

# ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

20 | 87



МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО  
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР  
ХАРЬКОВСКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ им. Ф. Э. ДЗЕРЖИНСКОГО

# ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

---

Республиканский  
межведомственный  
научный  
сборник

Основан в 1976 г.

ВЫПУСК 20

ХАРЬКОВ  
ИЗДАТЕЛЬСТВО ПРИ ХАРЬКОВСКОМ  
ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ  
ИЗДАТЕЛЬСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ  
«ВИЩА ШКОЛА»  
1987

Анализируются теоретические и практические проблемы повышения эффективности деятельности системы органов Советского государства, исследуются вопросы дальнейшего совершенствования охраны прав и законных интересов граждан. Рассматриваются актуальные проблемы гражданского, трудового, хозяйственного, природо-ресурсового, уголовного и иных отраслей права в свете решений XXVII съезда КПСС.

Для преподавателей, научных работников, специалистов.

Редакционная коллегия: д-р юрид. наук проф. В. Я. Таций (отв. ред.), д-р юрид. наук проф. М. И. Бару (зам. отв. ред.), д-р юрид. наук проф. Ю. М. Грошевой (отв. секр.), д-р юрид. наук проф. М. И. Бажанов, д-р юрид. наук проф. В. М. Горшенев, канд. юрид. наук доц. Л. Я. Носко, д-р юрид. наук проф. Р. С. Павловский, д-р юрид. наук проф. И. Е. Середа, д-р юрид. наук проф. Н. Н. Страхов, В. В. Штерн

Ответственный за выпуск: д-р юрид. наук проф. *М. И. Бару*

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

Редакция общественно-политической литературы  
И. о. зав. редакцией *Л. Н. Авраменко*



П 1203900000-057 474-87  
М226(04)-87

© Издательское объединение  
«Вища школа», 1987

## РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ

XXVII съезд указал на необходимость постоянного совершенствования хозяйственного управления, определил основные направления перестройки хозяйственного механизма. Перед экономической, юридической и другими общественными науками поставлена задача широкого выхода на конкретные нужды практики, смелой, инициативной постановки новых проблем для их творческой теоретической разработки. Указано также, что наше законодательство, в том числе хозяйственное, должно еще активнее помогать внедрению экономических методов управления, действенному контролю за мерой труда и потребления, проведению в жизнь принципов социальной справедливости [1, с. 61].

Решению этих задач может способствовать дальнейшее развитие исследований на стыке экономической и юридической наук, получивших название экономико-правовых, системного экономико-правового подхода к решению проблем управления социалистическим общественным производством. В 1981 г. Президиум АН СССР одобрил опыт проведения экономико-правовых исследований, отметив их результативность и перспективность.

Системный экономико-правовой подход к совершенствованию управления, хозяйственного механизма означает приращение научного потенциала, улучшение оснащенности, обогащение методики, инструментария исследований. Он обеспечивает перевод экономических выводов на юридический язык, на язык правовых норм. Это придает результатам исследований законченную форму, обеспечивает их воплощение в конкретные проекты и «рабочие чертежи». Тем самым обеспечивается переход от выводов общего характера, постановки вопросов к доведенным до рабочего уровня проектам нормативных актов. В то же время юридические нормативные акты получают экономическое обоснование. За последние годы этот подход утвердился и получил широкое применение в научных исследованиях, что нашло отражение в материалах Всесоюзной конференции, проведенной в Москве в 1983 г. [2, с. 245].

К числу решений, подготовленных выводами экономико-правовых исследований, можно отнести совершенствование оценки результатов хозяйственной деятельности и прежде всего введение в качестве основного показателя оценки выполнения планово-договорных обязательств по поставкам продукции. Вывод о необходимости и целесообразности введения этого показателя, о порядке

его определения и роли в системе стимулирования был сделан по результатам исследования проблем ответственности в народном хозяйстве и проблем совершенствования организации социалистического соревнования трудовых коллективов. Этот вывод способствовал реальному усилению роли договора поставки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления и послужил основой решения ряда других вопросов в системе управления поставками, в частности переориентации правовой работы на предприятиях на обеспечение выполнения собственных хозяйственных обязательств. Была также выдвинута и обоснована концепция хозяйственно-правовой ответственности, согласно которой указанная ответственность является выражением экономической ответственности как элемента хозяйственного расчета и проявляется в неблагоприятных экономических последствиях допущенных правонарушений [3]. Сделан определенный вклад в совершенствование регламентации отношений, непосредственно связанных с ускорением научно-технического прогресса.

Экономико-правовые исследования, их результаты дополнили понятийный аппарат и экономической, и юридической наук. Получили обоснование и вошли в научный оборот понятия «хозяйственное управление», «хозяйственная система», «хозяйственно-управленческие отношения», «экономическая ответственность» и др. Понятия экономической ответственности и правовой работы используются не только в научной литературе, но и в нормативных актах. Были сформулированы и обоснованы основные положения теории совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности, в рамках которой определены направления совершенствования хозяйственного законодательства и правовой работы в народном хозяйстве, улучшения юридической подготовки и переподготовки работников народного хозяйства.

