов исполкомов районных, городских, районных в городах Советов. Приказы руководителей вышестоящих отделов и управлений обязательны для исполнения всеми подчиненными органами, предприятиями, учреждениями и организациями. Руководители вышестоящих отделов и управлений исполкомов имеют право отменять приказы руководителей нижестоящих одноименных отделов и управлений, если они нарушают законодательство или указания вышестоящих органов.

В свете решений XXVI съезда КПСС по совершенствованию управления и повышению уровня хозяйствования во всех звеньях экономики отделы и управления, ведающие вопросами местного хозяйства, призваны последовательно совершенствовать планирование, полнее учитывать в планах внутренние резервы производства и современные достижения научно-технического прогресса, правильнее определять первоочередность задач, пути достижения высоких народнохозяйственных результатов. Важно обеспечить на подведомственных предприятиях строгий режим экономии и бережливости, полнее учитывать фактор времени, выполнять поставленные задачи в сжатые сроки, вести решительную борьбу с бесхозяйственностью и расточительством. Отделы и управления призваны улучшать стиль и методы руководства подведомственным хозяйством, повышать требовательность, обобщать и активнее внедрять прогрессивные методы и передовой опыт в управлении, строго соблюдать социалистическую законность в хозяйственных отношениях, улучшать правовую работу. Одной из их задач остается дальнейшее улучшение организационной структуры управления местным хозяйством и социально-культурным строительством, исходя из необходимости более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей трудящихся. Важно также развивать инициативу, творческую активность трудящихся в руководстве хозяйством, улучшать организацию и повышать действенность социалистического соревнования.

Список литературы: 1. Ведомости Верховн. Совета СССР. 2. Ведомости Верховн. Совета УССР. 3. СП УССР, 1972, № 6, ст. 43. 4. СП РСФСР, 1972, № 10, ст. 44. 5. Правда, 1981, 1 апр. 6. Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1971. — 72 с. 7. Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. — К.: Наук. думка, 1973. — 144 с.

Поступила в редколлегию 14.11.81.

УЧАСТИЕ ТРУДЯЩИХСЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН

На современном этапе коммунистического и социалистического строительства КПСС и братские коммунистические и рабочие партии зарубежных стран социализма первостепенное внимание уделяют разработке основных направлений развертывания социалистической демократии, их конституционному закреплению и воплощению в жизнь. В последние годы прочно утвердилось все более широкое участие граждан социалистических стран в управлении государственными и общественными делами. «Совершенствование нашей социалистической демократии, — подчеркивал Л. И. Брежнев, — мы понимаем, прежде всего, как неуклонное обеспечение все более широкого участия трудящихся в управлении всеми делами общества...» [3, с. 546].

Наиболее глубоко данный принцип воплотился в организации и деятельности представительных органов государственной власти, являющихся государственной формой социалистической демократии и наиболее массовой политической организацией народа. «...Народ, объединенный Советами, — вот кто должен управлять государством» [1, т. 31, с. 188] — так подчеркивал В. И. Ленин объективную взаимосвязь все более широкого привлечения трудящихся к управлению государством с повышением роли представительных органов государственной власти. Эта закономерность нашла отражение в конституционном положении, устанавливающем, что деятельность Советов народных депутатов строится на основе широкого привлечения граждан к участию в их работе (ст. 94 Конституции СССР).

Представительные органы государственной власти организуют и обеспечивают широкое участие граждан в решении вопросов местного и общегосударственного характера, в осуществлении всех задач социалистического строительства. Так, на XXVI съезде КПСС отмечалось, что местные Советы, не снижая внимания к вопросам местного хозяйства, обслуживания населения, вносят все больший вклад в обеспечение комплексного характера экономического и социального развития, активнее координируют и контролируют работу расположенных на их территории предприятий и организаций. Вместе с тем съезд поставил задачу дальнейшего совершенствования организационной работы Советов, повышения роли их сессий и постоянных комиссий, что окажет благотворное воздействие на расширение и углубление демократизма их деятельности и привлечение новых масс трудящихся к управлению государственными делами [2, с. 64—65]. В свою очередь развитие форм участия трудящихся в управлении делами государства будет активно способствовать

совершенствованию организации и деятельности Советов и повышению их роли в политической системе развитого социалистического общества.

Принцип все более широкого привлечения трудящихся к работе Советов осуществляется в многообразных формах. В частности, характерным является постоянное увеличение числа депутатов всех ступеней. По сравнению с первыми выборами (1937—1939 гг.) число депутатов возросло более чем на 1 млн. и составляет сейчас свыше 2,2 млн. Наряду с депутатами практическую работу в Советах проводят активисты-общественники, численность которых превышает 25 млн. человек. Важной формой вовлечения граждан в работу Советов служат постоянные комиссии. Их численность за период 1959—1977 гг. возросла на 100 тыс. и составляет теперь более 330 тыс. Они объединяют свыше 1,8 млн. депутатов и более 2,7 млн. активистов.

Широкое распространение получило привлечение граждан к работе на общественных началах в исполкомах местных Советов, их отделах и управлениях. Так, в 1979 г. при исполкомах местных Советов на общественных началах действовало 10369 отделов, в которых работало 87307 внештатных сотрудников, а также 430 тыс. внештатных инструкторов и инспекторов. Конституции союзных и автономных республик установили, что местные Советы осуществляют свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, содействуют работе различных добровольных обществ, развивают общественную самодеятельность и привлекают граждан к деятельности своих органов. Все большее значение приобретают общественные поселковые, сельские, уличные, квартальные, участковые, домовые комитеты, которые способствуют развитию творческой инициативы и самодеятельности населения. В 1979 г. их было 2083 тыс., а число работающих в них составляло 27174 тыс. человек [5, с. 47].

Большой опыт КПСС в социалистическом строительстве, в развитии разнообразных форм привлечения трудящихся к управлению делами государства и общества успешно используется и творчески развивается коммунистическими и рабочими партиями зарубежных стран социализма. В. И. Ленин указывал, что привлечение трудящихся «к практическому участию в управлении, и всяческие шаги к осуществлению этого — чем разнообразнее, тем лучше, — должны тщательно регистрироваться, изучаться, систематизироваться, проверяться более широким опытом, узаконяться» [1, т. 36, с. 204].

Заслуживает внимания опыт Болгарской коммунистической партии, которая непрерывно проводит линию на дальнейшее развитие полновластия Народных советов, повышение их роли в строительстве развитого социалистического общества. Эта политика нашла яркое выражение в Программе БКП [4, с. 280—281], документах XI [8, с. 79] и XII [6, с. 1; 8, с. 1] съездов

партии, в которых подчеркиваются важные задачи, стоящие перед Народными советами и определяются основные направления улучшения их деятельности. XII съезд БКП указал, что Народные советы должны эффективнее осуществлять свои хозяйственно-организаторские функции, укреплять связи с трудящимися и их общественными организациями, более активно вовлекать их в управление. Важная роль в решении задач, поставленных местными органами государственной власти, отводится созданным на основе Закона об изменении и дополнении Закона о Народных советах [10, с. 1] качественно новым государственным органам — кметствам (городское или сельское управление) и избираемым населением кметам (городской голова или сельский староста). Кметства были образованы после реорганизации территориального устройства, осуществленной на основе решений мартовского (1977 г.) Пленума ЦК БКП [9, с. 1]. В результате этой реорганизации вместо 1130 общин было образовано 290, а в качестве объекта управления, исследования, планирования и проектирования вместо отдельных населенных пунктов (городов или сел) созданы единые обособленные системы населенных пунктов (поселковые системы). До этого из почти 5400 населенных пунктов только в 2900 существовали отделения Народных советов, возглавляемые уполномоченными. В эти отделения не избирались народные советники, как в Народные советы, и они были наиболее слабым звеном в системе местного самоуправления [12, с. 3]. Для укрепления связей общинных Народных советов с населением и привлечения к управлению государственными делами большего числа граждан в стране было создано около 4 тыс. кметств.

В соответствии с Законом о Народных советах кметства создаются в населенных пунктах или в группе населенных мест, в которых имеется свыше 100 жителей, общинными Народными советами. В населенных пунктах, являющихся центрами общинных Народных советов, исполкомы общинных Народных советов исполняют функции кметств. Согласно ст. 67 Закона о Народных советах кметство состоит из кмета, секретаря и народных советников. В кметствах, охватывающих несколько населенных пунктов или в населенных пунктах с числом жителей свыше 400, имеются и заместители кметов. Число народных советников в кметствах определяется исполкомом общинного Народного совета. Кметы и народные советники избираются на 2,5 года непосредственно избирателями на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Их полномочия могут прекращаться путем отзыва избирателями. Во всех остальных случаях полномочия кметов и народных советников могут быть прекращены по тем же основаниям и в том же порядке, что и народных советников Народных советов. Заместители кметов и секретари также избираются, но не прямыми выборами, а соответствующими общинными Народными советами

на неопределенный и неограниченный срок. Это объясняется тем, что их назначение и функции связаны с необходимостью соответствующей специализации и квалификации.

Характеризуя сущность кметств, следует подчеркнуть, что они не представляют собой самостоятельной ступени в системе Народных советов, а являются территориальными коллегиальными органами общинных Народных советов и народного самоуправления, которые выполняют роль важного звена в системе местной администрации. Они обладают определенными исполнительно-распорядительными правомочиями, которые осуществляются под непосредственным руководством и контролем общинных Народных советов и их исполкомов.

Выступая органом общинного Народного совета, кметство определяется Законом (ст. 66) и как орган народного самоуправления. Это означает совпадение в определенной степени характеристики кметства и Народного совета (п. 1 ст. 1). Основанием такого определения является то, что кметы и народные советники кметств избираются в том же порядке, что и народные советники Народных советов. При этом нужно иметь в виду, что через кметства трудящиеся соответствующих населенных мест решают ряд вопросов местного значения, т. е. осуществляют народное самоуправление. Однако Народные советы отличаются от кметств по сущности своей государственной деятельности и характеру своих функций. Имея общие черты с Народными советами, кметства выполняют преимущественно исполнительно-распорядительные функции, что отличает их от представительных органов в полном смысле этого слова [11, с. 16].

Вместе с тем кметства принципиально отличаются и от остальных органов Народных советов. В этом смысле для них характерны следующие особенности: они являются коллегиальными органами по своему составу и порядку деятельности; в их состав включаются кметы и народные советники, избранные непосредственно населением, а также заместители кметов и секретари, которые избираются общинными Народными советами; кметства — территориальные органы с общей компетенцией в отличие от специализированных органов Народных советов, являющихся отраслевыми.

Определению сущности кметств как качественно новых выборных органов общинных Народных советов соответствует и правовое положение их народных советников. Как уже отмечалось, они так же, как и народные советники общинных Народных советов, избираются непосредственно населением и ответственны и подотчетны перед ним. Вместе с общинными народными советниками они регулярно отчитываются перед избирателями о своей деятельности, и последние в любой момент могут отозвать их, т. е. прекратить их правомочия. Как орган общинного Народного совета кметство имеет определен-

ную компетенцию и право издавать юридические акты — решения и распоряжения. Так, в Законе о Народных советах указано, что кметства: а) обеспечивают исполнение решений общинного Народного совета и его исполкома и задач, вытекающих из этих решений; б) организуют благоустройство и заботятся о поддержании уличных сетей и инженерных сооружений; в) отвечают за чистоту и гигиену; г) обеспечивают охрану общественного порядка; д) совершают административные услуги населению; е) исполняют и другие задачи, возложенные на них нормативными актами или вышестоящими органами.

Сущность и правовое положение новых органов общинных Народных советов Болгарии свидетельствуют о том, что их создание обеспечило благоприятные условия для дальнейшего развития и углубления социалистической демократии. Кметства приблизили государственный аппарат к населению, существенным образом укрепили его связи с трудящимися и привлекли к непосредственному участию в управлении государственными делами дополнительно свыше 19 тыс. (не считая актива) народных советников, избранных в кметства в 1981 г. Впервые были осуществлены выборы должностных лиц системы административного аппарата. Расширение выборного начала было предусмотрено Программой БКП, что и нашло выражение в институте кметств. Это обеспечило укрепление связи населения с общинными Народными советами, так как кметы и народные советники кметств могут быть одновременно и народными советниками общинных Народных советов. Важным является также то, что кметства исполняют возложенные на них задачи при содействии населения, политических и общественных организаций. Все это говорит о том, что образование кметств способствует улучшению организации и деятельности общинных Народных советов, укрепляет всю систему органов государственной власти и народного самоуправления, существенным образом расширяет возможности проявления социалистической демократии.

Опыт совершенствования деятельности местных государственных органов в СССР и НРБ, как и в других социалистических странах, свидетельствует о наличии огромного потенциала для дальнейшего совершенствования форм участия трудящихся в управлении государственными делами. Он убедительно подтверждает вывод В. И. Ленина о том, что через Советы трудящиеся привлекаются «к постоянному и непрерывному, притом решающему, участию в демократическом управлении государством» [1, т. 37, с. 500].

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 3. Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1976. — Т. 5. 590 с. 4. Программа Болгарской коммунистической партии. X съезд Болгарской коммунистической партии. — М.: Политиздат, 1972. — 404 с. 5. Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов. —

М.: Известия, 1980.—49 с. 6. Отчет на Централния Комитет на Българската Комунистическа партия пред дванадесетия конгрес и предстоящите задачи на партията.—Работническо дело, 01.04.1981. 7. Тезиси на дванадесетия конгрес на Българската Комунистическа партия «За работата на партията, за социалното, икономическото и културното развитие на Народна република България през седмата петилетка (1976—1980 гг.) и за задачите през осмата петилетка (1981—1985 гг.) и до 1990 година».—Работническо дело, 10.04.1981. 8. Живков Т. Отчет Центрального Комитета Болгарской коммунистической партии за период между X и XI съездами и очередные задачи. Доклад XI съезду БКП.—София-Пресс, 1976.—132 с. 9. Основни насоки за по-нататъшно развитие и усъвършенстване на териториалното и селищното устройство на Народна република България.—Работническо дело, 18.03.1977. 10. Закон за изменение и допълнение на Закона на народните съвети.—Държавен вестник, бр. 97/12.12.1978. 11. По-съвършена териториална и селищна организация на страната.—Народни съвети, 1979, № 1. 12. Спасов Б. Кметството.—Народни съвети, 1979, № 3.

Поступила в редколлегию 15.09.81.

И. Е. К р а с ъ к о, канд. юрид. наук

Харьков

ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПЛАНИРУЕМОЕ ХОЗЯЙСТВО В ИСТОРИИ НАУКИ СОВЕТСКОГО ПРАВА (20—30-е гг.)

Во второй половине 20-х гг. в юридической литературе большое внимание стало уделяться проблеме использования принятых в 1922 г. ГК при регулировании отношений между социалистическими организациями. Особенно широко обсуждалась возможность распространения на эти отношения института гражданско-правового договора. Многие ученые (П. И. Стучка, Е. Б. Пашуканис, С. И. Раевич и др.) настаивали на том, что имущественные отношения внутри социалистического сектора носят организационно-технический характер и вообще правом (в том числе ГК) регулироваться не должны. Договоры, заключаемые социалистическими организациями друг с другом,— это всего лишь способ доведения до непосредственных исполнителей заданий народнохозяйственного плана. Чисто договорные начала присущи только буржуазному гражданскому праву — праву товарного хозяйства. Отношения же внутри социалистического сектора «теряют характер обычного товарообмена и приближаются к характеру простого распределения» [19, с. 149]. Социалистическое хозяйство — плановое хозяйство, писал С. И. Раевич. Право же вообще, в том числе гражданское, способное регулировать лишь стихийные меновые отношения, должно уступить место непосредственному плановому регулированию [16, с. 192]. ГК не только не является регулятором плановых отношений, но и прямо противопоказан им, отмечал он далее. Эта мысль нашла дальнейшее развитие в первой программе по административно-хозяйственному праву, разработанной Л. Я. Гинцбургом и изданной институтом государства, права и советского строительства Комкадемии в 1929 г. Основная

идея программы сводилась к тому, что регулирование между государственными предприятиями отношений, возникающих на началах подчинения и плановости, выходит из-под действия ГК, они должны регулироваться административно-хозяйственным правом.

О возможности применения норм гражданского законодательства к отношениям между социалистическими предприятиями существовало и иное мнение. Так, С. Н. Ландкоф в 1931 г. писал о двойственной природе связей между ними. С одной стороны, эти предприятия, будучи хозяйственными органами государства, вступают в правоотношения на основе плана, не руководствуясь нормами ГК. С другой стороны, выполняя ряд функций свободно, вне государственного воздействия, они выступают как субъекты гражданского права и, следовательно, все свои действия должны осуществлять в рамках гражданского законодательства. Однако в качестве примера этой разновидности хозяйственных связей автор смог привести лишь договоры о найме склада или торгового помещения и купле-продаже канцелярских принадлежностей [11, с. 8]¹.

С. Н. Ландкоф, вопреки мнению большинства ученых-хозяйственников 20—30-х гг., признавал данные связи не организационно-техническими, а правовыми [12, с. 10], что было значительным шагом вперед. Вместе с тем он отрицал их договорную природу, ибо внедрение в практику взаимоотношений между предприятиями плановых заданий исключало, по его мнению, необходимость в договорном оформлении, что не позволяло регулировать их нормами ГК.

Действительно, гражданское законодательство практически не регламентировало отношения, основанные на плане (поставка, подряд на капитальное строительство, перевозка и др.). Это стало особенно заметно после усиления централизованных начал в управлении экономикой, постепенного перерастания синдикатов в органы планирования, изменения их взаимоотношений с трестами, которые из членов синдикатов превращаются в подчиненные им организации. Отношения между ними лишались гражданско-правового характера и становились административно-правовыми. «Гражданское право, — писал тогда С. Н. Ландкоф, сопоставляя право хозяйственно-административное с гражданским, — есть частное право, которое регулирует отношения товарно-денежного оборота. Для новых организационно-правовых форм и новых организационных средств в системе социалистического сектора есть административно-хозяйственное право» [11, с. 13]. С. И. Аскназий также относил к области гражданско-правового регулирования лишь ту сферу имущественного

¹ Различие названных видов связи автор усматривал в разной степени взаимодействия плана и закона стоимости. В первом случае главную роль играет план, закон стоимости имеет вспомогательное значение; во втором — главная роль отводится закону стоимости [11, с. 8].

оборота, в которой преобладают частнохозяйственные начала. В сфере же планируемого социалистического хозяйства действует не гражданское право, не ГК, а нормы хозяйственного права [3].

В основном большинство ученых признавали недопустимым применение к плановым договорам общих норм гражданского законодательства, поскольку эти договоры регулируются не ГК, а лежащими за его пределами нормативными актами¹. Эти акты не корреспондировали с ГК. В них детально регламентировались порядок заключения договора, структура договорных связей, существенные условия договора и др. Правда, многие из данных актов не содержали условия об ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) договоров, что побуждало арбитражные комиссии и иные органы по рассмотрению хозяйственных споров при их разрешении субсидиарно применять нормы общей части ГК². Однако это не колеблет в целом отрицательного отношения ученых 20—30-х гг. к распространению гражданского законодательства на регулирование отношений в социалистическом секторе народного хозяйства.

Четкую позицию о невозможности опосредствования плановых договоров нормами ГК заняло второе совещание юрисконсультов госпромышленности в 1928 г. На этом совещании серьезные возражения вызвало выступление В. Н. Штретера, который, признавая возможность применения ГК к имущественному обороту (в том числе и в социалистическом секторе), объяснял это особенностями гражданского права, как «безликого инструментария», не имеющего определенной социальной установки. Данная точка зрения игнорировала классовый характер права вообще и гражданского в частности, что было недопустимо. Кроме того, она объективно ориентировала практику на значительно более широкое использование норм гражданского законодательства, против чего возражали многие практические работники. В своей резолюции совещание указало, что «... не все правоотношения гособорота как по объему, так и по содержанию охватываются гражданскими законами (гражданским правом)» [8, с. 102]. И далее в ней подчеркивалась необходимость внесения в ГК изменений и дополнений, учитывающих особенности государственных организаций и гособорота, построенных на началах государственного плана.

Невозможность распространения на плановые договоры норм гражданского законодательства ученые 20—30-х гг. тео-

¹ К таким актам относились ежегодно утверждаемые «Основные условия планового металлоснабжения транспорта»; «О системе предварительных заказов в текстильной торговле» [19, 1927, № 56, ст. 563] и др.

² Особенно широко применялась ст. 142 ГК РСФСР (ст. 142 ГК УССР) о возможности уменьшения размера неустойки, что вообще было характерно при разрешении хозяйственных споров в конце 20-х гг.

ретически обосновывали по-разному. Например, С. И. Раевич объяснял это тем, что договор между социалистическими организациями вообще правовым институтом не является, он призван опосредствовать только хозяйственно-организаторские отношения. ГК же содержат нормы, рассчитанные на обычный договор как на юридический акт [8, с. 102]. С. Н. Ландкоф полностью отрицал правовой характер планирования, полагая, что оно основывается на организационных и технических, но не на юридических нормах [11, с. 37]. Поскольку основная деятельность предприятий обобществленного сектора в области сбыта, снабжения, перевозок и пр. подчинена плану, плановые договоры следует рассматривать как «несвободные договоры», «технические средства связи», в которых самостоятельная воля хозяйствующих субъектов не проявляется. Гражданское же законодательство исходит из свободного волеизъявления сторон. Тем более, что для отдельных категорий связей между социалистическими организациями договорная форма вообще отменена и заменена плановыми заказами, содержание которых определяют не стороны, а орган, планирующий «основные моменты связи» [11, с. 221—222]. Е. Б. Пашуканис, сторонник «меновой концепции», выводивший право исключительно из меновых отношений, определял договор — центральный, по его мнению, институт права — как «законную форму волевого отношения двух товаровладельцев, желающих отчуждать приобретаемая и приобретать отчуждая» [13]. Сферой права (и договора) могут быть только стихийные рыночные меновые отношения. Укрепление планового хозяйства, упорядочение и в дальнейшем свертывание рынка и рыночных форм хозяйствования влечет и постепенное отмирание права, а значит, и договора, который заменяется технически содержательными указаниями в виде планов производства и распределения [13, с. 94]. Следовательно, ГК как совокупность «правил юридического общения автономных субъектов» к регулированию отношений между производственными единицами никакого отношения иметь не может.

С. И. Аскназий и Б. С. Мартынов усматривали сущность любого договора в свободе его заключения и автономии сторон, что плановым договорам не свойственно. Последние признавались ими соглашениями лишь по форме, содержание же их — административно-правовые акты [5, с. 100]. Этим плановые договоры полностью исключались из сферы воздействия гражданского законодательства. Ранее С. И. Аскназий писал, что по мере развития советской экономики область товарных отношений, облекаемых в традиционную гражданско-правовую форму, будет все более сужаться при одновременном расширении нового типа правового регулирования, находящегося под воздействием государственного начала [3, с. 24]. Поскольку же отношения между социалистическими предприятиями

С. И. Аскназий товарными вообще не признавал, полагая, что они лишь сохраняют товарную форму, регулировать их нормами гражданского права он не считал возможным.

А. В. Венедиктов отмечал, что усиление планового начала приведет движение товара к движению продукта внутри всего обобществленного хозяйства, т. е. к движению, не требующему юридической формы договора [6, с. 168], а следовательно, не подпадающему под действие ГК¹.

Ученые-хозяйственники 20—30-х гг. активно полемизировали с представителями так называемого «догматического направления в праве» (М. Агарков, С. Вольф, В. Гордон, К. Граве). «Право для «догматиков», — писал Л. Я. Гинцбург, — совокупность юридических норм, заботливо причесанная под западноевропейские образцы. Формально-логический анализ норм, приведение их в систему, установление юридической природы института и, наконец, юридическая конструкция как венец и завершение их научного исследования — вот те «грехи», в которых упрекали «догматиков» [10, с. 107]. Здесь объектом нападок оказывался и ГК, как бастион, за стенами которого надежно укрывались представители «догматического» направления в юриспруденции². Следовательно, отрицание ГК было одним из средств борьбы между различными направлениями науки права. Но споры о применении ГК к урегулированию хозяйственных отношений возникали и по другим направлениям. Так, в 1928 г. проводилась дискуссия об арбитражных комиссиях. Секция права и государства Комакадемии ставила вопрос об их ликвидации и передаче рассмотрения всех имущественных споров между хозорганами общим судам. В основе этого предложения лежала идея идентичности имущественных отношений независимо от их субъектов. П. И. Стучка, сторонник ликвидации, писал, что арбитражные комиссии следует превратить в простые расчетные учреждения, лишённые каких-либо юрисдикционных прав, руководствующиеся в своих решениях хозяйственной целесообразностью. Такие высказывания шли вразрез с проводимой тогда линией на укрепление хозрасчета и усиление ответственности хозорганов за результаты своей деятельности. Вот почему выступление П. И. Стучки вызвало резкие возражения ряда ученых (Л. Гинцбург и др.).

С новой силой разгорелись споры вокруг Проекта общесоюзных начал гражданского законодательства. Проект Основ, составленный П. И. Стучкой и Г. Н. Амфитеатовым, повторял систему ГК и ничего нового в регулирование отношений между хозорганами не вносил, так как, следуя идее двухсекторного

¹ Впоследствии, в 1940 г., автор отказался от этой концепции.

² Характерно, что к работам «догматического» направления относили «Учение о ценных бумагах» М. М. Агаркова, «Чековое право» Б. Эльясона, «Гражданское право и регулируемое хозяйство» С. И. Аскназия и Б. С. Мартынова, «Торговые установления» К. А. Граве и др.

права, авторы относили регулирование их к области не гражданского законодательства, а хозяйственно-административного кодекса. Проект был отвергнут.

Отказ от юридических форм регулирования хозяйственных отношений в период перевода народного хозяйства на социалистические рельсы в конце 20-х — начале 30-х гг. перестал отвечать законодательной практике, которая начала складываться в соответствии с решениями XIV и XV съездов партии. XIV съезд ВКП(б), основываясь на ленинской программе построения социализма, принял решение об индустриализации страны, а XV съезд признал необходимым начать работу по составлению первого пятилетнего плана развития народного хозяйства. В течение 1928—1929 гг. число частных предприятий сокращается с 11 527 до 7 137, т. е. на 38,2% [22, с. 251]. Страна переживает и большие организационные преобразования в области управления народным хозяйством. В 1926 г. создаются отраслевые главки в составе ВСНХ, в 1928—1929 гг. — аналогичные органы в ВСНХ союзных республик (директораты и отделы). Возрастает роль синдикатов, особенно после принятия в 1928 г. Положения о синдикатах.

В июне 1927 г. принимается новое Положение о государственных промышленных трестах, укрепляется их хозрасчет [18, 1927, № 39, ст. 392]. В 1929 г. запрещаются договоры социалистических организаций с частными поставщиками. На первом Всесоюзном съезде марксистов-государственников (январь 1931 г.) закладываются основы новой постановки ряда важных вопросов теории права. Центральным институтом любой системы права признается право собственности. Особое внимание уделяется праву социалистической собственности как основе советского права. Съезд обращает внимание на революционно-преобразующую роль советского права, на связь права с политикой социалистического государства. Съезд признал также необходимым отказаться от теории двухсекторного (гражданского и административно-хозяйственного) права и укрепить единое хозяйственное право. Не следует полагать, что под наименованием «хозяйственное право» подразумевалось право гражданское, как писали об этом впоследствии. Здесь не произошло изменение терминологии. Система хозяйственного права конструировалась совершенно иначе, чем система гражданского права, что следует из учебников права, а также многочисленной монографической литературы середины 30-х гг. Внутреннее разделение хозяйственного права на отдельные части ученые-хозяйственники производили, исходя из принципов организационно-хозяйственного порядка. Оно состояло из общих положений (общественная, социалистическая собственность, план и хозрасчет); организационной структуры народного хозяйства (государственные хозяйственные органы, кооперативные организации и частные лица); организации хозяйственных связей (системы договорных

отношений, опосредствующих социалистический товарооборот, кредитные связи); специальных отраслей советского хозяйственного права (транспортное, жилищное право, организация капитального строительства, внешней торговли и т. д.) [10, с. 38]. Все это не дает основания утверждать, что хозяйственное право в представлении ученых 20—30-х гг. фактически было правом гражданским, «переделанным» на новый лад. Даже идентичные, на первый взгляд, категории, например договор, резко отличались при регулировании их ГК и нормами хозяйственного законодательства. Одной из особенностей договоров между социалистическими организациями в этот период было придание им организационно-регулирующих функций путем включения в них условий, способствующих развитию экономического оборота в нужном для государства направлении. Так, ВСНХ и Центросоюз включали в генеральные и типовые договоры на 1925—26 гг. условие, обязывающее кооперативные организации проводить закупленные ими товары только через свою систему без права продажи на сторону [22, с. 268]. С 1928—1929 гг. в ведомственных нормативных актах устанавливались конкретные сроки заключения плановых договоров и их существенные условия. Широко внедряется практика заключения типовых договоров [22, с. 268—269]. Все это позволяет утверждать, что опосредствование хозяйственных отношений осуществлялось не ГК, а актами, лежащими за его пределами и основанными на иных принципах правового регулирования.

О некоторых причинах, по которым ГК 1922 г. не стали универсальными актами, способными регулировать все имущественные отношения, писал в 1924 г. П. И. Стучка. Вместо деления кодекса «на две части: основные начала, обязательные для проведения, и технические инструкции и руководства, в которых обязательны лишь самые общие места... мы, к сожалению... перепутали в одном кодексе общие начала и технические правила, объявляя их одинаково обязательными» [20, с. 72—73]. Все это не позволяло на практике применять ГК к таким новым важным институтам, как, например, генеральные договоры. В 1926 г. С. И. Вильнянский, оценивая деятельность первого Положения о поставках и подрядах (1921 г.), отмечал, что почти все торговые операции госпредприятий в той либо иной степени подпадают под действие этого нормативного акта и что государственная промышленность, торговля и транспорт в своей строительной, заготовительной и оперативной деятельности применяя законы о подрядах и поставках [7, с. 3], иными словами — не ГК. О том, что ГК не был рассчитан на регулирование отношений между госорганизациями, писал в 1959 г. и Г. М. Свердлов¹.

¹ Утверждение Г. М. Свердлова встретило много возражений. При этом возражали даже те авторы, которые в 30-е гг. придерживались этого же мнения.

Конечно, не следует полагать, что ГК полностью отвергался арбитражной и хозяйственной практикой при регулировании отношений между социалистическими организациями. В ряде случаев такие положения ГК, как сделки (особенно ст. 30), исковая давность, ст. 13, 18, 19, закреплявшие основные начала правового положения хозрасчетных госпредприятий — обособленность имущества, самостоятельную ответственность, специальную правоспособность и др. — не могли игнорироваться¹. Это обстоятельство находило теоретическое обоснование в работах представителей науки хозяйственного права. Например, С. И. Аскназий отмечал, что гражданско-правовые нормы в состоянии обеспечивать исполнение сторонами планового договора своих обязанностей [4, с. 36]. Тем самым он допускал возможность применения к таким договорам статей ГК (например, ст. 141). Поскольку же известные гражданскому праву способы обеспечения обязательств носят дополнительный характер, это не означало, что С. И. Аскназий, вопреки своим первоначальным утверждениям, признавал возможным применять нормы гражданского законодательства к прочим условиям договора.

М. Г. Фрадкин, анализируя юридическую природу генеральных договоров, определял их как договоры в пользу третьего лица [21]. Тем самым он фактически распространял на них действие ст. 140 ГК. Однако с такой квалификацией генеральных договоров согласиться трудно. Во-первых, они представляли собой организационные соглашения и товарными сделками не являлись, что само по себе исключало регулирование их нормами ГК². Во-вторых, в схему отношений с участием третьих лиц данные договоры не вписывались, ибо требовать их исполнения могли лишь участники договора. Однако признание их разновидностью гражданско-правовых сделок нарушало сложившееся представление о невозможности использования ГК к отношениям между социалистическими организациями. Б. С. Мартынов, возражая против применения ГК к сфере «обоюдного государственного оборота», не исключал возможности ссылок на него там, где «дело идет о применении технических приемов товарного оборота» [5, с. 13]. Иными словами, гражданское законодательство — законодательство независимых

¹ Так, арбитражные комиссии признавали недействительными в соответствии со ст. 30 ГК договоры, в которых цена товара была ниже утвержденной синдикатом, в состав которого входил продавец. При освобождении сторон планового договора от ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) договоров арбитражные комиссии ссылались на ст. 118 ГК.

² С. Н. Ландкоф отмечал, что в генеральном договоре одна из сторон обязательно является центральным органом своей системы, заключает его не в своих непосредственных интересах, а в интересах своих организаций. Последние в соответствии с генеральным договором должны были заключать «договоры исполнения» [11, с. 180].

субъектов права, для социалистического сектора приемлемо только как вспомогательный инструментарий.

Выводы о возможности лишь sporадического использования ГК при регулировании хозяйственных отношений ученые 20—30-х гг. обосновывали практикой органов, рассматривавших хозяйственные споры. И действительно, в их решениях ссылки на гражданское законодательство очень редки¹.

Споры о заключении и использовании плановых договоров в 1926—1930 гг. рассматривались несколькими органами: наркомторгами СССР и союзных республик, Комитетом госзаказов и арбитражными комиссиями. Практика рассмотрения споров свидетельствует, что в исследуемый период решения по хозяйственным спорам принимались не на основании действующего законодательства, а исходя из состояния экономической конъюнктуры. Как отмечала Высшая арбитражная комиссия (ВАК) СТО в 1929 г., при рассмотрении споров важно определить, не какая из сторон права с точки зрения договора или закона, а как содействовать направленности хозяйственной деятельности в русло плановой деятельности [12, с. 20]. Эта линия ВАК последовательно проводилась при рассмотрении всех споров, в том числе и об ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) договора. Стороны освобождались от ответственности во всех случаях, когда неисполнение было вызвано правильно понятым хозяйственным интересом и стремлением выполнить директивы планово-регулирующих органов [12]. Рассматривая споры о взыскании неустойки и убытков, арбитражные комиссии, наркомторги и Комитет госзаказов руководствовались исключительно экономическим положением сторон. И если ими усматривалось, что взыскание неустойки (убытков) за счет оборотных средств затруднит работу хозяйственной организации, она от ответственности освобождалась. Все это свидетельствует о том, что рассмотрение хозяйственных споров осуществлялось не только без учета требований ГК, но часто и вопреки ему. Общие правила об ответственности должника за неисполнение обязательства устанавливались ГК 1922 г. в ст. 117—119 и 121. Однако, как говорилось выше, органы по рассмотрению хозяйственных споров не считали, что должник во всех случаях обязан возместить кредитору убытки, вызванные неисполнением договора. Наоборот, они освобождали предприятия от возмещения убытков даже в тех случаях, когда основания для их взыскания были налицо. При этом они полностью игнорировали требование ст. 119 ГК о том, что если предмет обязательства определен родовыми признаками, невоз-

¹ На это обстоятельство обращал впоследствии внимание С. С. Алексеев [1, с. 77]. Подробный анализ применения в арбитражной практике ст. 117, 118 ГК при освобождении должников от реального исполнения обязательств дается Б. С. Антимоновым [2]. Однако ссылки на эти статьи были исключением.

возможность его исполнения не освобождает должника от ответственности. Данная позиция теоретически обосновывалась в работах отдельных авторов. Так, А. Зейц писал, что «исполнение договоров, ставшее... обременительным для сторон, способствует... ослаблению производственных сил страны и находится таким образом в противоречии со ст. 1 и 4 ГК» [9, с. 52]. Принцип ст. 1 ГК должен быть дополнен началом хозяйственной целесообразности, писал он далее. Конечно, все это подрывало основы социалистического хозяйствования и вносило в имущественный оборот элементы анархии. Однако с точки зрения ученых 20-х — начала 30-х гг. подобный подход был не только оправданным, но и необходимым. Тем более, что для многих из них ГК, будучи актами, воплотившими основные изменения в хозяйственном обороте, вызванное переходом к нэпу, отражали общие начала расширения автономии при «определенном оживлении частного сектора» (К. А. Граве).

Нормы ГК, касающиеся социалистического сектора народного хозяйства, были призваны главным образом предотвращать проникновение в этот сектор частного капитала и ограждать социалистическую собственность от возможного умаления ее в пользу частника.

Список литературы: 1. *Алексеев С. С.* Дифференциация гражданско-правового регулирования. — Сов. гос-во и право, 1960, № 2. 2. *Антимонов Б. С.* Основания договорной ответственности социалистических организаций. — М.: Юрид. лит., 1962. — 175 с. 3. *Аскназий С. И.* Очерки хозяйственного права СССР. — Л., 1926. — 157 с. 4. *Аскназий С. И., Мартынов Б. С.* Гражданское право и регулируемое хозяйство. — Л., 1927. — 190 с. 5. *Аскназий С. И.* Правовые формы планирования промышленности СССР. — В кн.: Советское промышленное право. М., 1929. 6. *Венедиктов А. В.* Правовая природа государственных предприятий. — Л.: Прибой, 1928. — 164 с. 7. *Вильянский С. И.* Положения о государственных подрядах и поставках. Практический комментарий и материалы. — Харьков, 1926. — 137 с. 8. Вопросы промышленного права. — М., 1928. 9. *Зейц А. Г.* Влияние изменившихся обстоятельств на силу договоров. — М., 1928. — 112 с. 10. Курс советского хозяйственного права/Под ред. *Л. Гинцбурга и Е. Пашуканиса.* — М.: Сов. законодательство, 1935. — Т. 1. 448 с. 11. *Ландкоф С. Н.* Хозяйственно-административное право. — Харьков, 1931. — 241 с. 12. Отчет о деятельности ВАК при СТО за 1929 г. — М., 1930. 13. *Пашуканис Е. Б.* Общая теория права и марксизм. — М., 1924. — 223 с. 14. Практика арбитражных комиссий/Под ред. *В. Н. Штеттера.* — М.; Л., 1924, вып. 1. — 127 с. 15. Практика арбитражных комиссий ВСНХ СССР. — М., 1928, вып. III. — 81 с. 16. *Раевич С. И.* Общие вопросы хозяйственного права и законодательство о гражданском обороте. — В кн.: Основы советского права/Под ред. *Д. А. Магеровского.* — М.; Л., 1927. — 272 с. 17. *Свердлов Г. М.* К истории гражданского и хозяйственного законодательства. — Сов. гос-во и право, 1954, № 4. 18. СЗ СССР. 19. *Стучка П. И.* Обзор литературы по гражданскому праву. — Революция и право, 1928, № 1. 20. *Стучка П. И.* Классовое государство и гражданское право. — М., 1924. — 137 с. 21. *Фрадкин М. Г.* Генеральные договоры во взаимоотношениях государственной промышленности с кооперацией. — Сов. право, 1928, № 3. 22. *Яковлева Е. М.* Развитие договорных связей государственной промышленности СССР по снабжению и сбыту (1917—1937). — Душанбе: Ирфон, 1965. — 445 с.