Формами организации и координации экономико-правовых исследований явились создание соответствующих подразделений в научно-исследовательских институтах, разработка координационных планов и целевых программ. В Украинской ССР в десятой пятилетке была организована работа по целевой программе «Усиление роли хозяйственного законодательства в повышении эффективности производства», утвержденной Президиумом АН УССР и Минвузом УССР по согласованию с министерствами угольной промышленности, черной металлургии и пищевой промышленности. В одиннадцатой пятилетке на основе координационных планов в республике выполнены исследования по проблемам организации правовой работы в народном хозяйстве. Исследования были завершены научными докладами компетентным органам, систематизацией большого массива нормативных актов [4].

Наряду с углублением экономико-правовых исследований по направлениям, сложившимся на этапе их становления, с каждым годом расширялась их тематика. В одиннадцатой пятилетке можно отметить развитие таких направлений экономико-правовых исследований, как проблемы регионального управления — структуры

управления хозяйством в экономических районах и областях, региональные формы и методы управления внедрением передового опыта, обеспечения развития социалистического соревнования, хозяйственной инициативы трудовых коллективов, совершенствование управления городом как социально-экономической системой, управление использованием рекреационных ресурсов [5]. Выполнялись также исследования по проблемам правового обеспечения функционирования вычислительных центров. В основе этих направлений лежат знания экономические, но взятые в единстве с правовыми и социологическими знаниями.

Одним из наиболее существенных результатов экономико-правовых исследований можно признать утверждение системного подхода к проблеме стимулирования общественного производства, при котором она не сводится к вопросу о фондах экономического стимулирования (с чем, к сожалению, приходится сталкиваться в литературе), а рассматривается как проблема обеспечения и усиления заинтересованности трудовых коллективов, всех субъектов хозяйствования в постоянном повышении эффективности производства.

Получила экономическое и юридическое обоснование концепция, согласно которой к числу мер по стимулированию общественного производства относится не только поощрение трудовых коллективов, предприятий, объединений, но и ответственность за выполнение возложенных на них обязанностей, в частности хозяйственно-договорных обязательств. Исследования, проведенные с использованием экономико-математических методов, показали недостаточную эффективность таких мер ответственности, применяемых к социалистическим государственным предприятиям, как денежные санкции (неустойки, штраф, пеня, возмещение убытков). Поиск направлений повышения эффективности ответственности привел к выводу, что проблему необходимо решать в общем контексте совершенствования системы экономического стимулирования повышения эффективности производства и системы обеспечения государственной дисциплины в народном хозяйстве [6, с. 165].

Одним из перспективных путей повышения эффективности ответственности может быть более широкое применение сформировавшихся в последние годы оценочных санкций — санкций, применяемых по отдельным или общим результатам хозяйственной деятельности в связи с оценкой этих результатов за отчетные периоды времени. Наблюдаемые тенденции развития системы экономического стимулирования, ее хозяйственно-правового обеспечения позволяют считать, что в перспективе будет возрастать значение такой правовой регламентации хозяйственных отношений, при которой обеспечивается неотвратимость ответственности всех субъектов хозяйствования за допущенные ими нарушения и усиливается роль ответственности за результаты хозяйственной деятельности в целом. Эта тенденция нашла проявление в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О широком распростране-

нии новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на ускорение научно-технического прогресса» от 12 июля 1985 г. [7]. Оптимальное решение проблем ответственности может способствовать достижению качественно нового состояния (уровня) социалистического хозяйственного законодательства.

Экономико-правовые исследования показали, что правовое регулирование пронизывает весь хозяйственный механизм, выступает в качестве посредствующего звена между объективными требованиями и условиями, и деятельностью субъектов хозяйствования от которого в немалой степени зависит качество перевода требований экономических законов в правомерную практическую хозяйственную деятельность. Правовое регулирование, с одной стороны, способствует созданию системы обеспечения заинтересованности, а с другой, входя в эту систему, содействует ее нормальному функционированию. Сочетание в системе обеспечения заинтересованности экономических и правовых элементов, ее роль в повышении эффективности производства позволяют считать данную систему центральным узлом хозяйственного механизма.

В свете решений XXVII съезда КПСС представляется необходимым углубление экономико-правовых исследований. Необходимо переосмыслить отдельные их итоги, больше внимания уделить проблемам совершенствования хозяйственного управления, усиления заинтересованности трудовых коллективов, всех субъектов хозяйствования в интенсификации производства, научно-техническом прогрессе как основе ускорения социально-экономического развития.

По результатам экономико-правовых исследований последних лет был сделан вывод о том, что реформа системы управления народным хозяйством должна, наряду с решением других проблем, обеспечить гарантию хозяйственной самостоятельности, инициативы и ответственности объединений, предприятий [8, с. 28]. Этот вывод созвучен установкам XXVII съезда КПСС и должен получить развитие и конкретизацию в соответствии с решениями съезда в процессе экономико-правовых исследований в двенадцатой пятилетке.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, как в разделе, посвященном управлению экономикой, так и в разделе, посвященном дальнейшей демократизации нашего общества, подчеркивается необходимость решительного повышения роли трудовых коллективов. При этом предприятия рассматриваются именно как трудовые коллективы. Социалистический трудовой коллектив, выступающий в качестве предприятия, выполняет на своем участке производства определенные государственные задачи. Характеристика социалистического предприятия как трудового коллектива отражает его основное свойство, качественно отличающее социалистическое предприятие от предприятия частнособственнического.