Поступила в редколлегию 21.05.81.

Харьков

ХОЗЯЙСТВЕННО-ДОГОВОРНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Решение задач, поставленных XXVI съездом КПСС, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», требует повышения исполнительской дисциплины, ответственности хозяйственных органов и должностных лиц за выполнение планов и обязательств. «В современных условиях, — указывалось на XXVI съезде, — многократно возрастает значение дисциплины, значение личной ответственности. Особенно — ответственности хозяйственных, советских и партийных руководителей. Общегосударственные интересы всегда должны стоять выше интересов отдельных министерств и предприятий. Права — и права большие — даются руководителям для того, чтобы они в полной мере использовали их. Но при этом каждый руководитель должен постоянно помнить и о своей высокой ответственности перед людьми, которыми ему доверено руководить, перед партией и народом» [2, с. 50].

В свете этих требований представляется необходимым подойти к пониманию ответственности вообще и юридической в частности более широко, чем это делалось ранее. Как известно, большинство ученых трактовали ее как санкции, взыскания, применяемые при нарушении, неисполнении лицом своих обязанностей. По мнению И. С. Самощенко и М. Х. Фарушкина, «юридическая ответственность, с тех пор как она возникла, всегда была ответственностью за прошлое, за совершенное противоправное деяние... Ни научные соображения, ни тем более интересы практики не дают основания для пересмотра взгляда на юридическую ответственность как последствие правонарушения» [16, с. 43]. Вывод о том, что юридическая ответственность может быть только ретроспективной, т. е. ответственностью за прошлое противоправное деяние, содержится также в работах Р. О. Халфиной [19, с. 316], Н. С. Малеина [13, с. 19], А. Т. Барабаша [6, с. 48] и др.

С. Н. Братусь, трактуя юридическую ответственность как неблагоприятные последствия невыполнения обязанности, исходит не только из ретроспективного ее понимания, но и говорит о проспективной ответственности — ответственности, обращенной к будущему. Он понимает под этим исполнение обязанности «в состоянии понуждения» [8, с. 95].

Однако практика показывает, что в хозяйственных отношениях контрагенты нередко довольно легко «претерпевают неблагоприятные последствия» невыполнения своих обязанностей. Харьковский завод металлоконструкций в течение двух лет уклонялся от заключения договора на освоение и поставку торговле петель воротных. Он платил штрафы, но петель не поставлял. В этом случае государству нанесен может быть и не такой уж значительный ущерб, ибо речь идет об изделии, имеющем сравнительно небольшое народнохозяйственное значение. Но ведь можно привести немало примеров, когда срывался план поставок более весомых изделий. Харьковское предприятие «Электромашина» недопоставила одному из покупателей 16 электродвигателей стоимостью 134,4 тыс. р. и 18 комплектов электрооборудования на сумму 23,1 тыс. р. Как было установлено, «Электромашина» не выполняла обязательств по поставкам продукции из-за отсутствия комплектующих, которые не поставлены ей по вине Харьковского завода «Электротяжмаш». Таким образом, одно нарушение повлекло за собой серию других нарушений нормальной деятельности участников единого производственного процесса. В создании современных машин участвуют десятки, сотни коллективов, связанных между собой хозяйственными узами. У ХТЗ, например, несколько сот партнеров. Одни поставляют металл, другие — агрегаты и приборы, третьи — изделия химии и т. д. Бесперебойная работа главного конвейера в решающей степени зависит от того, насколько аккуратны поставщики.

Работникам арбитража, рассматривающим иски, жалобы объединений (предприятий), особенно отчетливо видно, каким злом для народного хозяйства является несоблюдение плановой и договорной дисциплины. Бывает, что усилия всего коллектива, ведущего напряженную борьбу за производительное использование каждой минуты рабочего времени, изыскивающего резервы для лучшей, более четкой, бесперебойной организации работы, оказываются неэффективными только потому, что не получено сырье, а если получено, то ненадлежащего качества или в недостаточном количестве. Из-за этого нарушается производственный цикл, сбивается ритм, теряется драгоценное время. О том, что подобные случаи нередки, свидетельствуют такие цифры. Только Харьковский госарбитраж рассматривает за год в среднем более 5 тыс. дел, связанных с нарушением плановых заданий и договорных обязательств, и взыскивает с хозяйственных организаций миллионы рублей штрафных санкций. Предприятия и объединения несут немалые убытки, расходы по госпошлине и другие непроизводительные расходы.

Самые распространенные нарушения договорной дисциплины — недопоставки и особенно несоблюдение сроков поставки. Нередки еще и случаи выпуска и поставки продукции и товаров ненадлежащего качества. Анализ рассматриваемых Харьковским госарбитражем дел показывает, что основными причинами отступления от государственных стандартов являются некачественное сырье и материалы, нарушение технологии производства, штурмовщина и стремление любой ценой, даже иногда отгрузкой брака, выполнить план реализации¹.

¹ Введение постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. показателя чистой (нормативной) продукции как раз и призвано искоренить такие тенденции.

Но если выпуск продукции с тем или иным отклонением предъявляемых требований все же можно иногда объяснить объективными причинами, то как расценить отгрузку некомплектной и немаркированной продукции? Объединение ХЭМЗ, например, поставило однажды покупателю два изделия стоимостью 44,8 тыс. р. без соответствующих документов и запасных частей. Это обошлось ХЭМЗу в 9,3 тыс. р., взысканных арбитражем в пользу покупателя.

Подобные примеры можно привести и из практики рассмотрения споров по капитальному строительству, перевозкам и т. п. Они со всей очевидностью показывают, что попытки утвердить новый подход к пониманию юридической ответственности заслуживают внимания. Его сущность заключается в том, что юридическая ответственность рассматривается не только в ее негативном значении, как ответственность, возникающая с момента нарушения обязанности, но и в значении позитивном — как ответственность за правильное исполнение обязанности, лежащей на субъекте все время, с того момента, когда он начинает нести эту обязанность [17, с. 72; 5, с. 59]. Такое мнение было высказано и П. Е. Недбайло, который считал, что юридическая ответственность возникает уже тогда, когда человек приступает к исполнению своих обязанностей, а не тогда, когда он их не выполняет или выполняет ненадлежащим образом. Без исследования позитивной ответственности нельзя понять и ответственность негативную [14, с. 52]. Важность позитивного аспекта ответственности в социалистическом праве признают и другие авторы [9, с. 92—106; 18, с. 34—36; 12, с. 204; 20, с. 17].

Следовательно, под юридической ответственностью нужно понимать прежде всего ответственное отношение людей к своим обязательствам, ответственность за надлежащее выполнение гражданами, должностными лицами, предприятиями, объединениями и организациями возложенных на них обязанностей или принятых обязательств. При характеристике данного аспекта понятия ответственности и принято говорить о «чувстве ответственности», «сознании ответственности», «воспитании ответственности» и т. п. Мы достигли больших успехов в развитии экономики, и этим можем гордиться. «Но наряду с гордостью, — отмечалось на XXVI съезде КПСС, — должно постоянно присутствовать чувство высокой ответственности» [2, с. 41]. Об ответственности в таком смысле говорится и в ст. 3 Конституции СССР: «Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело».

Ответственность означает обязанность держать ответ, отвечать за свои действия. Если предприятие или производственное объединение нарушило права своего контрагента по договору

и само, как этого требует Положение о порядке предъявления и рассмотрения претензий предприятиями, организациями и учреждениями и урегулирования разногласий по хозяйственным договорам, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 17 октября 1973 г., возместило ему убытки и выплатило установленные в законе или договоре санкции,—это ответственность. Но здесь нет привлечения к ответственности.

В философской литературе ответственность рассматривается как единство объективного и субъективного, как мера субъективной человеческой активности, направлений на тот или иной объект деятельности. При несоответствии этих элементов субъект деятельности несет ущерб, который при определенных условиях может сопровождаться правовыми, политическими, моральными санкциями, если нарушение затрагивает интересы граждан, предприятий, объединений и организаций, общества в целом. Отрицательные последствия деятельности субъекта составляют содержание его негативной ответственности, а определение его вины и меры наказания — содержание ответственности ретроспективной. Именно этот аспект ответственности, подчеркивают Р. Косолапов и В. Марков, исследован детально и скрупулезно. И именно он иногда рассматривается чуть ли не как единственный — просто потому что недостаточно разработана проблема ответственности в целом, в ее позитивном аспекте, без чего не может быть достаточно четким и определение ретроспективной ответственности, в том числе и правовой [11, с. 68].

В социалистическом обществе само содержание новых общественных отношений предопределяет выдвижение на первый план позитивного содержания ответственности — активности субъекта. Ответственность стала выступать одним из главных факторов и стимулов к участию в созидательной работе общества.

Безусловно, юридическая ответственность, как и ответственность вообще, в ее позитивном значении тесно связана с ответственностью в негативном смысле. Позитивный и негативный аспект ответственности необходимо всегда рассматривать в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Сведение понятия ответственности к одной из этих сторон означает сужение объема ее содержания и неизбежно ведет к ошибкам [9, с. 129—130]. По мере дальнейшего развития социалистических отношений ответственность членов общества вообще и юридическая в частности повышается, но это не означает только усиления санкций.

Воспитание ответственности, как подчеркивается в решениях партии, необходимо вести систематически, целеустремленно, используя при этом и убеждение словом и строгую силу закона. Не способствуют такому воспитанию те хозяйственники, которые проявляют «робость» перед контрагентами или «амнисти-

руют» их (арбитражная практика показывает, что установленные законом санкции применялись до издания постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. лишь за одно из десяти нарушений). Безднаказанность нарушителей плановой и договорной дисциплины как раз и ведет к притуплению чувства ответственности. И наоборот. Если предприятие, объединение проявляет принципиальность и настойчивость в применении к своим недобросовестным партнерам правовых санкций, оно воспитывает у последних уважение к закону.

Воспитательная роль ответственности усилилась с введением в действие нового порядка оценки результатов хозяйственной деятельности производственных объединений (предприятий) промышленности, а также их стимулирования [4]. Он способствует выполнению указаний XXV и XXVI съездов КПСС об усилении зависимости размеров фондов экономического стимулирования и премий работников от выполнения плана поставок в соответствии с заключенными договорами и принятыми заказами. «Надо закрыть все лазейки, — говорилось на XXVI съезде, — которые еще позволяют нерадивым хозяйственникам ходить в передовых, несмотря на нарушение договорных обязательств и низкое качество продукции, плохое использование резервов. Для этого нужна действенная система материального и морального стимулирования в сочетании со строгими и неотвратимыми санкциями за нарушение плановой и договорной дисциплины» [1, с. 60].

Теперь, как известно, при невыполнении заданий и обязательств по поставке продукции в количестве, сроки, номенклатуре в соответствии с заключенными договорами руководящие работники предприятий и производственных объединений, а также снабженческих организаций лишаются премий за основные результаты хозяйственной деятельности в зависимости от степени невыполнения данных заданий и обязательств. И это дало уже свои результаты. Случаи отказов от производства и поставки «невыгодной» продукции, невыполнения договорных обязательств по поставкам в развернутом ассортименте сократились. Руководители хозяйственных организаций и их заместители стали принимать непосредственное участие в согласовании условий договоров, разрешении споров с контрагентами¹.

Таким образом, процесс персонализации юридической ответственности и в ее негативном аспекте, когда неблагоприятные последствия нарушения договорной дисциплины претерпевает не только производственный коллектив в целом, но и конкрет-

¹ С введением показателя нормативной чистой продукции различия между «выгодными» и «невыгодными» продукцией и товарами должны быть сведены к нулю.

ные его работники, виновные в этом¹, положительно сказывается на результатах хозяйственной деятельности, способствует сочетанию личных интересов с общественными, усиливает воспитательное значение ответственности. Однако представляется, что институт ответственности нужно неуклонно совершенствовать. В частности, заслуживает внимания предложение Б. М. Сайнароева о возложении на нарушителя договора не только бремени доказывания своей невиновности, но и предъявления претензий и исков [15, с. 74]. Иными словами, поскольку в гражданском праве действует презумпция виновности должника, то следует предоставить право кредитору в безысковом порядке взыскивать суммы штрафных санкций и убытков со стороны, нарушившей договорные обязательства. Если уже должник обратится в арбитраж и последний установит, что неустойка или убытки взысканы без оснований, то кредитор возвращает необоснованно взысканную сумму с уплатой штрафных санкций. Думается, что это предложение вполне приемлемо. И оно, безусловно, сыграет свою дисциплинирующую, воспитательную роль². Но дальнейшее совершенствование института ответственности требует отхода от его одностороннего сведения лишь к реакции на правонарушения.

Выдвижение на передний план позитивного аспекта ответственности приобретает, по нашему мнению, все большее значение в теоретическом и практическом аспекте. Это видно на примере той же договорной дисциплины. Она, как известно, заключается не только в надлежащем исполнении договорных обязательств, но и в надлежащем поведении контрагентов еще на стадии заключения хозяйственных договоров. Разрабатывая условия договора, предприятия и объединения должны предусматривать в них способы исполнения, которые в максимальной степени обеспечивали бы законные интересы и права обеих сторон.

Однако некоторые поставщики в направляемых проектах договоров указывают меньшее, чем предусмотрено планом, количество подлежащей поставке продукции, иные сроки и т. п. Приборостроительный завод им. Шевченко на основании разрядки направил покупателю проект договора на поставку 28 приборов. Покупатель подписал протокол разногласий, в котором предусмотрел 48 изделий в соответствии с полученной дополнительной разрядкой. Работники завода в заявлении по преддоговорному спору умолчали о дополнительной разрядке. Такое поведение привело к возникновению ненужного спора. Другие поставщики, наоборот, пытаются навязать покупателю ненужную ему продукцию. Изюмский приборостроительный завод,

¹ М. И. Бару и А. А. Пушкин еще в 1966 г. предлагали в этих случаях доводить санкции до конкретных виновников [7, с. 44—47].

² На первый взгляд такой порядок может показаться необычным, но, собственно говоря, нечто подобное происходит при расчетах с применением последующего акцепта. Банк по месту нахождения покупателя списывает с его расчетного счета сумму, указанную в счете — платежном требовании поставщика, в тот же операционный день, но за покупателем сохраняется право в течение трех дней отказаться от акцепта платежного требования, если для этого есть основания. В таком случае перечисленная сумма возвращается за счет покупателя.

получив от покупателей протокол разногласий, в котором последний уменьшил количество изделий, подлежащих поставке, на 40 штук, обратился в арбитраж, пытаясь ущемить право покупателя на отказ от излишней для него продукции.

В таких случаях ответственность в ее ретроспективном значении не наступает. Можно ли сказать, что здесь ее нет вообще? Конечно, нет. Иначе это было бы сведением ответственности к санкциям или их применению. В приведенных случаях налицо неправомерное поведение контрагентов при заключении хозяйственных договоров. Санкции в этих случаях, как и в ряде других, законодательством не установлены. Но подобное поведение заслуживает осуждения, как безответственное. Арбитраж, решая спор не в пользу стороны, допускающей правонарушение, выражает таким образом это осуждение. Однако далеко не все случаи упречного поведения, наносящего вред государству и обществу, законодатель может учесть и предусмотреть в связи с ними соответствующие санкции. Разве производство материалоёмких изделий, «выгодных» для предприятий и объединений и «невыгодных» для государства и общества, не свидетельствует о безответственности тех должностных лиц и коллективов, которые это допускают, хотя ответственность за такие действия в негативном смысле в законодательстве не предусмотрена?

Итак, для того чтобы юридическая ответственность играла, по выражению З. А. Астемирова [5, с. 67], созидательно-преобразующую роль, нужно учитывать наряду с негативной стороной и ее позитивное начало. Эффективное выполнение этой роли предполагает оперирование не только принуждением и взысканием санкций, но и методами убеждения и стимулирования¹, учета и контроля, воспитания и перевоспитания. «Необходимо создать такие условия — экономические и организационные, — указывал Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю. В. Андропов, — которые стимулировали бы качественный, производительный труд, инициативу и предприимчивость. И наоборот, плохая работа, бездеятельность, безответственность должны самым непосредственным и неотвратимым образом сказываться и на материальном вознаграждении, и на служебном положении, и на моральном авторитете работников» [21].

Список литературы: 1. Материалы XXV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1976.—256 с. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.— 223 с. 3. СП СССР, 1973, № 23, ст. 128. 4. Бюл. нормативных актов мини-

¹ В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. значительно усилена стимулирующая роль фондов материального поощрения, социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, развития производства, отчислений от прибыли, поступающих в распоряжение производственных и промышленных объединений, предприятий, министерств, и других экономических рычагов.

стерств и ведомств СССР, 1982, № 2, с. 13—18. 5. *Астемиров З. А.* Понятие юридической ответственности. — Сов. гос-во и право, 1979, № 6, с. 56—67. 6. *Барабаш А. Т.* Конституция СССР 1977 г. и юридическая ответственность. — В кн.: Проблемы социалистической законности. Харьков, Вища школа, 1979, вып. 4, с. 48—53. 7. *Бару М. Г., Пушкін О. А.* Санкції доводити до конкретних винуватців. — Рад. право, 1966, № 5, с. 44—47. 8. *Братус. С. Н.* Юридическая ответственность и законность. — М.: Юрид. лит., 1976.—315 с. 9. *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972.—256 с. 10. *Гросман Х.* Свобода и ответственность. — В кн.: Философские проблемы общественного развития. М.: Мысль, 1974. 11. *Косолапов Р., Марков В.* Свобода и ответственность. — М.: Политиздат, 1969. — 95 с. 12. *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. — М.: Юрид. лит., 1981.—238 с. 13. *Малеин Н. С.* Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. — М.: Юрид. лит., 1968.—207 с. 14. *Недбайло П. Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм. — Правоведение, 1971, № 3, с. 51—52. 15. *Сайнаров Б. Н.* Стимулирование исполнения обязательств по поставкам продукции. — Сов. гос-во и право, 1979, № 6, с. 68—75. 16. *Самощенко И. С., Фарушкин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. — М.: Юрид. лит., 1971.—240 с. 17. *Строгович М. С.* Сущность юридической ответственности. — Сов. гос-во и право, 1979, № 5, с. 72—78. 18. *Тархов В. А.* Понятие юридической ответственности. — Правоведение, 1973, № 2, с. 34—36. 19. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М.: Юрид. лит., 1974.—351 с. 20. *Щербак А. И.* Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. — Киев: Наук. думка, 1980.—132 с. 21. Правда, 1982, 23 нояб.

Поступила в редколлегию 06.12.80.

В. С. Венедиктов

Харьков

СОЧЕТАНИЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО И ЛОКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ

В осуществлении экономической стратегии КПСС, высшая цель которой — неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа, создание лучших условий для всестороннего развития личности на основе дальнейшего повышения эффективности всего общественного производства, увеличения производительности труда, роста социальной и трудовой активности советских людей [3, с. 136], важная роль принадлежит правовому регулированию рабочего времени.

Рабочее время, выступая формой существования совместного труда, требует единства регулирования. В то же время оно нуждается в определенной конкретизации применительно к отдельным предприятиям и отраслям. В основе единства регулирования лежат принципы общественной организации труда, вытекающие из социалистической собственности на орудия

и средства производства. Материальные условия, при которых происходит производство, отмечал Ф. Энгельс, требуют, чтобы установленные часы труда были обязательными для всех без исключения работников [1, с. 303].