Предприятие имеет и иную сторону, или свойство, отражающее товарную черту социалистического непосредственно общественного

производства и факт производства товаров\* предприятием,—свойство *социалистического* товаропроизводителя. Видимо, понятие «социалистический товаропроизводитель» не тождественно понятию «обособленный товаропроизводитель». Социалистическое предприятие функционирует не само по себе, а в составе организованной государством хозяйственной системы, на плановой основе.

Повышение роли предприятий как социалистических товаропроизводителей уже осуществляется на практике. На это направлены, в частности, реализация Комплексной программы развития производства товаров народного потребления и сферы услуг [12] и реализация Продовольственной программы СССР. Новые конкретные меры, как указывалось на XXVII съезде КПСС, намечены в агропромышленном комплексе. Колхозам и совхозам намечается устанавливать твердые по годам пятилетки планы закупок продукции. Одновременно им предоставляется возможность все полученное сверх плана (а по картофелю, плодам, овощам — значительную часть и плановой продукции использовать по своему усмотрению) продавать дополнительно государству, реализовывать на колхозном рынке через кооперативную торговлю, использовать для внутренних нужд. Республикам, краям и областям в дальнейшем будут доводиться твердые объемы поставок продукции в централизованные фонды, а все произведенное сверх этого остается для местного снабжения. Заслуживает внимания и вопрос о более активном использовании товарно-денежных элементов во внутрипроизводственных отношениях в сельском хозяйстве [13]. Юристам-хозяйственникам необходимо глубоко изучить намеченные меры, практику их реализации и сделать необходимые научные обобщения, выводы для решения вопросов в других отраслях народного хозяйства.

Расширение хозяйственной самостоятельности, развитие инициативы, повышение ответственности промышленных предприятий требуют расширения их хозяйственной компетенции. Предложений на этот счет имеется немало, дело за их обобщением и реализацией.

Представляется, что сейчас важнее всего обеспечить правовыми средствами усиление заинтересованности предприятия, трудового коллектива в строгом выполнении планово-договорных обязательств, повышении производительности труда на основе НТП, улучшении качества выпускаемой продукции и в то же время в снижении затрат на ее изготовление, в расширении выпуска товаров народного потребления, расширении выпуска товаров на экспорт, увеличении объема услуг, оказываемых непосредственно населению (в том числе и предприятиями, для которых оказание услуг населению не является основной деятельностью [14]). Именно это может реально служить решению насущных социальных проблем. Такой результат можно получить путем комплексного совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности.

\* Понятия «производство товаров», «поставка товаров» не тождественны понятию «товарное производство».

Экономико-правовые исследования проблем участия трудящихся в управлении, развития инициативы трудовых коллективов приводят к выводу, что эффективность правовой регламентации, направленной на обеспечение хозяйственной самостоятельности, прав трудовых коллективов может быть значительно повышена в том случае, если интересы трудового коллектива официально будет представлять и защищать авторитетный орган, не подчиненный министерству или иной вышестоящей отраслевой организации. Как указывалось на XXVII съезде КПСС, возникает вопрос о функционировании на уровне предприятия Совета трудового коллектива. Такой совет и мог бы принять на себя названные выше функции. Его можно создать взамен постоянно действующего производственного совещания. Законом должно быть установлено, в частности, что проекты планов рассматриваются министерствами только при наличии протокола рассмотрения их либо общим собранием трудового коллектива, либо его Советом. С ним же должно согласовываться в случаях, предусмотренных Положением о предприятии, внесение изменений в утвержденные планы. Без согласия совета не должно допускаться изъятие средств фондов экономического стимулирования и других средств предприятий, которые по закону находятся в его распоряжении. Совет вправе предъявлять претензии министерству о компенсации ущерба, причиненного предприятию в результате неправильных действий министерства и т. п. Создание такого органа, в сочетании с законодательным закреплением имущественной ответственности вышестоящих хозорганов перед предприятиями за хозяйственные правонарушения, могло бы на деле обеспечить такую ответственность (а, стало быть, и более широкое использование элементов товарно-денежных отношений в хозяйственно-управленческих отношениях). Совет трудового коллектива должен функционировать под руководством местных советских и партийных органов. В случае создания советов трудовых коллективов возможны некоторые изменения функций комитетов профессиональных союзов. Данная мера может способствовать реальному усилению участия трудящихся в управлении, повышению заинтересованности трудовых коллективов в интенсификации производства.

Экономико-правовые исследования должны быть направлены и на решение других проблем совершенствования хозяйственного управления, на актуальность которых было обращено внимание на XXVII съезде партии. Главным общим направлением дальнейших экономико-правовых исследований представляется усиление заинтересованности субъектов хозяйствования в интенсификации производства и ускорении на этой основе социально-экономического развития нашего общества.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС.* М., 1986. 2. *СП СССР.* 3. *СП УССР.* 4. *Внутрихозяйственная трудовая аренда//Актуальные проблемы агропромышленных комплексов.* Алма-Ата, 1985. 5. *Критерии совершенствования системы органов управления народным хозяйством//Сов. государство и право.* 1986. № 1. С: 28—33. 6. *Основные нормативные акты по правовой работе в на-*

родном хозяйстве. М., 1983. 7. Региональное управление: опыт и проблемы. К., 1984. 8. Хозяйственное право (Общие положения). М., 1983. 9. Экономико-правовые проблемы совершенствования хозяйственного механизма. М., 1984. 10. Экономические санкции и дисциплина поставок. К., 1976.

Поступила в редколлегию 17.03.86.

**В. В. ЦВЕТКОВ**, чл.-кор. АН УССР

Киев

## **РУКОВОДИТЕЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В условиях ускорения социально-экономического развития страны предъявляются высокие требования к системе государственного управления. Все ее звенья и кадры призваны более основательно и решительно овладеть многогранными и сложными по своему содержанию и структуре процессами, протекающими в экономике, науке и технике, в социальной и культурной сферах. Особое внимание уделяется активному поиску эффективной системы управления экономикой на основе кардинального ускорения научно-технического прогресса.

Сегодня вся система социалистического управления ориентирована на улучшение качественных показателей нашей работы, обеспечение достижения поставленных целей в возможно более короткий срок и при наименьшей затрате материальных, финансовых и людских ресурсов. Выражением нового качества управления является значительное усиление роли экономических рычагов и методов, более активное и широкое использование разнообразных форм коллективной и индивидуальной материальной заинтересованности, внедрение таких структур и форм управления, которые позволяют привлекать к процессу государственного управления все более широкие массы трудящихся. Изменение и усложнение содержания управленческой деятельности предъявляют повышенные требования к квалификации, творческим способностям, стилю и методам управления всех служащих и в особой мере руководящих кадров.

КПСС уделяет большое внимание улучшению подбора, расстановке и воспитанию кадров, психологической перестройке людей в соответствии с требованиями времени. Всей своей кадровой политикой партия содействует выдвижению к руководству политически зрелых, высоконравственных, компетентных, инициативных работников из коммунистов и беспартийных. Она придает принципиальное значение таким качествам руководителя, как чувство нового, готовность брать ответственность на себя, желание учиться работать лучше, умение учитывать политический смысл хозяйствования и любой деятельности, связанной с людьми, требовательность к себе и другим.

«Кадры, преданные делу партии, идущие в авангарде борьбы за проведение в жизнь ее политической линии, — указывается в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — самое главное, самое драгоценное наше достояние» [2, с. 84].

На XXVII съезде КПСС отмечалось, что чем последовательнее включается огромный творческий потенциал партии в дело ускорения развития советского общества, тем ощутимее становится необходимость **повышения инициативы и ответственности кадров, важность неустанной борьбы за чистый и честный облик партийца** [2, с. 82].

Партия считает кадровую политику действенным инструментом активного влияния на развитие всех сфер советского общества, важным фактором его прогресса. Ныне, когда осуществляются глубокие качественные преобразования во всех сферах общества, проблема кадров приобрела особое звучание. Необходимы соответствующие современным условиям изменения во всей системе подбора, обучения и выдвижения кадров, контроля за их деятельностью. Умение работать с наибольшей эффективностью отличает сегодня многих наших руководителей. К сожалению, не все еще осознали необходимость перестройки деятельности в новых условиях, не везде еще создана обстановка высокой требовательности, деловитости, личной ответственности за выполнение порученного дела. Организационно-психологическая перестройка управленческих кадров происходит еще медленно. Социологическим исследованием, проведенным отделом государственно-правовых проблем управления Института государства и права АН УССР, установлена недостаточная корреляция между успешной руководящей деятельностью и повышением в должности. Некоторые придают значение для продвижения в должности личным связям, приспособлению, «тактичному» поведению и т. д. Результаты исследования показывают, что необходимо усилить внимание при подборе и расстановке руководящих кадров таким определяющим факторам, как профессиональные способности и их успешная реализация в конкретных делах, активная политическая и общественная деятельность. Соотношение этих факторов примерно одинаковое. Однакостораживают следующие данные: только 64 % опрошиваемых руководителей заняли свои должности сообразуясь с чувством долга, уверенностью в своей компетенции, желанием полнее использовать свои способности, 24 % — под влиянием вышестоящего руководителя или же в коллективе не нашлось более подходящей кандидатуры. Не случайно только 17 % считает, что их способности в данной должности реализуются полностью, 32 % — при наличии возможностей не имеют стремления к должностному продвижению. Результаты анализа, конечно, дают только относительно верную картину, позволяют определить некоторые характерные черты и тенденции в роли и поведении руководителя.

На различных этапах политико-государственного и экономического развития страны меняются требования к руководству и роли руководителя. В условиях решающего поворота к переводу эконо-

мики на путь интенсификации, ускорения социально-экономического развития советского общества возросла роль руководящих кадров, стали более повышенными требования к профессиональному и идейно-нравственному облику руководителя. Современного руководителя отличают инициатива, чувство нового, умение политически и экономически грамотно мыслить и действовать. Руководить сегодня — это не только и не столько приказывать, сколько разъяснять, убеждать, побуждать и поощрять. Именно такие качества и делают их настоящими организаторами и воспитателями людей. «Политический руководитель, — указывал В. И. Ленин, — отвечает не только за то, как он руководит, но и за то, что делают руководимые им» [1, т. 42, с. 218].

Требую от партийных, государственных, хозяйственных органов конкретности, деловитости в работе, ЦК КПСС подчеркивает, что главное в руководстве — это умение практически организовать работу. Поэтому главным критерием, по которому оценивается уровень руководства, является практический результат. В нем, как в фокусе, сосредоточиваются и политическая зрелость руководителя, и его деловитость, умение организовывать и воспитывать людей.