Единство правового регулирования рабочего времени осуществляется общественными и республиканскими органами общей и отраслевой компетенции. Правомочия между ними дифференцируются в зависимости от важности и сложности вопроса в регулировании рабочего времени. С. В. Поленина, анализируя ст. 4. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде (далее—Основы), приходит к выводу, что законодатель не только не противопоставляет общесоюзное трудовое законодательство республиканскому, но и рассматривает законодательство Союза ССР и союзных республик о труде как нечто цельное, образующее определенную систему [8, с. 19]. Эта система включает в себя Основы, которым принадлежит особая, цементирующая роль, и иные акты трудового законодательства СССР, а также КЗоТ союзных республик и иные акты республиканского трудового законодательства. Это свидетельствует о единстве союзного и республиканского законодательства как одном из принципов, на которых базируется система данной отрасли законодательства. Законодатель исходит из известного ленинского указания о единстве в основном, в коренном, в существенном, не исключающем многообразия в подробностях [2, с. 203]. Следовательно, трудовое законодательство отражает и особым образом регулирует многообразие особенностей труда в СССР, обусловленных федеративным характером государства, обширной территорией с различными климатическими условиями, конкретными условиями труда и спецификой производства, возрастом и т. д. Этим обеспечивается дифференцированный подход к регулированию общественно-трудовых отношений при соблюдении единства в главном — в принципах социалистической общественной организации труда.

Дифференциация трудового законодательства проявляется в том, что отдельные его нормы содержат в себе определенные исключения из общих правил. Это и позволяет детализировать и конкретизировать единые принципы трудового права, учитывать особенности тех или иных отношений в целом или их отдельных сторон. Дифференциация расценивается как положительное явление в нормотворческой деятельности. Так, значительный круг вопросов, вытекающих из регулирования рабочего времени, решается Госкомтрудом СССР в основном совместно с ВЦСПС, например ряд положений о рабочем времени и времени отдыха отдельных отраслей народного хозяйства [5, с. 252, 257]. Министерства и ведомства СССР имеют право в пределах законодательства о труде и своей компетенции издавать подзаконные акты по реализации установленных норм продолжительности рабочего времени.

Но было бы неправильным не учитывать положительного характера прямо противоположного процесса — интеграции или унификации норм действующего трудового права. Этот процесс устраняет не всегда оправданные различия в содержании норм, упрощает нормативный материал, делает его более доступным для широких масс, обеспечивает его единообразное применение. Последнее обстоятельство представляется особенно важным с точки зрения ленинского учения о социалистической законности как о строгом и единообразном применении законов всеми правоприменяющими органами, должностными лицами и гражданами. Если дифференциация усложняет все стадии правосозидания и правоприменения (правотворческую деятельность, правоприменяющую практику), то унификация этот процесс упрощает, а значит, облегчает и делает нормативный материал более доступным. Поэтому, несмотря на то что в одном случае процесс правового регулирования усложняется, а в другом упрощается, дифференциация и унификация являются необходимыми способами достижения наиболее эффективного правового регулирования [6, с. 46].

Статья 106 Основ, а также ст. 7 КЗоТ УССР допускает установление некоторых особенностей регулирования рабочего времени республиканским законодательством в отдельных отраслях народного хозяйства, учитывающих специфику организации труда и производства. Это должно отвечать принципам, которые последовательно проводятся в Конституции СССР и Конституции УССР, Основах и КЗоТ УССР: принципу соответствия республиканского законодательства общесоюзному и принципу верховенства законодательства общесоюзного над республиканским. Так, из сравнительного анализа норм Основ и норм КЗоТ УССР видно, что при его создании полностью обеспечено соответствие республиканского законодательства общесоюзному. Это проявляется, в частности, в том, что КЗоТ УССР воспроизводит в соответствующих главах нормы союзного законодательства о труде. Новые нормы КЗоТ, отсутствующие в Основах, формируются в соответствии с общими принципами регулирования рабочего времени.

Законодательная регламентация рабочего времени в условиях развитого социализма и строительства коммунистического общества направлена на строгое ограничение продолжительности рабочего дня и рабочей недели, последовательное сокращение рабочего времени на основе роста производительности труда и повышения эффективности производства. Вопрос о повышении эффективности производства связан с выработкой эффективных путей правовых и нравственных форм регулирования общественных отношений. Чем полнее нормы права отражают объективные условия, в которых осуществляются эти отношения, тем эффективнее правовое регулирование. Правильно определенный способ воздействия права на сознание

и волю людей обеспечивает эффективность правового регулирования трудовых отношений и способствует быстрому развитию общественного производства [9, с. 3].

Наряду с централизованным существует и локальное регулирование рабочего времени, которое ограничивается рамками конкретного предприятия. Поскольку характерной чертой локального регулирования является совпадение субъектов установления и применения правовых норм, постольку важнейший социальный аспект локального регулирования трудовых отношений состоит в том, что рабочие и служащие данного предприятия выступают не только адресатами локальных норм, но и их творцами, что обуславливает высокую эффективность права [7, с. 141].

Специфика принятия норм трудового права характеризуется комплексностью, которая выражается в сочетании централизованного и локального регулирования. Законодатель определяет границы централизованного регулирования и обозначает сферу локального правового регулирования рабочего времени. Нормы, регулирующие рабочее время, характеризуются наличием предписаний, запретов и дозволений. Нормы, содержащие предписания, указывают, как и каким образом должен поступать правоприменяющий орган при реализации конкретной правовой нормы. Это присуще в основном нормам, регулирующим продолжительность рабочего времени. Реализация установленной в централизованном порядке нормальной продолжительности рабочего времени непосредственно на производстве с учетом местных условий свидетельствует о дальнейшем расширении демократических начал в управлении производством. Правила внутреннего трудового распорядка, графики сменности, расписания, нормированные задания, являясь формами реализации нормальной продолжительности рабочего времени, вырабатываются и утверждаются администрацией по согласованию с профкомом и обязательны для членов данного коллектива.

Правовая норма может одновременно содержать предписание и запрет. Например, ст. 59 КЗоТ УССР предписывает, что продолжительность перерыва в работе между сменами должна быть не менее двойной продолжительности времени работы, и в то же время запрещает назначение работника на работу в течение двух смен подряд. Предписания и запреты носят императивный характер, чего нельзя сказать о дозволениях, которые применяются в двух аспектах. Во-первых, вводятся централизованные дозволения, или собственно дозволения, допускающие самостоятельность действий субъектов прав в пределах тех общих предписаний, которые должны войти в содержание локальных норм. Во-вторых, возможно делегированное дозволение, являющееся содержанием самой локальной нормы и отражающее местные условия организации труда, регламен-

тируемые в границах, предписанных централизованной нормой [10, с. 75].

Так, способ дозволения встречается в ст. 26 Основ (ст. 56 КЗоТ УССР), разрешающей устанавливать неполное рабочее время; в ст. 60 КЗоТ УССР, допускающей разделение рабочего дня на части; в ст. 28 Основ (ст. 61 КЗоТ УССР), позволяющей вводить суммированный учет рабочего времени. В соответствии с подпунктом «и» п. 81 Положения о социалистическом производственном предприятии [4] порядок суммирования рабочего времени в сельскохозяйственных предприятиях устанавливается Советом Министров СССР, а государственные промышленные предприятия, в которых невозможно установить рабочий день нормальной продолжительности, могут вводить суммированный учет рабочего времени самостоятельно. Это говорит об учете законодателем специфики сельскохозяйственного труда, о дифференцированном подходе к правовому регулированию одних и тех же отношений.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 18. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд., т. 35. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 4. СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 155. 5. Сборник законодательных актов о труде. — М.: Юрид. лит., 1977. 6. Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права. — Сов. гос-во и право, 1971, № 10, с. 45—50. 7. Кондратьев Р. И. Сочетание централизованного и локального правового регулирования трудовых отношений. — Киев: Вища школа, 1977.—149 с. 8. Поленина С. В. Разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик в регулировании трудовых отношений. — Сов. гос-во и право, 1973, № 10, с. 12—20. 9. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. — М.: Юрид. лит., 1972. — 288 с. 10. Смирнов В. Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1980. — 157 с.

Поступила в редколлегию 03.11.81.

В. А. Процевский, канд. юрид. наук

Киев

МЕСТО ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ ОБ ОТСТРАНЕНИИ ОТ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ ТРУДОВОГО ПРАВА

Юридические нормы, регулирующие порядок заключения трудового договора, изменение его условий и прекращение, составляют правовой институт «Трудовой договор». Норма об отстранении от работы занимает место в этом институте после норм об основаниях и порядке расторжения трудового договора (ст. 46 КЗоТ УССР). И хотя отстранение от работы не является основанием к увольнению, в определенных случаях оно может повлечь прекращение трудового договора (отстранение от должности руководящего работника органом народ-

ного контроля). Отстранение от работы — это и не перевод на другую работу, но за ним может последовать изменение условий трудового договора (перевод шофера, отстраненного органами Госавтоинспекции, на работу слесарем).

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде не содержат норм об отстранении от работы, хотя и предусматривают детальное размежевание компетенции Союза ССР и союзных республик в области регулирования труда. В частности, ст. 107 Основ, разграничивающая компетенцию, не содержит указания на установление правил, определяющих понятие отстранения от работы. Особенности регулирования труда некоторых категорий работников по отдельным вопросам, не нашедшим закрепления в ст. 106 Основ, могут устанавливаться только законами Союза ССР и постановлениями Совета Министров СССР. Вопросы труда рабочих и служащих, не предусмотренные Основами, регулируются законодательством Союза ССР и союзных республик (ст. 4).

Таким образом, на расположение юридических норм в системе права влияет принцип соответствия и субординации республиканского законодательства общесоюзному. Поэтому нормы права, принятые союзной республикой, должны соответствовать общесоюзному законодательству. Однако норма об отстранении от работы общего характера содержится в КЗоТ союзных республик, конкретные же нормы об отстранении от работы находятся в нормативных актах, принятых союзными органами. Сложилась ситуация, при которой кодифицированный нормативный акт республиканского законодательства содержит норму об отстранении от работы общего характера, которая по отношению и конкретным нормам об отстранении, расположенным в правовом институте, занимает ведущее место. Конкретные нормы об отстранении от работы приняты союзными органами, но они должны занять место за нормой республиканского значения, поскольку именно она устанавливает принципы правового регулирования этого явления реальной действительности.

Нормы об отстранении от работы, помещенные в иных нормативных актах (в большинстве своем не относящихся к трудовому законодательству), соотносятся со ст. 46 КЗоТ УССР как отдельное и общее. По законам марксистско-ленинской философии между общим и отдельным должна существовать внутренняя согласованность. Отдельные нормы об отстранении от работы отражают проявление действия общей нормы. Их удельный вес значительный, и они составляют основу подинститута отстранения от работы. Поэтому особенности правового регулирования, проявляющиеся при отстранении от работы, их внутренние закономерности следует находить в отдельных нормах [4, с. 8, 21, 25, 39]. Норма, сформулированная в ст. 46 КЗоТ УССР, имеет общий характер, ее нельзя отнести к нор-

мам прямого действия. Она требует конкретизации при применении как по органам, так и по основаниям.

Юридическим фактом, обуславливающим возможность применения правила ст. 46 КЗоТ УССР, является трудовой договор. Для правового регулирования конкретного случая отстранения от работы требуется новый юридический факт, который и приводит в действие отдельные нормы, сформулированные в нормативных актах.

Отдельные нормативные акты, содержащие нормы об отстранении от работы, устанавливают различные по степени обязательности правовые предписания. В одних случаях они прямо указывают уполномоченным органам (должностным лицам) правила поведения, в других — включают в сферу действия администрацию предприятия как субъекта трудового правоотношения.

Соотношение ст. 46 КЗоТ УССР с другими нормами правового института свидетельствует о взаимообусловленности содержания трудового договора и воли сторон. Последняя, определяя содержание трудового договора, должна быть решающей при изменении и прекращении правоотношения. Это подтверждают нормы, регулирующие правовое положение сторон трудового договора.

Место, занимаемое нормами об отстранении от работы в системе трудового права, объясняется еще и тем, что нарушение трудовых обязанностей может повлечь применение мер воздействия как непосредственно администрацией предприятия, так и через осуществление отстранения от работы, которое допускается только по решению уполномоченных органов или должностных лиц. Поэтому нормы об отстранении от работы должны взаимодействовать с нормами об ответственности, расположенными в правовом институте «Трудовая дисциплина». Следовательно, юридические нормы, устанавливающие конкретные случаи, основания и порядок отстранения от работы, взаимодействуют с нормами, предусматривающими возможные правовые последствия. Об этом свидетельствуют нормы, содержащиеся в уставах о дисциплине, положениях о различных органах надзора или контроля и т. д.

Известно, что назначение дисциплины труда состоит в строгом соблюдении всеми работниками порядка и правил, установленных законодательством о труде. Нарушение дисциплины при исполнении трудовых обязанностей является дисциплинарным проступком, за совершение которого работник должен быть подвергнут взысканию. Но между нарушением трудовой дисциплины и дисциплинарным взысканием в предусмотренных законодательством случаях может находиться отстранение от работы. И тогда вступает в действие принцип взаимосвязи норм, расположенных в различных правовых институтах, в частности «Трудовом договоре» и «Дисциплине труда».

На закономерность расположения юридических норм, связанных с отстранением от работы, влияют такие факторы, как соблюдение всеми рабочими и служащими, включая должностных лиц, трудовых обязанностей; наделение соответствующих органов (инспекций, комиссий и т. д.) правом реагирования на нарушения социалистической законности. Взаимообусловленность этих факторов проявляется в том, что нарушение трудовых обязанностей нередко выявляется посредством надзора уполномоченных органов. Последующие же действия, связанные с отстранением от работы, переносятся в сферу отношений, возникающих на основе трудового договора.

Юридические нормы общего характера и конкретные (отдельные) об отстранении от работы помещены в одном правовом институте, а нормы, регулирующие возможные правовые последствия, — в другом. Такое расположение норм об отстранении от работы и возможных правовых последствиях характеризует внутреннюю согласованность трудового права. «В современном государстве, — писал Ф. Энгельс, — право должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также быть *внутренне согласованным* выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоречий» [1, с. 418]. Внутренняя согласованность как раз и выражается в том, что общая норма об отстранении от работы, помещенная в КЗоТ, конкретизируется в нормах менее общего характера, хотя и находящихся в уставах о дисциплине, положения о надзоре или контроле, т. е. в нормативных актах союзного значения. Конкретные нормы об отстранении от работы в полной мере соответствуют идее, заложенной в общей норме. В них указываются категории работников, которые могут быть отстранены от работы в исключительных случаях, основания и возможные правовые последствия. Несоблюдение или нарушение правил поведения, сформулированных в одних юридических нормах, влечет вступление в действие других норм, например об изменении условий трудового договора.

Но не все нормы, регулирующие отстранение от работы, располагаются в двух правовых институтах. Некоторые из них находятся в так называемых комплексных нормативных актах и занимают место в других правовых институтах, например «Социальное страхование». Данное положение зависит от причин, которые побудили применить норму об отстранении от работы. Так, если рабочий или служащий предприятия по обработке, хранению или продаже пищевых продуктов отстранен от работы вследствие заразного заболевания, то пособие выплачивается ему так же, как и при общем заболевании. В тех случаях, когда рабочий или служащий по причине заболевания туберкулезом или профессионального заболевания является временно нетрудоспособным по своей обычной работе, но мо-

жет без ущерба для работы и без нарушения нормального хода лечения выполнять другую работу, то он временно переводится на эту работу по заключению врачебно-консультационной комиссии или, если нет такой комиссии, по заключению лечащего врача, утвержденному главным врачом лечебного учреждения. Перевод осуществляется администрацией предприятия по согласованию с профкомом [7, с. 53—80].

Мы не можем согласиться с выводом о том, что наличие норм об отстранении от работы в нормативных актах трудового, административного, уголовно-процессуального права служит основанием для признания его самостоятельным, комплексным институтом советского права [5, с. 74]. Признание наличия комплексного института «Отстранение от работы», влечет признание трудового права комплексной отраслью права. Такова логика понятий целого и части в советском праве [3, с. 299—302].

Советское трудовое право — самостоятельная отрасль права со своим предметом и методом регулирования. Оно занимает соответствующее место в системе советского права. Поэтому институты и подинституты советского трудового права составляют самостоятельные образования норм, регулирующих отдельные виды или стороны общественных отношений. Если признать существование комплексных отраслей права, то в них следует включать: морское, страховое, исправительно-трудовое, хозяйственное, строительное право как вторичные образования в правовой системе [2, с. 149, 173, 184]. Их наличие объясняют особенностями данной сферы общественных отношений, а их регулирование — принятием самостоятельных, кодифицированных актов. Советское трудовое право не является комплексной отраслью права и поэтому не может включать в качестве элемента комплексный институт.

Здесь необходимо остановиться на двух моментах, объясняющих проблемность вопроса. Во-первых, мы сталкиваемся с проявлением той согласованности в праве, о которой писал Ф. Энгельс [1, с. 418]. Более общая норма развивается, конкретизируется в нормах менее общего характера. Причем неважно, что отдельные нормы менее общего характера находятся в нормативных актах, составляющих трудовое, административное или уголовно-процессуальное право. Отрасль права составляют нормы, а не нормативные акты. Поэтому отдельные нормы трудового права находятся в нормативных актах, по своему характеру относящихся к другим отраслям законодательства. Однако они направлены на регулирование трудовых отношений и поэтому занимают определенное место в системе трудового права. Собственно, так обстоит дело со всеми конкретными нормами, регуливающими отстранение от работы. Во-вторых, какой бы уполномоченный орган или должностное лицо не выносил решение об отстранении от работы (процес-

суальный момент), его реализация осуществляется администрацией предприятия (материальный момент). Поэтому отношение отстраненного работника с администрацией предприятия в конечном счете всегда возникает. Отсюда объективная необходимость соблюдения всех норм трудового права.

Статья 46 КЗоТ УССР допускает отстранение рабочих и служащих от работы только в исключительных случаях, предусмотренных законодательством о труде. В самой основе такого предписания содержится запрет на отстранение от работы; и в то же время из этого правила делается исключение — отстранение от работы возможно только в случаях, предусмотренных в законодательстве о труде. Формулирование таких предписаний свидетельствует о том, что правовая норма, в частности ст. 46 КЗоТ УССР, содержит идею, закономерность, принцип для конкретных норм, расположенных в правовом институте. Трудовой договор представляет собой соглашение, содержание которого можно изменить, как правило, только с согласия работника. В виде исключения допускается изменение условий трудового договора и без его согласия, однако такие случаи строго ограничены в законодательстве. Этот принцип советского трудового права характерен для всех норм института «Трудовой договор». Именно он и побудил законодателя сформулировать положения ст. 46 КЗоТ УССР в таком виде.

Всесторонняя регламентация вопросов, относящихся к случаям, жизненным обстоятельствам, вызвавшим отстранение от работы, возможным правовым последствиям, применительно к конкретной фактической ситуации, нашла отражение в других юридических нормах. Однако форма выражения предписаний подчинена в них общей идее, заложенной в ст. 46 КЗоТ УССР.

Так, работник, совершивший проступок, угрожающий безопасности движения, до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания может быть в *необходимых случаях* (курсив мой. — В. П.) отстранен от работы должностным лицом, осуществляющим распорядительные или контрольно-инспекторские функции на данном участке, с немедленным сообщением об этом соответствующему начальнику. В сообщении должны быть подробно изложены причины и обстоятельства, вызвавшие отстранение от работы [8]. Норма об отстранении от работы (занимаемой должности) лиц, допустивших срыв выполнения решений партии и правительства, грубые нарушения государственной дисциплины, социалистической законности и т. п., содержится также в Законе СССР «О народном контроле в СССР» (ст. 22). Увольнение или понижение в должности лица, отстраненного от занимаемой должности в данном случае, производится надлежащим органом или руководителем в соответствии с действующим законодательством [6].

Эти юридические нормы конкретизируют положения ст. 46 КЗоТ УССР. На этом действие норм, пронизанных идеей института «Трудовой договор», заканчивается, поскольку правовые последствия нарушения трудовых обязанностей преду-

смотрены нормами другого правового института, в частности «Дисциплина труда». Теперь уже действуют принципы и законодательство, присущие этому институту.

Соотношение юридических норм, регулирующих отстранение от работы, и норм, регламентирующих наступление правовых последствий, позволяет утверждать, что само отстранение от работы возможно только по решению уполномоченных на то органов или должностных лиц и лишь в случаях, прямо оговоренных в законодательстве о труде. Отстранение от работы применяется как за нарушение трудовых обязанностей, так и в связи с ухудшением состояния здоровья или недостаточным уровнем профессионального мастерства. Нормы об отстранении от работы расположены в правовом институте «Трудовой договор», нормы, предусматривающие правовые последствия отстранения, — в правовом институте «Дисциплина труда». Некоторые нормы, регулирующие отдельные вопросы, возникающие в связи с реализацией отстранения от работы, находятся в правовом институте «Социальное страхование».

Список литературы: 1. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд., т. 37. 2. *Алексеев С. С.* Структура советского права. — М.: Юрид. лит., 1975.—261 с. 3. *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. — М.: Мысль, 1972. — 470 с. 4. *Смирнов О. В.* Основные принципы советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1977. —213 с. 5. *Туранов В. И.* Привлечение к ответственности органами народного контроля. — М.: Юрид. лит., 1972. — 93 с. 6. Ведомости Верховн. Совета СССР, 1979, № 49, ст. 840. 7. Положение о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию. — В кн.: Социальное обеспечение и страхование в СССР. М.: Юрид. лит., 1979. — 544 с. 8. Устав о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР. — СП СССР, 1964, № 13, ст. 91; Устав о дисциплине работников речного транспорта СССР. — СП СССР, 1966, № 24, ст. 214.

Поступила в редколлегию 23.09.81.

Л. И. Л а з о р

Ворошиловград

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ

В настоящее время аттестацию проходят научные, педагогические, руководящие работники, специалисты предприятий и организаций производственных отраслей. Аттестация широкого круга работников полностью оправдана, и ее значение в условиях научно-технического прогресса все более возрастает. Современное производство не может успешно развиваться без научных основ подбора кадров, планомерной и рациональной их расстановки, постоянного повышения деловых и политических качеств работников. На XXVI съезде КПСС обращалось внимание на необходимость совершенствования подготовки, повышения квалификации и аттестации [2, с. 144]. Проведение аттестации в полной мере отвечает ленинским требованиям:

«...поставить широко, планомерно, систематично и открыто дело подбора наилучших работников по хозяйственному строительству, администраторов и организаторов специального и общего, местного и общегосударственного масштаба» [1, с. 280].

В основе правового регулирования трудовых отношений работников, подлежащих аттестации, лежат общие принципы социалистической организации труда, закрепленные в Конституции СССР, и общие нормы советского трудового законодательства. Вместе с тем в трудовых отношениях работников, которые подлежат аттестации, имеется ряд существенных особенностей. Они прослеживаются, во-первых, в том, что администрация по результатам аттестации вправе расторгнуть трудовой договор в двухмесячный срок, а не в месячный, как при расторжении трудового договора по инициативе администрации. Во-вторых, расторжение трудового договора по инициативе администрации не допускается без предварительного согласия профкома за исключением случаев, предусмотренных законодательством Союза ССР (ст. 43 КЗоТ УССР). Однако при аттестации некоторыми положениями предусмотрено иное. Так, согласно Инструкции о порядке проведения аттестации старших лаборантов высшего учебного заведения администрация вправе уволить работника, признанного аттестационной комиссией несоответствующим занимаемой должности, без согласия профкома [3, с. 17—18]. В-третьих, вывод аттестационной комиссии о несоответствии работника занимаемой должности складывается на основе оценки результатов его трудовой и общественной деятельности (личного вклада). Определенное юридическое значение здесь имеют те негативные стороны деятельности работника, которые послужили основанием к выводу о несоответствии его занимаемой должности. Если вывод основывается на виновных действиях работника, то ставить вопрос об его увольнении по п. 2 ст. 40 КЗоТ УССР нельзя, поскольку несоответствие работника выполняемой работе как основание прекращения трудового договора должно быть обусловлено только невиновными действиями. В подобной ситуации правильно ставить вопрос об увольнении по п. 3 ст. 40 КЗоТ УССР [5, с. 93]. Вместе с тем при прекращении, изменении трудовых правоотношений как по результатам аттестации, так и на общих основаниях по инициативе администрации, имеются общие нормы. Это проявляется, например, как при расторжении трудового договора по инициативе администрации вследствие обнаружившегося несоответствия рабочего или служащего занимаемой должности (п. 2 ст. 40 КЗоТ УССР), так и при увольнении работника по результатам аттестации согласно п. 13. Положения о порядке аттестации работников научно-исследовательских, проектных, проектно-конструкторских, технологических организаций и научно-исследовательских подразделе-

лений высших учебных заведений [4, 1969, № 7, с. 27—31]. При прекращении трудового договора по указанным основаниям выплачивается выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка. Такое же сочетание общих норм со специальными прослеживается при рассмотрении судом споров по вопросам увольнения и восстановления в должности. Так, споры инженерно-педагогических работников профессионально-технических училищ, которые освобождены по результатам аттестации, рассматриваются непосредственно в районных (городских) народных судах. В суде рассматриваются и трудовые споры по заявлениям о восстановлении на работе рабочих и служащих, уволенных по инициативе администрации, за исключением споров работников, занимающих должности, предусмотренные в особом перечне (ст. 240 КЗоТ УССР).

Действие общих норм трудового права наряду со специальными можно показать на ряде других примеров. Так, после дачи аттестационной комиссией заключения о соответствии работника занимаемой должности администрация вправе уволить этого работника по своей инициативе по п. 4 ст. 40 КЗоТ УССР, если он не является на работу без уважительных причин. Трудовые правоотношения могут быть прекращены, если работник выдержал аттестацию, но не пожелал в дальнейшем работать. Он вправе расторгнуть трудовой договор по своей инициативе. Здесь также наряду со специальными нормами аттестации действуют общие нормы трудового договора.

Аттестация имеет свои особенности, которые проявляются в изменении и прекращении трудовых правоотношений. Однако при возникновении трудовых правоотношений как для аттестуемых, так и для всех других работников общим является то, что в основу их возникновения входит трудовой договор.

Трудовой договор — наиболее распространенная форма реализации права на труд. Работники, заключая трудовой договор, независимо от того, будут ли они в течение трудовой деятельности проходить аттестацию или нет, имеют равные права и гарантии от незаконных увольнений. Выполняя обусловленную трудовым договором работу по определенной должности, профессии, специальности, каждый работник входит в состав трудового коллектива и подчиняется внутреннему трудовому распорядку в процессе труда [8, с. 56].

Таким образом, аттестация работников не является самостоятельным институтом. Она только входит в институт трудового договора, так как регулирует лишь некоторые элементы при прекращении и изменении трудовых правоотношений. Что касается трудовых правоотношений в целом, то нормы, регулирующие основания их возникновения, изменения и прекращения, составляют институт трудового договора.

При рассмотрении относительной самостоятельности аттестации работников следует, по нашему мнению, обратить внима-

ние и на то, что, входя в институт трудового договора, аттестация специфически регулирует отдельные элементы содержания института подготовки и повышения квалификации кадров.

Аттестационная комиссия может давать рекомендации по улучшению деятельности аттестуемых работников, повышению их деловой квалификации. Эти рекомендации относятся как к аттестуемому работнику, так и в некоторых случаях к руководителю предприятия. Например, аттестуемый инженер по организации и нормированию труда получает при аттестации одну из следующих оценок: не соответствует занимаемой должности либо соответствует, но аттестационная комиссия дает рекомендацию по улучшению деятельности аттестуемого, повышению его деловой квалификации. Однако руководитель предприятия не воспользовался рекомендацией аттестационной комиссии и по желанию аттестуемого не направил его на курсы повышения квалификации, а уволил по результатам аттестации. И это при условии, что аттестуемый по не зависящим от него причинам не проходил обязательное ежегодное повышение квалификации на курсах, создаваемых на предприятии. В этом случае увольнение, по нашему мнению, будет незаконным и уволенный работник должен быть восстановлен на работе. Обязательное повышение квалификации для данной категории лиц предусмотрено Системой повышения квалификации руководителей служб и специалистов по организации и нормированию труда, утвержденной заместителем Министра высшего и среднего специального образования СССР и заместителем Председателя Государственного Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы 29 декабря 1973 г. [4, 1974, № 5, с. 38].

Основанием возникновения правоотношения по повышению квалификации является соглашение работника и администрации, в котором реализуется обязанность по повышению квалификации и созданию условий, закрепленных в правилах внутреннего трудового распорядка [8, с. 82]. Е. В. Магницкая и Л. И. Шишкина полагают, что, поскольку право на профессиональную подготовку и повышение квалификации закреплено в ст. 2 КЗоТ УССР, постольку и обязанность систематически повышать свою деловую квалификацию, указанная в п. 11 Типовых правил внутреннего трудового распорядка, есть правовая обязанность, и что эти право и обязанность выступают в качестве элемента трудового правоотношения [6, с. 130]. Такая постановка вопроса не меняет вывода об основании возникновения отношения по повышению квалификации. Мы не можем согласиться с тем, что отношения по повышению квалификации возникают по инициативе государственного органа и что для способа их возникновения характерен элемент «власть-подчинение» [9, с. 125]. По нашему мнению, повышение

квалификации является результатом соглашения между работником и администрацией. Исходя из принципа добровольности выбора области общественно полезной деятельности, законодательство не возлагает на работников обязанности овладеть той или иной профессией, пройти производственное обучение. В условиях действия социалистического принципа «От каждого — по способностям, каждому — по труду» основным и решающим способом побуждения граждан к осуществлению права на профессиональную подготовку выступает моральная и материальная заинтересованность каждого в труде, соответствующем его призванию и подготовке [10, с. 251].

Таким образом, право на бесплатную профессиональную подготовку регулируется институтом подготовки и повышения квалификации кадров. В то же время повышение деловой квалификации работников при аттестации регулируется положениями об аттестации, где работники имеют как право на получение профессиональной подготовки, так и право на производственное обучение за счет средств предприятия [10, с. 251].

С учетом сказанного следует признать, что правовой институт аттестации работников не является самостоятельным институтом. Он входит в правовой институт трудового договора и институт подготовки и повышения квалификации кадров. В то же время для аттестации характерно наличие в составе указанных институтов обособившейся группы норм, регулирующих вопросы аттестации работников. В литературе их определяют как субинституты. В. И. Смолярчук предложил назвать их подинститутами [12, с. 34]. Представляется, что термин «субинститут» более приемлем, чем «подинститут», поскольку приставка суб- означает подчинение чему-нибудь, а под- — стоящий ниже [7, с. 714, 487].

В. И. Смолярчук, выяснив основные признаки, образующие те или иные правовые институты, составил систему правовых институтов в трудовом праве. Он выделил из каждого института подинституты (субинституты). Например, из правового института трудового договора он предложил выделить следующие подинституты (субинституты): а) испытание при приеме на работу; б) переводы по работе; в) основания расторжения трудового договора [12, с. 36—38].

В правовом институте трудового договора, по нашему мнению, также имеется обособившаяся группа, которая прослеживается при аттестации работников. Она и образует правовой субинститут аттестации.

Правовые предписания, регулирующие данную группу отношений, в основном сконцентрированы в положениях об аттестации работников. Эти предписания регулируют отношения, которые возникают между аттестуемым работником и администрацией по определению общественно-политических, про-

изводственных и нравственных качеств и его соответствия занимаемой должности.

Указанная группа норм органически входит в состав правового института трудового договора, но вместе с тем имеет и определенную самостоятельность, которая наблюдается в правовом институте подготовки и повышения квалификации кадров.

Правовой институт подготовки и повышения квалификации кадров определен некоторыми юристами как правовой институт льгот для рабочих и служащих, совмещающих работу с обучением. Так, В. И. Смолярчук включил повышение квалификации в правовой институт льгот рабочим и служащим, совмещающим работу с обучением. Это индивидуальное, бригадное, курсовое и другое производственное обучение за счет предприятий, вечернее и заочное обучение в средних и высших учебных заведениях, курсы повышения квалификации и др. [12, с. 45]. Действительно, данный институт содержит в себе определенные льготы рабочим и служащим, совмещающим работу с обучением. Однако главное не это, а то, что он является производным от форм обучения. Поэтому мы вполне разделяем мнение о том, что институт льгот рабочим и служащим, совмещающим работу с обучением, следует определить как правовой институт подготовки и повышения квалификации [10, с. 32, 248]. Что касается института льгот рабочим и служащим, совмещающим работу с обучением, то его можно выделить только как субинститут.

Наличие субинститутов в институте подготовки и повышения квалификации кадров — явление очевидное. В данном институте наряду с субинститутом льгот рабочим и служащим, совмещающим работу с обучением, самостоятельным органическим компонентом, образовавшимся внутри института, выступают нормы субинститута аттестации работников.

Таким образом, круг общественных отношений, регулируемых нормами аттестации работников, весьма обширен. По своему содержанию эти нормы являются смешанными и в качестве субинститута входят как в институт трудового договора, так и в институт подготовки и повышения квалификации. Мнение О. В. Смирнова о том, что субинститут не имеет своего особого предмета регулирования [11, с. 74], представляется не совсем убедительным. Положениями об аттестации работников определен целый комплекс вопросов (порядок проведения аттестации, сроки, выводы аттестационной комиссии и т. д.), которые в целом и составляют особый предмет ее регулирования как субинститута, хотя единой дифференциации норм, как в предмете института, не имеется. Однако они имеют самостоятельные органические образования внутри института права, т. е. субинститутский предмет. Субинститут аттестации работников является по своему содержанию смешанным и входит в различные правовые институты. При практическом применении

его следует выделить как особый субинститут и вывести из трудового договора.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд., т. 43. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 3. Высшая школа. Сборник постановлений, приказов и инструкций. — М.: Высш. школа, 1978. 4. Бюл. Госкомтруда СССР. 5. Молодцов М. В., Сойфер В. Г. Стабильность трудовых правоотношений. — М.: Юрид. лит., 1976. — 238 с. 6. Магницкая Е. В., Шишкина Л. И. Правовые вопросы повышения квалификации кадров и социальное планирование. — Вестн. ЛГУ, 1976, № 23, вып. 4, с. 130. 7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М.: Сов энциклопедия, 1974. — 846 с. 8. Процевский А. И. Предмет советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1979. — 195 с. 9. Сапаргалиев Г. Отношения по воспитанию и обучению граждан — предмет правового регулирования. — Сов. гос-во и право, 1977, № 8, с. 125. 10. Советское трудовое право/Под ред. А. Л. Зайкина. — М.: Юрид. лит., 1979. — 543 с. 11. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1977. — 190 с. 12. Смолярчук В. И. Источники советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1978. — 167 с.

Поступила в редколлегию 15.12.81.

М. В. Ш у л ь г а, канд. юрид. наук

Харьков

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАН В СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

В современных условиях особую практическую значимость приобретает землепользование граждан в сельских населенных пунктах, выступающее основой развития их личного подсобного хозяйства. Л. И. Брежнев не только указывал на преждевременность свертывания производства сельскохозяйственных продуктов в личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан, но и подчеркивал необходимость уделять больше внимания личным хозяйствам [1, с. 524—525].

Одной из необходимых предпосылок рационального и эффективного использования земель для ведения личного подсобного хозяйства является устойчивость землепользования граждан в сельских населенных пунктах. Устойчивость землепользования заключается не только в продолжительности его сроков, но и в том, что прекращение права пользования земельным участком либо уменьшение его размеров может иметь место лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (ст. 25 ЗК УССР). Соблюдение этого требования — важнейшая гарантия обеспечения устойчивости землепользования граждан, охраны их субъективных прав.

Различают полное и частичное прекращение прав землепользования граждан. Полное прекращение права землепользования

означает, что землепользователь утрачивает права по использованию предоставленного земельного участка и освобождается от обязанностей, установленных для землепользователей. Под частичным прекращением права землепользования обычно понимают такие перемены, при которых сохраняются субъект данного права и прежний характер предоставленного участка. Практике известны многочисленные случаи, когда при выбытии или исключении из колхоза всех членов колхозного двора приусадебный участок уменьшается до размеров, предусмотренных для нечленов колхоза (ст. 66 ЗК УССР). Здесь речь должна идти о полном прекращении прежнего права землепользования и возникновении нового. Аналогичная ситуация складывается при разделе колхозного двора. Бывший колхозный двор как субъект приусадебного землепользования прекращает свое существование и вместо него возникают два или более колхозных двора. Если же имеет место недобросовестное отношение колхозников к труду в общественном хозяйстве или прекращение трудовых отношений работников, пользующихся земельными участками в льготных размерах, что является основанием для уменьшения размеров данных участков, следует говорить о частичном прекращении права землепользования граждан. Указанные основания как полного, так и частичного прекращения права землепользования граждан в сельских населенных пунктах должны быть прямо предусмотрены в земельном законодательстве. В то же время практика регулирования земельных отношений в сельских населенных пунктах свидетельствует о том, что перечень оснований прекращения права землепользования граждан (ст. 36 ЗК УССР) изложен недостаточно полно. В число оснований, предусмотренных ст. 36 ЗК УССР, следовало бы включить раздел колхозного двора, прекращение колхозных членских отношений, недобросовестное отношение колхозников к труду в общественном хозяйстве колхоза, прекращение трудовых отношений постоянных работников совхоза, а также других лиц, пользующихся земельными участками в льготных размерах, или выбытие этих лиц из состава семьи т. д.

В практике правовой регламентации прекращения землепользования граждан в сельских населенных пунктах возникает ряд вопросов, связанных, в частности, с применением ст. 172 ЗК УССР. Она предусматривает как полное, так и частичное прекращение права землепользования. В ней говорится, что у землепользователей, допускающих систематические нарушения правил пользования землей, неправильно используемые ими участки могут быть изъяты по решению исполкомов областных, районных (городских) Советов народных депутатов.

По своей правовой природе изъятие у землепользователей неправильно используемых ими земельных участков представляет собой специфическую земельно-правовую санкцию. Она

установлена нормами материального права и применяется к землепользователям (в СССР — предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам) за правонарушения. Несмотря на то что ее применение осуществляется посредством административно-процессуальных форм, это нисколько не изменяет содержания данной санкции и не дает оснований для отнесения ее к земельно-правовой [8, с. 173] и тем более к административной ответственности [5, с. 122; 7, с. 34]. Санкции в зависимости от степени общественной опасности и других обстоятельств могут быть праввосстановительными или карательными (штрафными). Особенностью земельно-правовой санкции за систематическое нарушение правил пользования землей является то, что она носит праввосстановительный характер и применяется только к землепользователям за виновные земельные правонарушения. Это обязательное условие и существенный признак прекращения права землепользования по указанному основанию. Механизм применения рассматриваемой санкции заключается в том, что компетентный орган принимает решение, в результате которого, с одной стороны, для виновного землепользователя наступают невыгодные последствия, а с другой — происходит перераспределение земельных участков между предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами. Таким образом, лишение права пользования земельным участком за правонарушение, которое по терминологии земельных кодексов называется изъятием земельного участка за систематическое нарушение правил пользования землей, с точки зрения правовой квалификации должно рассматриваться как специфическая санкция. Вместе с тем, будучи земельно-правовой санкцией, применяемой к землепользователям, изъятие неправильно используемого земельного участка является в то же время разновидностью прекращения права землепользования в соответствии с решением компетентных органов.