В основе подбора и расстановки руководящих кадров лежит оценка конкретных их способностей и подготовленности для занятия соответствующей должности. Критерии и принципы системы оценок определяются требованиями общественно-политических, профессионально-квалификационных и личностных качеств работников. В свою очередь главные требования, предъявляемые к работникам, определяются общественно-политической ситуацией, технико-экономическими свойствами (особенностями) производства и специфическими условиями функционирования данной организации. С изменением этих условий меняются критерии и система оценок. Таким образом, содержание критериев оценки руководителя претерпевает постоянную эволюцию.

В настоящее время еще отсутствует обстоятельно разработанная методология и методика оценки деятельности руководящих кадров, а произвольный и расплывчатый перечень качеств, которым должен соответствовать руководитель, не дает полной и объективной картины, не позволяет оценить правильность их использования, затрудняет продвижение по служебной линии, материальное и моральное вознаграждение, оплата труда не находится в тесной зависимости от «качества» работы руководящих работников, отсутствует дифференциация окладов по каждой должности. Необходима единая система оценки кадров руководителей и специалистов, на основе которой разрабатывается подобная система в конкретной сфере общественной жизни и отражается в должностных и служебных характеристиках. Четко и ясно трактуемая система оценок и требований к руководителям различных сфер, звеньев и уровней системы управления будет способствовать более правильному подбору руководящих кадров, объективной

оценке их деятельности, а также понизит роль субъективных факторов в кадровой политике.

Становление руководителя — сложный вопрос. Даже наличие четкой и комплексной системы оценки, ее научно обоснованных критериев и хорошо составленных квалификационных характеристик руководящих должностей не избавляет от ошибок и просчетов в кадровой работе. Пожалуй, самая главная гарантия успеха — это всемерное расширение и укрепление демократических начал подбора и расстановки руководящих кадров, активное и непосредственное участие в этом первичного трудового коллектива, переход к выборному и конкурсному замещению руководящих должностей.

Для современного государственного управления одной из наиболее характерных черт является диалектика сочетания общественных и профессиональных начал. Она выражается в потребностях развития демократии в профессиональном управлении и большей профессионализации общественной самодеятельности масс в сфере управления. Сущность проблемы соотношения профессионализма и демократизма в государственном управлении состоит в том, что современное общественное производство, возвышающее роль «человеческого фактора», нуждается в заинтересованном работнике, чего нельзя достичь без полной реализации демократических принципов в управлении. Диалектика профессионализма и демократизма в управлении — это проблема разрешения противоречия, сторонами которого являются: необходимость дальнейшего углубления, концентрации, специализации и профессионализации знаний в области управления современным производством среди узкого круга лиц; необходимость общественного контроля над управлением производством. Социалистический профессионализм нуждается в постоянном расширении и углублении демократизма [9]. Такое положение определяется теми целями, методами и средствами, которые соответствуют природе социалистического государства. Все это обуславливает актуальность вопросов правового закрепления критериев отбора людей, пригодных к профессиональному управлению, демократизации отбора руководящих кадров, о формах проявления противоречивости профессионализма и демократизма в управлении.

Чрезвычайно важна проблема взаимоотношения, взаимосвязи руководителя и трудового коллектива. Важнейшие организационно-правовые принципы, характеризующие механизм взаимосвязи руководителя и трудового коллектива — *единоначалие* и *коллективность*. Правовой статус руководителя охватывает практически весь комплекс юридически установленных возможностей удовлетворения потребностей как отдельного работника, так и коллектива в целом. Руководитель, пользуясь возможностями своего правового положения, может оказывать влияние практически на любое лицо или общественную организацию, группу лиц или коллектив в целом. Формальные и неформальные возможности руководителя гораздо больше, чем возможности коллектива или общественных организаций. Велика роль социальной справедливости в оценке

деятельности руководителя. Углубление и развитие демократизма в сфере государственного управления следует рассматривать как средство утверждения социальной справедливости. Абсолютно несовместим принцип социальной справедливости в деятельности руководителя с такими негативными явлениями управленческой практики, как лезть, протекционизм, бюрократизм, круговая порука.

Управление непосредственно связано с политикой и экономикой, поскольку в силу своей природы оно не может иметь независимые от них цели. Прогнозирование развития общественного производства — это одновременно и перспектива совершенствования управления. В свою очередь государственное управление — это прежде всего его кадровые работники, в том числе и особой мере руководители. Поэтому перспектива управления — это прежде всего соотношение его целей с кадровой политикой, определение опережающего уровня общей профессиональной подготовки и воспитания человека, совершенствование и развитие кадрового потенциала производства и науки.

Комплексное совершенствование организации и деятельности аппарата государственного управления превращается ныне в относительно самостоятельную функцию социалистического государства [6]. В ее реализации повышается значение человеческого фактора и в первую очередь — руководящих кадров аппарата. Специфическая целевая направленность, содержательная однородность подобной деятельности руководителей свидетельствует о целесообразности определения ее в качестве важной самостоятельной функции последних, что находит отражение и в соответствующих правовых формах, в частности в актах о правовом положении различных звеньев аппарата управления.