Закрепление в законодательстве такого основания прекращения права пользования земельным участком выдвигает перед наукой земельного права ряд теоретических вопросов, которые в дальнейшем потребуют законодательной регламентации: какие именно виды нарушений правил пользования землей могут служить основанием для прекращения права землепользования; при каких условиях и в каком порядке может применяться принудительное лишение права землепользования за названное правонарушение; какие имущественные последствия могут быть с этим связаны.

Земельные правонарушения, которые следует относить к нарушениям правил пользования землей, не выделяются ни Основами земельного законодательства, ни ЗК большинства союзных республик. В ЗК некоторых союзных республик содержит-

ся примерный перечень нарушений правил пользования землей. В этот перечень, в частности, включаются: сдача земель в аренду, совершение иных незаконных сделок с землей, а также использование земель не по целевому назначению (ст. 135 ЗК АрмССР). Если учесть, что совершение гражданами незаконных сделок с землей и использование предоставленных земельных участков не по целевому назначению являются самостоятельными основаниями прекращения права землепользования (ст. 33 ЗК АрмССР), то вряд ли можно признать правильным включение названных правонарушений в перечень ст. 135 ЗК АрмССР.

Представляется верным такой подход к определению правил пользования землей согласно ст. 172 ЗК УССР, когда в их содержание не включаются правонарушения, предусмотренные в качестве самостоятельных оснований прекращения права землепользования. Одним из таких оснований для применения ст. 172 ЗК УССР можно считать нарушение землепользователями общих агротехнических правил хозяйственного использования земли. Законодательное закрепление этих правил как важного средства обеспечения рационального использования земли, по мнению Н. И. Краснова, не только возможно, но и необходимо [6, с. 99].

Обязательным требованием ст. 12 ЗК УССР является систематичность нарушения правил пользования землей. При определении систематичности явлений обычно исходят из того, что оно должно постоянно повторяться, носить устойчивый характер и иметь место более двух раз. Такую характеристику систематичности для ст. 172 ЗК УССР нельзя признать достаточной. В каждом конкретном случае систематичность совершения земельных правонарушений должна быть связана с каким-то определенным периодом времени. Иначе может получиться, что, с одной стороны, даже за незначительное правонарушение для землепользователя может наступить невыгодное последствие, а с другой — не всегда можно применить ст. 172 ЗК УССР при совершении землепользователем серьезных правонарушений. Если же предположить, что применение ст. 172 ЗК УССР должно связываться с необходимостью наступления определенных последствий, то при этом утратит свое значение систематичность. Причем систематичность нарушений, имевших место в течение установленного времени, как представляется, должна предполагать, что за каждое из них к виновному землепользователю применялись бы какие-то меры воздействия или во всяком случае делались предупреждения. В качестве необходимого отрезка времени, который должен быть обязательным признаком содержания ст. 172 ЗК УССР, можно было бы считать для земель населенных пунктов строительный сезон, для земель сельскохозяйственного назначения — полный цикл произ-

водства сельскохозяйственной продукции. Но об этом должно быть прямо сказано в ст. 172 ЗК УССР.

В законодательстве УССР наряду с систематическим нарушением правил пользования землей говорится о злом невыполнении гражданами правил борьбы с сорняками [3]. Последнее является основанием для лишения прав пользования граждан земельными участками по решению государственных органов. Очевидно, что систематичность нарушения и злом невыполнение правил — понятия нетождественные. Злом невыполнение правил как земельное правонарушение приобретает особый оттенок в связи с тем, что на первый план здесь выступает мотив и причины его совершения. Кроме того, если систематическое нарушение правил — результат активного поведения землепользователя, то при злом невыполнении правил борьбы с сорняками следует говорить о пассивном поведении гражданина, его бездействии.

Возникает вопрос, можно ли при злом невыполнении гражданином правил борьбы с сорняками применять ст. 172 ЗК УССР? Думается, положительный ответ возможен с учетом того, что в земельном законодательстве отсутствуют нормы, непосредственно регулирующие данный случай лишения права землепользования.

Одним из нарушений, систематическое совершение которого может повлечь применение ст. 172 ЗК УССР, является, по-видимому, самовольное строительство гражданами индивидуальных жилых домов в сельских населенных пунктах. Отметим, что правовое регулирование борьбы с самовольным строительством в сельской местности нуждается в совершенствовании. Действующее постановление Совета Министров УССР от 20 июня 1959 г. № 936 «О мерах борьбы с самовольной застройкой в сельской местности Украинской ССР» фактически не отвечает требованиям реальной действительности [4]. Оно устанавливает ответственность только за самовольное строительство на самовольно занятых землях колхозов, совхозов и других хозяйств. Однако известно, что самовольное занятие земельных участков и самовольное строительство жилых домов — это два самостоятельных правонарушения. Причем, когда самовольное строительство сопряжено с самовольным занятием земельного участка, право пользования этим участком у гражданина не возникает. Поэтому в таких случаях нельзя говорить и о прекращении права землепользования. Кроме того, самовольное строительство гражданами жилых домов возможно не только на землях колхозов, совхозов и других хозяйств, но и на иных землях (см. ст. 103 ЗК УССР).

Гражданское законодательство предусматривает, что самовольно возведенный гражданином жилой дом по иску районного, городского Совета народных депутатов может быть безвозмездно изъят судом и зачислен в фонд местного Совета,

или по решению исполкома районного, городского Совета снесен гражданином, осуществившим самовольное строительство, или за его счет (ст. 105 ГК УССР). Однако применение ст. 105 ГК УССР в сельских населенных пунктах осложняется тем, что в сельской местности земельный участок, обслуживающий жилой дом, не следует его судьбе, за исключением случаев перехода по наследству права собственности на расположенное в сельском населенном пункте строение наследникам (ч. 2 ст. 106¹ ЗК УССР). Необходимо подчеркнуть, что решение вопроса о судьбе земельного участка не входит в компетенцию народного суда, который зачисляет в фонд сельского Совета самовольно возведенный жилой дом. Суд вправе своим решением лишь расторгнуть договор о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка под строительство индивидуального жилого дома на праве личной собственности в городе или поселке городского типа, если индивидуальный застройщик без уважительных причин нарушает предусмотренный договором срок строительства жилого дома. Только соответствующий исполком выносит решение об изъятии земельного участка, обслуживающего данный дом.

Известно, что строительство жилых домов в сельских населенных пунктах осуществляется преимущественно на приусадебных участках, предоставленных сельскохозяйственными предприятиями из закрепленных за ними земель. Значительно реже под индивидуальное жилищное строительство отдельным гражданам могут предоставляться земельные участки исполкомом сельского Совета из земель, находящихся в непосредственном ведении данного Совета. Если в последнем случае самовольно возведенный жилой дом изымается судом и зачисляется в фонд сельского Совета, то право пользования земельным участком может быть прекращено по решению райисполкома в соответствии со ст. 172 ЗК УССР. Сложнее обстоит дело с прекращением права землепользования граждан при самовольном строительстве жилого дома на приусадебном участке, предоставленном в пользование, например, колхозом. Здесь необходимо исходить из того, что изъятие неправильно используемого гражданином приусадебного участка по решению государственного органа означает в то же время уменьшение колхозных земель. Вместе с тем известно, что уменьшение земель, закрепленных за колхозом, может производиться только компетентными государственными органами и в особом порядке (ст. 40 ЗК УССР, п. 10 Примерного Устава колхоза). Райисполком таким правом не обладает. В этой связи вполне правомерной будет постановка вопроса о возможности нахождения жилого дома, зачисленного в фонд сельского Совета, на земле, закрепленной за колхозом. Вопрос же о прекращении права приусадебного землепользования гражданина в данном случае должен разрешаться, как представляется, первичным землепользователем. Ко-

нечно, не исключена возможность, что в зачисленном в фонд сельского Совета доме останется проживать гражданин, самовольно построивший этот дом. В такой ситуации можно говорить о возникновении приквартирного землепользования гражданина.

Решение о принудительном прекращении права землепользования по ст. 172 ЗК УССР могут принимать только государственные органы, которым принадлежит право распоряжения землей: облисполкомы, райисполкомы и горисполкомы. ЗК других союзных республик предусматривают, что изъятие неправильно используемых земельных участков производится по постановлению (решению) органов, предоставивших земельные участки (ст. 139 ЗК РСФСР, ст. 141 ЗК БССР и др.). Разумеется, изъятие земельных участков по решению государственных органов с точки зрения обеспечения более успешной защиты субъективных прав землепользователей представляется предпочтительным. Однако нельзя не отметить, что ст. 172 ЗК УССР фактически ограничивает колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия по вопросу изъятия земель за систематическое нарушение правил пользования землей. В этой связи было бы целесообразным уточнить ст. 172 ЗК УССР, записав в ней, что в отдельных случаях изъятие земельных участков возможно и по решению первичных землепользователей.

Учитывая, что нарушение правил пользования землей не является безусловным основанием прекращения права землепользования, применение этой санкции зависит от усмотрения органа, правомочного изымать земельные участки. Соответствующий орган должен исходить не только из факта систематического нарушения правил пользования землей, но и из степени общественной опасности, вины правонарушителя и других условий и обстоятельств содеянного.

Поскольку изъятие земельного участка по ст. 172 ЗК УССР представляет собой специфическую земельно-правовую санкцию и применение ее нельзя рассматривать как изъятие для государственных или общественных нужд, постольку у землепользователя не должно возникать права на возмещение неиспользованных затрат, вложенных в изымаемый земельный участок. Ни орган, производивший изъятие, ни землепользователь, которому будет передан в пользование данный участок, не обязаны в рассматриваемом случае возмещать правонарушителю стоимость неиспользованных затрат, за исключением случаев, когда такое изъятие связано, скажем, с неосновательным обогащением нового землепользователя за счет прежнего. В то же время орган, принимающий решение о лишении права пользования земельным участком, может возложить на землепользователя обязанность своими силами либо за свой счет ликвидировать наступившие последствия (привести в надлежащий

порядок земельный участок, осуществить мероприятия по рекультивации участка или его благоустройству).

Таким образом, изложенное свидетельствует, что ст. 172 ЗК УССР недостаточно конкретна. Она требует дополнительных уточнений и разъяснений по ряду вопросов: конкретизации правил пользования землей, которые могут нарушать землепользователи; систематичности нарушений; органов, правомочных изымать неправильно используемые земельные участки.

В заключение отметим, что систематическое нарушение правил пользования землей необходимо отличать от бесхозяйственного использования земли гражданами, которое для предприятий, организаций и учреждений является основанием прекращения права землепользования. Ни Основы земельного законодательства, ни ЗК большинства союзных республик не дают определения этому понятию. В ЗК ЛитССР бесхозяйственным считается «использование земель, преследующее целью ближайшую выгоду и приводящее к снижению плодородия почвы, истощению недр или другим вредным последствиям» (ст. 41). Однако такое определение, по всей вероятности, скорее всего может характеризовать хищническое, а не бесхозяйственное использование земли. Иногда в литературе под бесхозяйственным использованием земли понимается неполное и недостаточно эффективное ее использование, а также непринятие мер по улучшению эксплуатируемых земель [9, с. 65]. С такой характеристикой бесхозяйственного использования земли полностью согласиться нельзя хотя бы потому, что непринятие мер по улучшению эксплуатируемых земель представляет собой отдельное земельное правонарушение. Невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, наряду с бесхозяйственным использованием земель является самостоятельным основанием для привлечения землепользователей к административной ответственности [2]. Думается, что содержание понятия «бесхозяйственное использование земли» может ограничиться недостаточно полной и недостаточно эффективной ее эксплуатацией.

Бесхозяйственное использование земли гражданами также, как и некоторые другие правонарушения, перечисленные в ст. 170 ЗК УССР (использование земли в целях извлечения нетрудовых доходов, порча земли), не названы в числе оснований прекращения права землепользования (ст. 36 ЗК УССР). Вместе с тем Основы земельного законодательства (ст. 15,50) положительно решают вопрос о прекращении права землепользования граждан при совершении ими названных правонарушений. Подобное положение нельзя признать нормальным. Ст. 36 ЗК УССР должна предусматривать возможность прекращения права землепользования граждан не только в случаях, указанных в ст. 169 ЗК УССР, но и при совершении ими действий,

предусмотренных ст. 170 ЗК УССР. Кроме того, в ст. 36 необходима ссылка и на ст. 172 ЗК УССР, которая распространяется на всех землепользователей.

Подробная регламентация земельно-правовой санкции, предусмотренной ст. 172 ЗК УССР, а также четкое правовое регулирование прекращения права землепользования граждан в сельских населенных пунктах позволят добиться неуклонного выполнения гражданами требований земельного законодательства и будут способствовать успешной защите их субъективных прав.

Список литературы: 1. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1978. — Т. 6. 680 с. 2. Ведомости Верховн. Совета СССР, 1970, № 20, ст. 165. 3. Ведомости Верховн. Совета УССР, 1962, № 18, ст. 204. 4. СП УССР, 1959, № 6, ст. 75. 5. *Жариков Ю. Г.* Охрана права землепользования. — М.: Юрид. лит. 1974. — 136 с. 6. *Краснов Н. И.* Обеспечение рационального использования земли в праве сельскохозяйственного землепользования. — В кн.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969, с. 97—111. 7. *Куляш М.* Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства. — Рад. право, 1979, № 4, с. 34—36. 8. *Рябов А. А.* Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1976. — 192 с. 9. *Хуриев М. Т.* Ответственность за ненадлежащее использование колхозной земли. — В кн.: Вопросы теории земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1976, с. 65—71.

Поступила в редколлегию 07.01.81.

Г. И. Чангули, канд. юрид. наук

Киев

О ФУНКЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

На XXVI съезде КПСС было подчеркнуто, что в Основном Законе СССР нашли концентрированное выражение наиболее существенные изменения в экономической, социальной и духовной жизни советского общества, глубокий демократизм общенародного государства [1, с. 64]. В Конституции СССР, конституциях республик большое внимание уделено демократическим принципам социалистического судопроизводства. Исследование функций этих принципов имеет существенное теоретическое и практическое значение, ибо позволяет выработать конкретные рекомендации для более эффективной реализации конституционных требований в осуществлении судопроизводства, в работе по борьбе с правонарушениями.

В литературе высказано мнение, что сам факт закрепления определенного принципа уголовного судопроизводства в Основном Законе страны не имеет особого значения, так как форма

и место нормативного закрепления того или иного принципа не влияют на определение его значения для регулирования уголовного судопроизводства, и поэтому деление принципов советского уголовного процесса на конституционные и неконституционные не оправдано ни с теоретической, ни с практической точек зрения [7, с. 14; 3, с. 35; 8, с. 11]. Представляется, что подобные утверждения совершенно неправильны, поскольку они фактически ведут к недооценке значения конституционных норм в регулировании уголовно-процессуальных правоотношений. Вместе с тем ошибочна и позиция авторов, считающих, что «все принципы уголовного судопроизводства по существу есть принципы конституционного значения» [11, с. 83]. Возведение всех принципов в ранг конституционных, независимо от того, где они закреплены, объективно также ведет к недооценке конституционных норм и приравниванию их к обычному законодательству.

Конституционные принципы уголовного судопроизводства имеют свои, присущие только им функции, которые определяют их особое значение для развития всей системы уголовного судопроизводства, формирования уголовно-процессуального права, становления его принципов и воспитания правосознания у граждан. Говоря о функциях конституционных принципов, в первую очередь надо указать, что конституционные принципы позволяют выявить истинный демократизм уголовного судопроизводства в социалистическом государстве, повысить активность граждан в борьбе с правонарушениями, в деятельности по осуществлению судопроизводства.

Преимущества социалистической модели организации и управления в области борьбы с правонарушениями, возможности, заложенные в социалистическом обществе в деле полного обеспечения гражданам неприкосновенности их прав и свобод от преступных посягательств, укрепления законности, гуманизм советского судопроизводства наиболее полно и четко выражены в Основном Законе СССР [10, с. 6].

Конституционные принципы судопроизводства выполняют важные воспитательные функции. С конституционными положениями знакомятся самые широкие слои населения, поэтому нормы Основного Закона СССР известны гражданам значительно лучше, чем нормы уголовно-процессуальных кодексов. При изучении конституций советские граждане знакомятся с принципами судопроизводства, узнают о задачах и порядке деятельности правоохранительных органов, уясняют права и обязанности участников процесса. Знание конституционных положений, относящихся к осуществлению судопроизводства, укрепляет у граждан убежденность в эффективности и целесообразности существующей в социалистическом государстве системы процесса, в необходимости вынесения судами справедливых решений и приговоров, повышает активность населения

в деятельности по укреплению правопорядка, отправлению правосудия, в борьбе с правонарушениями.

Одна из важнейших конституционных функций — стимулирование развития текущего законодательства. Конституционные принципы уголовного судопроизводства обеспечивают совершенствование уголовно-процессуального законодательства в направлении дальнейшей демократизации, гуманизма, повышения эффективности борьбы с правонарушениями. Определяя перспективы развития уголовно-процессуального права, они во многом способствуют устранению пробелов и иных несовершенств действующего уголовно-процессуального законодательства [6, с. 80]. Именно конституционные принципы обеспечивают полное соответствие норм уголовно-процессуального законодательства конституционным требованиям.

В некоторых случаях при принятии отдельных норм, регламентирующих уголовно-процессуальную деятельность, может сказаться ведомственное влияние отдельных правоохранительных органов, стремящихся иногда для облегчения своей работы несколько упростить процессуальную форму, урезать некоторые процессуальные гарантии. Наличие конституционных принципов должно исключать такие случаи и обеспечивать строгое соответствие текущего законодательства требованиям Основного Закона СССР.

Поскольку конституционные принципы уголовного судопроизводства являются нормами конституций, их изменение, как и изменение любой конституционной нормы, производится в особом, более усложненном порядке, обеспечивающем их стабильность. В свою очередь, конституционные принципы обеспечивают большую стабильность всей уголовно-процессуальной системы.

Конституционные принципы уголовного судопроизводства позволяют правильно толковать и применять текущее уголовно-процессуальное законодательство при осуществлении судопроизводства. Примером того, как конституционные положения выполняют эту функцию и приводят к правильному толкованию и применению норм УПК, может служить п. 6 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 16 июня 1978 г. «О практике применения судами законов, обеспечивающих обвиняемому право на защиту». В свете требований ст. 158 Конституции СССР Верховный Суд СССР указал судам, что положения ч. 1 ст. 44 и п. 8 ст. 142 УПК УССР следует толковать в том смысле, что обвиняемому должно быть разъяснено его право обратиться с ходатайством к прокурору о допуске защитника к участию в деле с момента предъявления обвинения.

Конституционные принципы уголовного судопроизводства выполняют также функцию непосредственного регулирования уголовно-процессуальных отношений. Эта функция закреплена в конституциях ряда зарубежных социалистических стран. Так,

в ст. 107 Конституции ГДР сказано: «Конституция является непосредственно действующим правом» (см. также п. 1 ст. 9 Конституции НРБ, ч. 3 ст. 203 Конституции СФРЮ).

Если в конституциях социалистических государств специально не упоминается о непосредственном действии конституционных норм, то это потому, что такое положение предполагается само собой разумеющимся. Например, Конституция СССР не содержит нормы, указывающей, что Конституция имеет прямое, непосредственное действие, однако ее нормы могут действовать непосредственно. Л. И. Брежнев говорил, что каждая статья Конституции, «каждое ее положение должны в полной мере войти в живую практику повсеместной и повседневной деятельности всех государственных органов, всех должностных лиц, всех советских граждан. Мы создали Конституцию не для декорации. Она должна выполняться и будет выполняться во всех ее частях. Она должна стать и она станет мощным средством дальнейшего развития и углубления социалистической демократии» [2, с. 544]. Отметим, что прямое действие конституционных норм имеет большое значение для укрепления законности, обеспечения прав и свобод граждан, повышения воспитательного воздействия конституций, является еще одним выражением реальности конституционных положений.

Рассматривая конкретные формы непосредственного действия конституционных принципов уголовного судопроизводства, необходимо учитывать, что они являются конституционными нормами общерегулирующего характера, т. е. содержат вполне определенные предписания по тому или иному вопросу, относящемуся к осуществлению уголовного судопроизводства, и вместе с тем предполагают их конкретизацию в текущем законодательстве. Такая конкретизация необходима и в ряде случаев прямо обусловлена самой Конституцией. Но следует особо подчеркнуть, что в конституционных нормах, включающих конституционные принципы уголовного судопроизводства, редко указывается на необходимость принятия специальных законов для реализации положений, содержащихся в самих конституционных нормах. Этим подчеркивается прямое и непосредственное действие названных норм, поскольку они связаны с охраной прав и свобод граждан, с обеспечением законности. Ссылки на текущее законодательство в конституционных нормах, формулирующих конституционные принципы уголовного судопроизводства, чаще всего встречаются в тех случаях, когда Конституция только на уровне закона разрешает ограничивать действие того или иного принципа. Так, в ст. 157 Конституции СССР сказано: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании суда допускается лишь в случаях, установленных законом, с соблюдением при этом всех правил судопроизводства». Ссылка на текущий закон не исключает прямого и непосредственного

действия конституционной нормы, формулирующей принцип гласности судопроизводства, а подчеркивает исключительный характер возможных ограничений действия этого конституционного принципа — только в случаях, прямо предусмотренных законом.

Поскольку конституционные принципы уголовного судопроизводства предусматривают лишь самые общие, руководящие требования, относящиеся к осуществлению уголовного процесса, и носят весьма лаконичный характер, издание текущего уголовно-процессуального законодательства, подробно и всесторонне конкретизирующего эти принципы, является объективной необходимостью, ибо уголовно-процессуальные отношения требуют особо детального регламентирования. В социалистических государствах действуют уголовно-процессуальные кодексы, которые насчитывают сотни различных норм. Но вместе с тем к конституционным принципам уголовного судопроизводства полностью относится высказанное И. П. Ильинским положение, что отсутствие такой конкретизации применительно к нормам Конституции, прямо не предусматривающей издание объективного закона, не может служить основанием для воздержания от непосредственного применения данной нормы» [4, с. 13]. Подобная ситуация сложилась, например, применительно к требованиям ст. 160 Конституции СССР. Прямое действие этой конституционной нормы выражается в том, что уже сегодня, еще до внесения соответствующих изменений в текущее уголовно-процессуальное законодательство в постановлении органов расследования или прокурора о прекращении уголовных дел по нереабилитирующим основаниям недопустимо окончательно констатировать вину определенного лица, в отношении которого прекращается дело, в совершении уголовного преступления.

Прямое и непосредственное действие конституционного принципа уголовного судопроизводства в условиях, когда текущее законодательство либо еще не конкретизировало этот конституционный принцип, либо не приведено в соответствие с его требованиями, является одной из форм прямого действия Конституции. Некоторые авторы пытаются ограничить этой формой прямое и непосредственное действие конституционных норм. Так, рассматривая возможность непосредственного применения норм Конституции СССР судами и другими компетентными органами при разрешении конкретных дел, Ю. Калмыков приходит к выводу, что нормами Основного Закона нужно пользоваться только в двух случаях: 1) при обнаружении в отраслевом законодательстве тех или иных пробелов; 2) в начальной стадии действия конституции, когда отраслевое законодательство еще не приведено в полное соответствие с ее положениями и принципами [5, с. 3]. Мы не можем полностью согласиться с этой позицией, так как она ограничивает прямое действие

конституционных принципов. Прямое и непосредственное действие конституционных норм, закрепляющих конституционные принципы уголовного судопроизводства, имеет большое значение для повышения воспитательного воздействия закона. Поэтому представляется, что в ряде случаев в судебных решениях, постановлениях прокурорских и следственных органов для подчеркивания особого значения того или иного принципиального вывода целесообразно ссылаться непосредственно на конституционные нормы даже тогда, когда эти положения уже реализованы в общем законодательстве. Мы разделяем мнение болгарского юриста Ж. Миланова, который пишет: «Необоснованно и формально существующее среди некоторых мнение, что конституционные положения могут применяться только посредством других конкретизирующих правовых актов... Правоприменительные органы должны при наличии соответствующих объективных обстоятельств приводить в действие положения конституционных норм» [12, с. 12].

В социалистических государствах при разработке и принятии текущего уголовно-процессуального законодательства принято включать в его текст буквально содержание отдельных конституционных норм, определяющих тот или иной конституционный принцип уголовного судопроизводства. Такое включение конституционных принципов в общее законодательство, по нашему мнению, следует считать положительным явлением, позволяющим показать прямое и непосредственное действие конституционных принципов и обеспечить их ведущую роль в системе уголовно-процессуального законодательства. Ю. А. Тихомиров совершенно обоснованно отмечает, что включение конституционных норм в общее законодательство, их дополнительная в этих случаях «структурная одежда» «служит средством обеспечения их реальной ведущей роли в системе норм текущего законодательства. Причем разнообразие способов включения конституционных норм не устраняет главного — первые выступают здесь как органическая часть вторых, как их ядро» [9, с. 103].

Нарушение в уголовном судопроизводстве конституционного процессуального принципа должно всегда считаться существенным правонарушением, влекущим за собой необходимость (при соответствующих формальных условиях) правового аннулирования ошибочного решения либо его пересмотра. Представляется, что следует включить в уголовно-процессуальное законодательство общую норму, предписывающую отменять принятое в ходе судопроизводства решение, если оно вынесено с нарушением конституционного принципа.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1978.—Т. 6. 680 с. 3. *Добровольская Т. Н.* Принципы советского уголовного процесса. — М.: Юрид. лит., 1971.—135 с. 4. *Ильинский И. П.* К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм. — В кн.: Конституционная система развитого социализма. М., 1980, с. 8—21. 5. *Калмыков Ю.* Конституция СССР и правоприменительная практика. — Сов. юстиция, 1978, № 17, с. 3—4. 6. *Лазарев В. В.* Пробел в праве и пути их устранения. — М.: Юрид. лит., 1974.—108 с. 7. *Мотовиловкер Я. О.* О принципах объективной истины, презумпции невиновности и состязательности процесса. — Ярославль, 1978.—92 с. 8. *Нажимов В. П.* Развитие системы демократических принципов советского уголовного процесса в свете новой Конституции СССР. — В кн.: Вопросы осуществления правосудия в СССР. Калининград, 1979, вып. 7, 3—28. 9. *Тихомиров Ю. А.* Конституционные нормы. — В кн.: Теоретические основы советской конституции. М., 1981, с. 103—113. 10. *Топорнин Б. Н.* Динамизм социализма и развитие конституции. — В кн.: Развитие конституций зарубежных социалистических стран. М., 1980, с. 3—15. 11. *Тырчев И. В., Винокурова Л. В.* Некоторые общие вопросы теории принципов уголовного судопроизводства в связи с Конституцией СССР. — В кн.: Актуальные проблемы суда, арбитража и прокурорского надзора в свете Конституции СССР 1977 года. М.: ВЮЗИ, 1979, с. 72—89. 12. *Миланов Ж.* Конституцията и управлението на обществото. — Социалистическо право, 1980, № 1, с. 12—13.

Поступила в редколлегию 09.09.81.

П. В. Смирнов, канд. юрид. наук

Москва

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОТКАЗА В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Решение об отказе в возбуждении уголовного дела не регламентировано в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (в дальнейшем — Основы). Этим в определенной мере объясняется отсутствие единообразного подхода к его регламентации в УПК союзных республик. Так, ст. 104 УПК АрмССР, ст. 110 УПК АзССР, ст. 111 БССР, ст. 112 УПК ЛатвССР, ст. 131 УПК ЛитССР, ст. 97 УПК МССР, ст. 113 УПК РСФСР, ст. 124 УПК ТССР и ст. 109 УПК ТаджССР предусматривают два основания данного процессуального решения: 1) отсутствие оснований к возбуждению уголовного дела; 2) наличие обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу.

В ст. 114 УПК ГССР, ст. 100 УПК КиргССР, ст. 91 УПК КазССР, ст. 99 УПК УССР, ст. 94 УПК УзССР основания отказа в возбуждении уголовного дела сформулированы как отсутствие оснований к его возбуждению. Об обстоятельствах, исключающих производство по уголовному делу, в этих УПК не упоминается. Кроме того, редакции их статей, формулирующих основания к отказу в возбуждении уголовного дела, не совпа-

дают полностью, хотя по смыслу близки. УПК ГССР и др. называют «отсутствие оснований» для возбуждения уголовного дела в качестве основания для отказа в возбуждении уголовного дела, а УПК УзССР формулирует основание для отказа в возбуждении уголовного дела как «отсутствие признаков преступления». В этой связи возникает вопрос: УПК каких союзных республик более правильно формулируют основания отказа в возбуждении уголовного дела?

Л. М. Карнеева пишет: «Результаты выборочных исследований, материалы ведомственного контроля и прокурорского надзора подтверждают, что нечеткая и неполная формулировка закона нередко ведет при отказе в возбуждении уголовного дела к ссылке на обстоятельства, вовсе не являющиеся основанием для такого решения (пресловутая целесообразность, отсутствие свидетелей и других доказательств, подтверждающих достоверность заявления, неповрежденность дверных замков и т. д.» [2, ст. 56]. Она считает, что из ст. 113 УПК РСФСР и других союзных республик необходимо исключить ссылку на отсутствие оснований возбуждения уголовного дела, ибо оно лишено самостоятельного содержания. Это вытекает из смысла п. 1 и 2 ст. 5 Основ, которая более полно называет основание к отказу в возбуждении уголовного дела [2, с. 56]. Соглашаясь с мнением Л. М. Карнеевой о том, что редакцию ст. 113 УПК РСФСР и аналогичных статей УПК других союзных республик нельзя признать удачной, совершенной, мы вместе с тем не можем поддержать данное предложение. Более правильно основания к отказу в возбуждении уголовного дела сформулированы в ст. 94 УПК УзССР: «в возбуждении уголовного дела отказывается при отсутствии признаков преступления».

Одни процессуалисты считают, что в ст. 113 УПК РСФСР и соответствующих статьях других союзных республик перечислены все основания, при наличии которых принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Другие полагают, что основанием к отказу в возбуждении уголовного дела являются и обстоятельства, указанные в ст. 10 УПК РСФСР, которые должны быть включены в ст. 113 УПК РСФСР и соответствующие статьи других союзных республик [2, с. 56; 4, с. 9]. Третьи придерживаются в данном вопросе иной позиции. Так, М. С. Строгович замечает, что по уголовно-процессуальному законодательству некоторых союзных республик возможно невозбуждение уголовного дела в случае совершения лицом малозначительного преступления (ст. 10 УПК РСФСР), постановление не следует формулировать как постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Отказ предполагает неосновательность просьбы, тогда как в данном случае заявление о преступлении сделано надлежащему государственному органу правильно [6, с. 21]. Аналогичного мнения придерживается И. М. Гуткин, считающий, что суть постановления не

в отказе в возбуждении уголовного дела, а в направлении материала для принятия к виновному мер общественного воздействия [1, с. 108].

Мы полностью разделяем точку зрения М. С. Строговича и И. М. Гуткина и полагаем, что ст. 109 УПК РСФСР должна быть дополнена указанием на то, что по поступившему заявлению, сообщению может быть принято решение о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении его по подследственности или подсудности либо о направлении материала без возбуждения уголовного дела для применения к виновному в совершении преступления мер общественного воздействия.

Вряд ли отвечает потребностям практических органов ликвидация института направления материалов без возбуждения уголовного дела для применения к виновным мер общественного воздействия. Такие предложения неоднократно выдвигались в литературе. Например, В. М. Савицкий считает, что установить событие преступления, изучить личность без возбуждения уголовного дела невозможно, так же как нельзя сделать достоверный вывод о степени общественной опасности преступления и преступника [5, с. 130]. Аргументация В. М. Савицкого представляется спорной. Если, по словам автора, в этой стадии проводится «какая-то элементарная проверка» (можно понять — недостаточная), то надо подвергать сомнению законность и обоснованность возбуждения всех уголовных дел, а также всех решений об отказе в возбуждении уголовного дела и решения о направлении материалов без возбуждения уголовного дела для применения мер общественного воздействия, поскольку установление оснований любого из названных решений производится в едином процессуальном режиме.

Закон (ст. 10 УПК РСФСР) обусловил возможность направления названных материалов без возбуждения уголовного дела для принятия мер общественного воздействия тем, что обстоятельства преступления к данному моменту должны быть ясны, бесспорны. Жизненность данного института подтверждается практикой. Он применяется во всех союзных республиках, в которых содержится норма, позволяющая направлять материалы без возбуждения уголовного дела в общественные организации. Случаи отмены прокурорами такого рода постановлений следователей и органов дознания единичны. Представляется, что вопрос должен быть поставлен не о ликвидации рассматриваемого процессуального института, а о его совершенствовании, развитии. По нашему мнению, следует дополнить УПК тех союзных республик, которые не содержат такого правила, нормой, позволяющей органам дознания, следователям, прокурорам и судье направлять материалы об очевидных мало-значительных преступлениях на рассмотрение общественных организаций, когда есть все основания полагать, что виновный

может быть исправлен мерами общественного воздействия. Кроме того, в целях усиления процессуальных гарантий соблюдения законных прав и интересов лиц, в отношении которых направляются материалы в порядке ст. 10 УПК РСФСР, следовало бы предусмотреть в законе правило, позволяющее принять данное решение только в случае, если лицо признает себя виновным.

Однако ряд авторов считает, что институт направления материалов без возбуждения уголовного дела для применения мер общественного воздействия играет положительную роль и вовсе не противоречит ст. 3 Основ. Так, В. Е. Чугунов, Л. Кокарев и Л. Морозова писали, что ст. 10 УПК РСФСР не противоречит ст. 3 Основ, а дополняет ее, так же как и ст. 27 УПК РСФСР. Суть заключается в том, что было бы формализованным требование возбуждения уголовного дела, когда из собранных материалов очевидно преступление и имеются данные о возможности переисправления виновного мерами общественного воздействия [7, с. 31]. Эта точка зрения представляется обоснованной.

В числе УПК союзных республик, регламентирующих отказ в возбуждении уголовного дела в том или ином варианте, не назван УПК ЭССР, и это не случайно. В УПК ЭССР вопрос об отказе в возбуждении уголовного дела решен иначе, чем в других союзных республиках (третий вариант решения этой проблемы). В ст. 86 УПК ЭССР в качестве препятствий к возбуждению уголовного дела названы следующие основания: «При наличии обстоятельств, названных в статьях 5, 7 и 8 (соответственно обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу, обстоятельства, обуславливающие передачу материала в товарищеский суд, и обстоятельства, обуславливающие передачу материала в комиссию по делам несовершеннолетних) настоящего Кодекса, орган дознания, следовательно, прокурор, суд или судья своим мотивированным постановлением отказывает в возбуждении уголовного дела...». В диспозиции статьи умалчивается, однако, о таком уголовно-правовом основании к отказу в возбуждении уголовного дела, как «отсутствие признаков преступления». Можно только предположить, что законодатель республики считает основанием п. 1 ст. 5 УПК ЭССР (признаки преступления). Однако в литературе нет единого мнения по вопросу толкования п. 1. ст. 5 Основ (ст. 5 УПК ЭССР).

Я. О. Мотовиловкер не считает правильным толкование, из которого следует, что основание преступления и событие преступления — однозначные понятия. Он пишет: «Вывод из сказанного один: в ст. 5 УПК РСФСР (ст. 5 Основ) должен содержаться перечень лишь юридических предпосылок процесса. Отсутствие оснований к возбуждению уголовного дела и фактических предпосылок процесса выходит за пределы понятия

обстоятельств, исключаяющих производство по уголовному делу (ст. 5 УПК РСФСР)» [3, с. 11]. Мы разделяем точку зрения Я. О. Мотовилова. Из первой части ст. 113 УПК РСФСР вытекает, что отсутствие оснований (признаков преступления) неравнозначно понятию отсутствия события преступления. По нашему мнению, событие преступления — более емкое понятие, чем признаки преступления. В жизни невозможно представить событие преступления без состава преступления, так как оно (если брать это понятие как термин, обозначающий уголовно-правовую категорию) будет только тогда, когда прямо или косвенно его наступление зависит от субъекта, виновного в наступлении общественно опасного события, причинившего вред охраняемым законом общественным отношениям. В противном случае мы вправе говорить лишь о событии как явлении, сколько бы оно ни было общественно опасным. Но если отсутствует хотя бы один из признаков состава преступления, мы не можем назвать его преступлением.

Из изложенного усматривается довольно существенное расхождение в определении уголовно-правовых и уголовно-процессуальных оснований для отказа в возбуждении уголовного дела республиканскими законодателями. Так, в УПК ЭССР уголовно-процессуальная норма предусматривает в качестве одного из оснований к отказу в возбуждении уголовного дела направление материалов без возбуждения уголовного дела для принятия к виновному мер общественного воздействия. Из УПК УССР согласно Указу Президиума Верховного Совета УССР от 23 марта 1977 г. это основание изъято. В УПК РСФСР направление материала в порядке ст. 10 рассматривается как самостоятельное препятствие к возбуждению уголовного дела. Поэтому оно не включено в норму, регламентирующую отказ в возбуждении уголовного дела.

Институт отказа в возбуждении уголовного дела должен предусматривать единые основания во всех УПК союзных республик, исходя из общих принципов социалистического уголовно-процессуального права. Таким образом, наиболее предпочтительной в настоящее время является редакция ст. 113 УПК РСФСР и соответствующих статей УПК других союзных республик, регламентирующая отказ в возбуждении уголовного дела. Однако и в ней не отражены все обстоятельства, необходимые для решения вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела.

Для унификации оснований отказа в возбуждении уголовного дела с учетом приведенных соображений целесообразно включить в Основы ст. 5², регламентирующую отказ в возбуждении уголовного дела в следующей редакции: «Уголовное дело не возбуждается:

при отсутствии признаков преступления;

при наличии обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу».

Предложенная редакция и структура первой части статьи, предусматривающей основания для отказа в возбуждении уголовного дела, наиболее полно отвечают требованиям материального и процессуального права. Они позволяют проводить исследование всех обстоятельств, необходимых для принятия правильного, обоснованного решения наиболее рациональными путями, последовательно. Принятие такого порядка последовательности разрешения вопросов устраняет повторение и выполнение ненужного объема работы, ибо установление данных, указывающих на отсутствие признаков преступления, исключает рассмотрение последующих вопросов.