Ведущая роль руководителей в совершенствовании управленческого аппарата предполагает их высокую компетентность, что требует дальнейшего повышения научного уровня их деятельности. Этому способствует, в частности, активное использование методов организационного проектирования управленческих звеньев. Новые возможности для повышения уровня работы аппарата управления и его руководителей создает использование высокопроизводительных вычислительных устройств, внедрение автоматизированных систем сбора и обработки информации. Современный этап автоматизации опирается на революцию в электронно-вычислительной технике, электронизацию народного хозяйства. В годы XII пятилетки предусмотрено создание и освоение новых поколений ЭВМ всех классов — от супер-ЭВМ до персональных для школьного обучения. Общий выпуск средств вычислительной техники увеличится за пятилетие в 2,3 раза [4].

Совершенствование управленческой технологии нельзя, конечно, рассматривать как средство решения всех проблем повышения производительности в учреждениях. Автоматизация офиса — это не только система многофункциональных аппаратных модулей, но и динамизм взаимодействия таких активных элементов управленческого процесса, как специалисты, информация, функции и процедуры.

Основной целью внедрения ЭВМ в офисе является повышение производительности труда его специалистов. С развитием автоматизированных технологий в офисах возникают следующие проблемы: повышение значения правильного определения приоритета решаемых задач; осложнение выполнения анализа функций различных работников; невозможность копирования старой системы при внедрении средств автоматизации; осознание каждым работником необходимости выполнения им всех операций более быстро, чем до внедрения новых технологий. Автоматизация в офисах повышает требования к квалификации его работников [10].

Автоматизация управленческих процессов сопровождается изменениями в организации и деятельности систем управления созданием необходимых организационно-правовых условий для широкого использования эффективных средств и методов информационной деятельности.

Применение новых средств и методов сбора, обработки, хранения и передачи информации в сфере государственного управления ставит новые проблемы в области правового режима информации. В частности, актуально исследование вопросов использования машиноориентированных документов при предоставлении отчетности, заключении договоров, обмене информацией на машиноориентированных носителях и т. д. Возникла потребность в разработке и закреплении в законодательстве дополнительных гарантий охраны конституционных прав и свобод личности, защиты личности от возможных злоупотреблений информацией личного характера, обрабатываемой средствами вычислительной техники.

Особого внимания руководителей требует правовая регламентация возложенных на орган управления функций. В этой области имеются существенные недоработки, о чем свидетельствуют, например, результаты выборочного социологического исследования. Многие руководители не имеют достаточной правовой информации, касающейся их работы, ограничиваясь в лучшем случае знакомством с нормативными актами. Лишь 6 % респондентов читают и научную юридическую литературу. Необходимо поэтому дальнейшее повышение юридической культуры руководителей и других должностных лиц аппарата управления.

В интересах повышения качества правовой регламентации управленческих функций следует усилить внимание руководителей к соблюдению ряда основных требований к содержанию компетенционных актов, в том числе: системности разработки и принятия; обеспечения сбалансированности между нормативно фиксируемыми объемами задач и полномочий; четкой фиксации обязанностей субъекта управления перед нижестоящими звеньями и др.

Таким образом, совершенствование организационных структур управления, повышение эффективности работы аппарата предполагают проведение незамедлительных и энергичных мер «по всему комплексу проблем управления» [3, с. 11].

Особое место в решении этих задач занимает советская государственная служба, призванная в общей системе социалистических политических и общественных институтов «привести в действие организационно-экономические и социальные резервы и, в первую очередь, активизировать человеческий фактор, добиться того,

чтобы каждый на своем месте работал добросовестно и с полной отдачей» [3, с. 8].

От руководителя в конечном счете зависят рациональная организация труда административного коллектива, ориентированная на достижение целей управления, принятие оптимального варианта управленческого решения. Руководитель — это профессия и должность, требующие квалификационно-профессиональной определенности. Должность руководителя выделяется на всех уровнях государственного управления особыми государственно-правовыми свойствами и характеристиками, многомерностью функций и задач. Естественно, нельзя формализовать и закрепить в нормативном порядке все компоненты социально-правового положения руководителя, однако указать обязательный и достаточный состав этих компонентов, входящих в государственно-правовое положение руководителя, необходимо.

Следовательно, государственно-правовое положение должности руководителя включает его лично-правовые свойства (качества), закрепленные (пригодные к закреплению) в законе, но основой этого положения являются общий, специальный и конкретно-должностной правовой статусы [8]. Это формализованная часть, а фактическое социально-правовое положение руководителя заключается в его способности к руководству коллективом, в осуществлении установленной компетенции, влиянии, признании, доверии, справедливости, личном авторитете.

С целью правового стимулирования эффективной деятельности руководителя необходимо установить обязанность правотворческих органов при подготовке статутарных актов, регламентирующих юридическую организацию государственного аппарата и государственной службы, специально выделять разделы, статьи или принимать отдельные акты, устанавливающие права, обязанности и другие элементы правового статуса руководителей.

Наряду с должностным статусом руководителя, его компетенцией (правомочиями-обязанностями в отношении предметов ведения) в его правовое положение включается *ответственность*. Высокая персональная ответственность каждого работника и, прежде всего, руководителя за порученное дело закреплена в Программе КПСС как одно из важнейших программных требований. Проблема личной ответственности руководителей за конечные результаты работы не нова, она была сформулирована еще В. И. Лениным, который отмечал, что процесс коллективного труда не может оставаться «...без точного установления ответственности руководителя, без строжайшего порядка, создаваемого единством воли руководителя» [1, т. 36, с. 157]. Одним из эффективных факторов развития социалистического хозяйства после ликвидации частной собственности Ленин считал хозрасчет, а одним из основных его элементов — ответственность руководителя. В 1922 г. в письме в Наркомфин Г. Я. Сокольникову В. И. Ленин писал: «Я думаю, что тресты и предприятия на хозяйственном расчете основаны

именно для того, чтобы они сами отвечали и притом всецело отвечали за безубыточность своих предприятий» [1, т. 54, с. 150].

Ленинские указания о необходимости строгого порядка, при котором руководители всецело отвечали бы за результаты деятельности предприятий, никогда не теряли своей актуальности. Интересно заметить, что еще в 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об ответственности за невыполнение заказов и поставок по договорам для обобществленного сектора народного хозяйства», в котором говорилось, что в случае невыполнения по договорам хозяйственными органами принятых на себя обязательств по заказам и поставкам для государственной промышленности, транспорта, сельского хозяйства, а также для других отраслей директора заводов и другие должностные лица, ответственные за выполнение данного заказа или поставки, привлекаются к ответственности как за должностное преступление [5, 1931, № 10, ст. 109]. К сожалению, существующие формы личной ответственности хозяйственных руководителей за конечные результаты работы были малоэффективны.

Система юридической ответственности должностных лиц в действующем законодательстве в последние годы получила значительное развитие. Однако это не устраняет необходимости дальнейшего совершенствования нормативной базы применяемых санкций. В современных условиях на первый план выдвигаются совершенствование применения мер юридической ответственности и устранение причин, порождающих должностные правонарушения. Это — настоятельное требование практики, свидетельствующее о том, что невнимание к реализации норм, идеалов и общие благие пожелания чреваты негативными вторичными последствиями: просчетами в воспитании, неверием в закон, появлением мотивов безнаказанности, что не менее социально опасно, чем сами правонарушения.

Существующая система юридической ответственности должностных лиц еще не в полной мере соответствует возросшим требованиям обеспечения функциональной мобильности управленческого аппарата. Практика указывает на необходимость усилить обеспечение реальной неотвратимости ответственности любого должностного лица за совершенное им правонарушение. По данным проведенного социологического исследования, еще слабо используются публичные, гласные процедуры ответственности перед трудовыми коллективами и общественными организациями.

Право — важнейшая идейно-нормативная основа развития инициативы и творчества в руководящей деятельности. Насколько успешно реализуется такая возможность, зависит по крайней мере от двух условий. Во-первых, от уровня профессиональной подготовленности и социально-политической зрелости, т. е. социалистического профессионализма — глубоких политических, профессиональных и правовых знаний руководящих работников аппарата управления, от их желания сознательно и целенаправленно применять право, управлять на его основе и посредством его. Во-вторых,

от общей правовой культуры работы самого аппарата и правосознания его сотрудников, а также уровня правового воспитания граждан, наличия у них твердой уверенности в реальности правовой защиты от ущемления их прав со стороны органов государства и должностных лиц.

Особенности правового положения руководителя требуют активного личного участия как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности. Существенный фактор активности руководителя в сфере нормотворчества — уровень его правотворческой подготовленности. Безусловно, от руководителя нельзя требовать специализированных нормотворческих познаний. Однако необходимым уровнем правотворческой подготовки он должен обладать. Назначение правоприменительной активности руководителя заключается в том, чтобы обеспечить перевод правовых программ в реальное фактическое поведение и деятельность людей. Недооценка многими руководителями роли нормативно-правовых средств, их правотворческая пассивность резко снижают эффективность управленческой деятельности.

В своей совокупности правотворческая и правоприменительная деятельность характеризуют правовую активность государственного органа и руководителя — важнейшее организующее средство в социально-правовой среде. Недооценка юридического инструментария оказывает негативное влияние на эффективность решения задач управления. Правовая активность воздействует на все стороны государственного управления. Однако ее проявление имеет наибольшее значение в сфере правотворчества и правоприменения. Рост интенсивности правовой активности государственных органов и руководителей оказывает непосредственное воздействие на повышение качества и эффективности управленческой деятельности, развитие демократических институтов советского общества, упрочение социалистической законности, полноту реализации конституционных прав и свобод граждан [7].

Обмен положительным опытом социалистического строительства, управления экономикой, подготовки руководящих кадров и специалистов, всей общественной жизни является сегодня важным резервом дальнейших успехов мирового социализма. Вот почему призыв учиться друг у друга, используя все лучшее, передовое, прозвучал на XXVII съезде КПСС с особой силой и убедительностью. «Мы убеждены, — подчеркнул М. С. Горбачев, — в способности социализма решать самые сложные свои задачи. Для этого жизненно важно все более активное взаимодействие, которое дает эффект не просто сложения, а умножения наших потенциалов, служит стимулом ускорения общего движения вперед» [2, с. 71].

В каждой социалистической стране управленческая система обладает своими конкретно-историческими особенностями, своей спецификой. Наряду с характерными для нее особенностями имеется и общее, отражающее интернациональные черты нового строя, его основные принципы и закономерности. Принимаемые в стра-

нах-членах СЭВ меры по совершенствованию хозяйственных механизмов имеют ряд общих направлений: укрепление централизованного планового начала в целях обеспечения общенародных интересов и преодоления узковедомственных и местнических тенденций; расширение хозрасчетных основ деятельности предприятий и объединений и усиление действия экономических регуляторов и нормативов; последовательная реализация принципа оплаты в зависимости от количества и качества труда и его народнохозяйственных результатов; увязка экономических решений с социальными; дальнейшее развитие социалистического демократизма в производстве и управлении.