Можно предположить, что изъятие из УПК СССР нормы, регламентирующей направление материала без возбуждения уголовного дела органам общественности, положительно скажется на эффективности деятельности органов следствия и дознания. Во всяком случае после внесения в УПК СССР указанных изменений резко возросло количество отказов в возбуждении уголовного дела из-за отсутствия события или состава преступления, а также полностью прекращенных уголовных дел.

Строгое соблюдение социалистической законности не предполагает увеличения процессуальных этапов расследования. Кроме того, увеличение объема процессуальных действий не всегда связано со всесторонним охватом и полнотой исследования обстоятельств, необходимых для принятия правильного и аргументированного решения. Рационален тот путь, который ведет к выполнению поставленной задачи с наименьшей затратой сил и средств при строгом соблюдении социалистической законности. В литературе не без оснований отмечалось, что при разрешении проблем совершенствования законодательства любая крайность чревата нежелательными последствиями. Окончательные выводы должны всегда исходить из глубоких научных исследований и основанных на них положительных практических примеров. О. Я. Мотовиловкер пишет: «...в вопросе об изменении действующего законодательства следует избегать проявления как излишнего консерватизма, так и необоснованной поспешности. Окончательные выводы должны основываться на достижениях процессуальной науки, накопленном опыте практической деятельности...» [3, с. 9].

Рассмотрев пути единообразного разрешения вопроса об основаниях для отказа в возбуждении уголовного дела, необходимо сказать несколько слов об обжаловании решения об отказе в возбуждении уголовного дела. УПК АзССР, КиргССР и АрмССР предусматривают семь суток на обжалование решения об отказе в возбуждении уголовного дела. В УПК остальных союзных республик срок обжалования этого решения специально не регламентирован. Целесообразно предусмотреть

срок обжалования решения об отказе в возбуждении уголовного дела также в Основах и предлагаемой ст. 5², что явится основанием для включения его в УПК всех союзных республик. Однако срок обжалования следует увеличить до одного месяца с момента получения заинтересованными сторонами сообщения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Список литературы: 1. Гуткин И. М. Взаимодействие милиции с общественностью при производстве дознания. — М.: Юрид. лит., 1963.—101 с. 2. Карнеева Л. М. Основания отказа в возбуждении уголовного дела. — Соц. законность, 1977, № 3, с. 53—58. 3. Мотовиловкер Я. О. Вопросы дальнейшего совершенствования уголовно-процессуального законодательства. — Томск, 1966.—294 с. 4. Рагинский М. Ю. Научно-практический комментарий УПК РСФСР. — М.: Юрид. лит., 1970.—192 с. 5. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. — М.: Наука, 1975.—284 с. 6. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса.—М.: Изд-во Моск. ун-та, 1970. — Т. 2. 670 с. 7. Чугунов В., Кокарев Л., Морозова Л. Рецензия на работу авторского коллектива под редакцией М. С. Строговича «Демократические основы советского социалистического права». — Сов. юстиция, 1966, № 7, с. 30—31.

Поступила в редколлегию 13.11.81.

В. Е. Богинский, канд. юрид. наук

Харьков

ТАКТИКА ДОПРОСА И ПРОБЛЕМА РИСКА В ДОПРОСЕ ПОДОЗРЕВАЕМОГО

Сложность принятия решений следователем при допросе подозреваемого в ряде случаев обусловлена недостаточной информацией как о преступном событии, так и о лице, его совершившем. Выход из указанной ситуации требует принятия определенного решения, имеющего значение для всего процесса расследования. Одним из способов устранения проблемной ситуации на начальном этапе расследования выступает тактический риск следователя¹, который, несмотря на сложность применения, является необходимым атрибутом следственной деятельности. Следователь имеет право на риск, однако на риск в смысле не опрометчивых поступков, осуществляемых в надежде на счастливый исход, а тактически грамотных, правильных в конкретной следственной ситуации действий, основанных на точном расчете, сообразительности, смекалке [3, с. 23]. Тактический риск по своей направленности должен способствовать оптимальному ведению допроса. Проблема тактического риска, несмотря на ее большое значение в действиях

¹ «Риск» в этимологическом значении понимается как «действие наудачу в надежде на счастливый исход» [4, с. 626].

следователя, в литературе освещена недостаточно полно. Между тем практика расследования требует решения ряда вопросов, относящихся к тактике риска: правомерность и допустимость тактического риска следователя; мотивы, побуждающие к использованию в тактике допроса риска; требования, предъявляемые к тактике риска. При рассмотрении тактического риска следует выявить, чем он вызван, в каких случаях применяется, какие условия необходимо соблюдать в случае принятия решения о риске при допросе подозреваемого. Риск, по нашему мнению, обусловлен наличием в процессе расследования элемента случайности, «выражающего некоторую степень неопределенности» [6, с. 92].

Элемент случайности выражается в появлении во время допроса таких обстоятельств, о которых следователю не было известно из-за недостаточной осведомленности о механизме преступного события, но которые позволяют подозреваемому оказать противодействие допрашивающему. Элемент случайности не всегда можно предусмотреть.

Риск представляет собой действия следователя, допускающие наступление неравнозначных как положительных, так и отрицательных последствий. Прежде чем пойти на тактический риск, следователь оценивает и сопоставляет имеющиеся данные. Принятие им решения о тактическом риске обусловлено в первую очередь ситуацией допроса, определяется путем ее анализа, изучением позиции подозреваемого, сопоставлением имеющихся доказательств. Нет необходимости в риске, если между подозреваемым и следователем установлено взаимопонимание, допрашиваемый настроен на изложение допрашивающему полных и правдивых показаний. Совершенно иное положение складывается, когда подозреваемый создает условия для конфликтной ситуации: уклоняется от дачи показаний, искажает действительное событие. Тактический риск тем и характеризуется, что следователь вынужден принимать решение в сложных для него условиях, когда уклонение от риска или его необоснованное применение может повлечь наступление отрицательных последствий. Риск как действие следователя имеет две негативные стороны, которые могут влиять на процесс расследования. Это чрезмерная наступательность действий следователя и чрезмерная его осмотрительность в построении тактики допроса. Действия следователя должны носить активный характер, однако эта активность должна строиться и опираться на некоторую совокупность доказательственного материала, что позволяет следователю оценить ситуацию допроса, установить адекватность позиции подозреваемого с той доказательственной информацией, которая находится в распоряжении следователя. Оценив и сопоставив отмеченные обстоятельства, следователь принимает определенное решение. Чрезмерная осмотрительность следователя заключается в том, что уклонение его от принятия

волевого решения обусловлено боязнью утраты доказательств в случае наступления неблагоприятных последствий.

Побуждающими мотивами, основой применения следователем решения о тактическом риске служат ситуация допроса, определенный объем доказательственной информации, следственный опыт, вынужденность принятия решения. Поэтому вызывает возражения позиция Ю. И. Ильченко, который, рассматривая вопросы, относящиеся к тактическому риску, отмечает, что «основой для применения риска следователем являются его самочувствие, особенности характера, темперамента, а также различные эмоциональные явления» [2, с. 46—47]. Указанные факторы, безусловно, имеют определенное значение в условиях применения риска, однако им не должно придаваться главенствующее значение. Тип характера, темперамент, эмоции следователя в какой-то мере важны в его деятельности как факторы субъективного порядка, однако риск следователя строится на уверенности в благоприятном исходе, которая основывается на доказательственных материалах, находящихся в распоряжении следователя, личностных характеристиках подозреваемого, прогнозировании возможных результатов. Нередко тактический риск является следствием интуитивного решения следователя, продиктованного внезапно сложившейся ситуацией допроса, проговоркой подозреваемого, его реакцией на предъявляемое доказательство. Данные обстоятельства позволяют оценить обстановку как благоприятную для применения того или иного приема, содержащего определенный тактический риск. В этом случае анализ всех моментов, относящихся к ситуации риска, отсутствует либо находится в свернутом, непрослеженном виде, а впоследствии логически обосновывается.

Избирая тактику допроса в ситуации риска, следователь должен соблюдать ряд условий для успешного проведения допроса. Это прогнозирование наступления возможных результатов, надлежащее варьирование имеющейся доказательственной информацией, правомерность и допустимость тактического риска в зависимости от конкретной ситуации допроса. Прогнозирование наступления возможных результатов выражается в том, что, используя тактический риск при допросе подозреваемого, следует допускать и наступление негативных моментов, вредных последствий для тактики допроса. Принимая решение о тактическом риске, следователь на допросе стоит перед дилеммой: когда наступит больше негативных последствий — при отказе от риска либо в результате его применения. Успех допроса определяется очередностью предъявления доказательств, формулированием и последовательностью постановки вопросов, рефлексивным управлением.

В условиях риска необходимо учитывать наступление крайне противоположных результатов, как наиболее благоприятных

для следствия, так и нежелательных. Наступление положительных последствий при использовании тактического риска следователем в ходе допроса способствует успешному его завершению, получению объективных показаний от подозреваемого, изменению негативной позиции допрашиваемого, избранию дальнейшей тактики допроса и следствия. Принимая решение о риске, следует допускать возможность наступления и негативных последствий. Это позволит следователю не оказаться безоружным и растерянным в создавшейся обстановке, подготовить запасные варианты выхода из критической ситуации. Отрицательные результаты применения тактического риска могут быть следствием недостаточно четкого анализа ситуации, изменения поведения подозреваемого в процессе допроса (изменение психологического состояния), непродуманного избрания времени для применения приема, связанного с тактическим риском, неправильного определения возможного воздействия информацией.

Необходимость в тактическом риске возникает у следователя в случае, когда он вынужден принимать решения и строить тактику допроса на ограниченном доказательственном материале. По своему содержанию, направленности тактический риск следователя не однороден. Можно выделить два основных направления его применения: 1) относящееся к тактике проведения допроса в целом, 2) относящееся к риску применения тактических приемов.

В первом случае тактический риск связан с избранием времени и очередности проведения допроса. Вместе с определенным законом временем допроса подозреваемого следователь в допустимых пределах может избирать то время, которое, по его мнению, является наиболее оптимальным для проведения допроса. Необходимо, чтобы следователь к моменту допроса подготовил хотя бы минимум доказательственной информации.

Во втором случае тактический риск может выражаться в различных формах: последовательности постановки вопросов, оглашении показаний свидетелей, предъявлении вещественных и письменных доказательств; избрании той или иной системы тактических приемов в соответствии с ситуацией допроса.

Значение тактического риска можно проиллюстрировать на примере двух тактических приемов: предъявление доказательств и рассказ следователя подозреваемому о развитии события преступления. Предъявление доказательственной информации при допросе имеет широкое применение. В то же время в зависимости от того, как будет применен указанный тактический прием, зависит успех допроса. Предъявление определенной информации подозреваемому может оказать на него определенное воздействие. Риск следователя в данном случае обусловлен реакцией допрашиваемого на предъявляемое ему доказательство. Особенно значителен риск тогда, ког-

да следователь располагает ограниченным кругом доказательств и предъявлением более веского из них, рассчитывает на определенные изменения в показаниях подозреваемого. Если предъявляемое доказательство оказало надлежащее воздействие на допрашиваемого, предрасположило его к даче показаний, это значит, что риск следователя был полностью оправдан и достиг цели. Данное положение можно проиллюстрировать случаем из практики.

За околицей деревни был обнаружен труп выпускника средней школы. Осмотр трупа с участием судебно-медицинского эксперта позволил установить, что смерть наступила от множества ударов по телу и голове. Недалеко от трупа, на расстоянии 15 м, был найден деревянный брусок со следами крови. Судебно-медицинский эксперт высказал предположение, что повреждения потерпевшему могли быть причинены этим предметом.

Перед этим в сельской школе был выпускной вечер. Весь вечер Т. и его одноклассница К-ва были вместе, вместе они и ушли домой. Было также установлено, что особенно агрессивно на выпускном вечере вел себя Х. Будучи в нетрезвом состоянии, он приставал ко всем, а в конце вечера подрался с Т. Показания К-вой о том, что Х. в тот же день ее изнасиловал, были единственным доказательством причастности Х. к совершенному убийству. Кроме них следствие не располагало иными доказательствами, и следователь решил использовать ее показания при допросе подозреваемого.

Риск использования показаний К-вой заключался в том, что если на Х. они не окажут воздействия, он может не признаться в убийстве. Оглашение в ходе допроса показаний К-вой давало возможность изобличить подозреваемого. По словам К-вой, Х. был убежден, что она из боязни мести не даст показаний, изобличающих его. Следователь и решил использовать элемент внезапности при допросе Х. Вызванный на допрос подозреваемый всем своим видом стремился показать независимость и то, что его пребывание в кабинете следователя в качестве подозреваемого в совершенном убийстве является недоразумением. На вопросы следователя он отвечал грубо, отрицал свою причастность к преступлению, цинично заявлял: «А кто докажет, что я убил Т.? Вы докажете!». Оглашение показаний К-вой произвело на Х. парализующее воздействие, спесь его мгновенно прошла. Он понял, что следствие располагает не только подробнейшими данными в отношении совершенного им убийства, но и сведениями, уличающими его в совершении другого преступления — изнасилования. Немаловажное значение для дачи показаний имело и то обстоятельство, что наряду с оглашением показаний К-вой допрашиваемому был предъявлен штакетник из забора со следами крови, обнаруженный на месте преступления.

Однако допустим и противоположный результат, когда предъявляемое в ходе допроса единственное веское доказательство не окажет побуждающего воздействия на подозреваемого. Допрашиваемый не воспримет его так, как предполагал следователь, а, мобилизовав волю и выдержку, моментально оценит предъявляемое доказательство и опровергнет его. В этом случае риск следователя обернется негативной стороной, доказательство будет опорочено в том плане, что потеряет свою изобличительную силу, а подозреваемый получит информацию о том, чем располагает следователь, и выберет соответствующую тактику.

Другим тактическим приемом допроса подозреваемого, применение которого связано с риском, является подробный рас-

сказ следователя подозреваемому о развитии события преступления, который заканчивается вопросом: «Так ли это было?» Суть данного тактического приема заключается в том, что следователь на основе имеющихся доказательственных материалов подробно описывает подозреваемому механизм преступного события, тем самым демонстрируя ему свою осведомленность. Этот прием связан с повышенным тактическим риском. Во-первых, у следователя нет полной уверенности в достоверности сообщаемого, так как событие могло развиваться в иной последовательности, при других обстоятельствах. Во-вторых, подозреваемый может опровергнуть некоторые положения следователя, ибо как непосредственный участник события больше осведомлен. В-третьих, подозреваемый может создать видимость того, что он изобличен следователем, однако на самом деле убеждается в неосведомленности следователя в отношении отдельных эпизодов, сопоставляя действительно имевшие место факты с его рассказом. Опасность данного тактического приема и риска по наступлению негативных последствий заключается в том, что следователь строит тактику допроса на основании ошибочных выводов.

В проблеме тактического риска наиболее важно установить минимум наступления вредных последствий. В целом целесообразность применения тактического риска определяется по силе наступления вредных последствий, т. е. по силе наступления ущерба. Однако, строя тактику с учетом результатов тактического риска, следователь должен ориентироваться не на наступление крайних результатов, а на средний ожидаемый ущерб, который и нужно минимизировать [5, с. 98—99]. Наступление средних последствий объясняется тем, что каждая из сторон стремится нейтрализовать воздействие противника и тем самым свести возможный отрицательный результат до минимума. Исходя из этих позиций, следователь предположительно и в дальнейшем может строить свою тактику в пределах среднего ожидаемого результата. Достижение среднего результата не свидетельствует о том, что тактический риск следователя не оправдал себя. Средний результат — это положительный исход применения следователем тактического риска, который исключает наступление вредных последствий. Но вместе с тем он означает, что тактический риск следователя не достиг максимально положительного эффекта. Следователь получает доказательственную информацию той направленности, на которую он рассчитывал, что позволяет ему соответствующим образом оценить ее и избрать дальнейшую линию поведения.

Изложенное позволяет определить в общем виде тактический риск следователя как его действия в экстремальных условиях, направленные на получение доказательственной

информации путем использования возможностей следственной ситуации и ситуации допроса и допускающие противоположные по характеру результаты.

Список литературы: 1. *Анденес И.* Наказание и предупреждение преступлений. — М.: Прогресс, 1979.—263 с. 2. *Ильченко Ю. И.* Эмоции и чувства в деятельности следователя. — Краснодар, 1978. — 92 с. 3. *Комаров В. С.* Психологические основы очной ставки. — Харьков, 1976. — 27 с. 4. *Ожегов И. С.* Словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. — М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1952.—848 с. 5. *Растринин Л.* Этот случайный, случайный, случайный мир. — М.: Наука. — 1969.—120 с. 6. *Резник Г. М.* Внутреннее убеждение при оценке доказательств.— М.: Юрид. лит., 1977.— 118 с.

Поступила в редколлегию 12.12.79.

СОДЕРЖАНИЕ

Сафронова И. П. Некоторые вопросы истории государства и права СССР в свете решений XXVI съезда КПСС	3
Гончаренко В. Д. Первая Конституция Украинской ССР.	10
Чефранов В. А. Место юридических норм в системе правового отражения	18
Ницевич И. Г., Зеленецкий В. С. Категориальная структура познания в юридическом процессе	25
Шерстюк И. Н., Марченко О. С., Лебедев А. Я. Механизм управления хозяйством в условиях развитого социализма	33
Яновский М. В., Попов А. А. О конституционных основах международной правосубъектности советских союзных республик	40
Дрейслер И. С. О дальнейшем совершенствовании общественного контроля	48
Бородин М. М. Районные Советы народных депутатов и колхозное производство	57
Богущий В. В. Конституционные основы деятельности отделов и управлений исполкомов местных Советов	62
Овчаренко А. А. Участие трудящихся в деятельности местных государственных органов социалистических стран	69
Красько И. Е. Гражданское законодательство и планируемое хозяйство в истории науки советского права (20—30-е гг.)	74
Москаленко И. М., Гайворонский В. Н. Хозяйственно-договорные обязательства и юридическая ответственность	84
Венедиктов В. С. Сочетание централизованного и локального регулирования рабочего времени	91
Процевский В. А. Место юридических норм об отстранении от работы в системе трудового права	95
Лазор Л. И. Правовые вопросы аттестации работников	101
Шульга М. В. Некоторые вопросы прекращения права землепользования граждан в сельских населенных пунктах	107
Чангули Г. И. О функциях конституционных принципов уголовного судопроизводства	115
Смирнов П. В. Вопросы совершенствования правовой регламентации отказа в возбуждении уголовного дела	121
Богинский В. Е. Тактика допроса и проблема риска в допросе подозреваемого	127

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

Выпуск 11

Редактор *К. К. Гулый*
Художественный редактор *В. Б. Мартыняк*
Технический редактор *Г. П. Александрова*
Корректоры *Л. М. Забродина, Н. А. Парфенова*

Информ. бланк № 7608

Сдано в набор 12.10.82. Подп. в печать 04.05.83.
БЦ 09251. Формат 60×90/16. Бумага тип. № 3. Лит.
гарн. Выс. печать. 8,5 печ. л. 8,75 кр.-отт. 9,8 уч.-изд. л.
Тираж 600 экз. Изд. № 1040. Зак. 1750. Цена 1 р. 40 к.

Издательство при Харьковском государственном уни-
верситете издательского объединения «Вища школа»
310003, Харьков-3, ул. Университетская, 16

Харьковская городская типография № 16
310003, Харьков-3, ул. Университетская, 16