Совершенствование систем хозяйственного управления и их взаимная сопряженность — одна из важных предпосылок развития интеграции стран-членов СЭВ. Понятен поэтому интерес к обмену опытом в деле подготовки и повышения квалификации руководящих кадров, учитывая их роль в социалистической системе хозяйствования и ее совершенствовании. В системах обучения руководящих кадров в социалистических странах есть ряд общих принципиальных черт, обусловленных необходимостью воспитывать руководителей нового типа. В то же время в конкретных формах своего осуществления они отражают своеобразие условий социально-экономического развития социалистических стран.

Более глубокое взаимное изучение практики, совместная оценка коллективного опыта помогают применять оправдавшие себя общие принципы в деле подготовки и повышения квалификации руководителей социалистического хозяйства к специфическим условиям отдельных стран. Такое положение способствует также сближению структур хозяйственных механизмов, форм и методов управления, раскрывая тем самым дополнительные возможности для развития международной производственной и научно-технической кооперации. В Комплексной программе научно-технического прогресса стран-членов СЭВ до 2000 г. поставлена задача достичь наивысшего уровня науки и техники. Успешное ее выполнение в значительной мере зависит от совершенствования производственных отношений и улучшения обмена передовым опытом планирования и хозяйствования со странами-членами СЭВ.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 г. М., 1985. 4. Рыжков Н. И. Об основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года // Правда. 1986. 4 марта. 5. СЗ СССР. 6. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления. К., 1985. 7. Гойман В. И. Правовая активность служащего советского государственного аппарата: Общетеоретические вопросы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1983. 8. Орзик М. Ф. Личность и право. М., 1975. 9. Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении. К., 1980. 10. Office Computers: Managing the Human impact (Yanus Susanna S) // Journal of Information and image Management, 1985. 18. № 2—3, 26—31, 62—63.

Поступила в редколлегию 17.03.86.

Харьков

## КОНСТИТУЦИЯ СССР И ДАЛЬНЕЙШЕЕ УГЛУБЛЕНИЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НАРОДА

(К 10-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ СССР 1977 г.)

Десять лет отделяют нас от того момента, когда 7 октября 1977 г. была принята одобренная всем советским народом Конституция СССР — Основной Закон социалистического государства, закрепивший вступление страны в этап развитого социализма. В 1978 г. введены в действие новые конституции союзных и автономных республик. Конституция СССР 1977 г. и принятые в соответствии с ней новые республиканские конституции отразили большие успехи, которых добилось советское общество за сорок лет, в развитии производительных сил, экономических и социальных отношений, социалистической культуры, в формировании нового человека. Основной Закон СССР демонстрирует возросшую роль Советского Союза как могучего фактора борьбы против империалистической политики угнетения, агрессии и войны, за мир, демократию и социальный прогресс.

В Конституции закреплён всемирно-исторический факт перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное. Её содержание отражает и развивает идею В. И. Ленина о том, что при социализме «впервые в истории цивилизованных обществ *масса* населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосованиях и выборах, но и в повседневном управлении» [1, т. 33, с. 116].

В силу социально-экономических и политических устоев, принципа единства социалистической законности конституции 15 союзных и 20 автономных республик в своих главных чертах соответствуют Конституции СССР — стержню всей конституционной системы. В то же время они учитывают и особенности республик. Как сердцевина всей правовой системы страны Основной Закон открывает Свод Законов СССР. Его нормы и принципы воспроизводятся, развиваются и концентрируются в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик, других законодательных актах. На конституционные нормы опираются в своей деятельности государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы — вся политическая система. В рамках Конституции СССР действуют все партийные организации. В результате законодательство выступает мощным рычагом претворения в жизнь конституционных идей и принципов, одним из действенных каналов реализации Основного Закона во всем комплексе его установлений и предписаний.

Десятилетний период — не столь уж большой срок. Но и то, что сделано за эти годы наглядно, зримо подтверждает: Конституция СССР 1977 г. живет, действует, работает на благо всего советского народа. Реализация конституционных положений активно способствует осуществлению экономической стратегии и социальной политики КПСС, дальнейшему развитию политической системы советского общества, его последовательной демократизации, углублению социалистического самоуправления народа.

С принятием ныне действующего Основного Закона возросла роль Советов народных депутатов, подчиненных и подконтрольных им органов в хозяйственном и социально-культурном строительстве, заметно окрепли их связи с населением. Усилилось влияние Советов, их органов на развитие экономики и культуры, повысилась эффективность руководства ими жилищно-коммунальным хозяйством, другими сферами обслуживания. На расширении контрольной и координационной деятельности местных Советов народных депутатов сказалась реализация постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве», которым усовершенствован организационно-правовой механизм выполнения органами власти конституционных полномочий [3, 1981, № 13, ст. 436]. Расширению координационных полномочий Советов, их органов служат также меры по дальнейшему совершенствованию управления агропромышленным комплексом, создание областных агропромов и РАПО, подчиненных соответствующим Советам народных депутатов, их исполкомам, а также укрепление сферы жилищного и коммунально-бытового обслуживания населения.

Высшими органами государственной власти СССР и союзных республик многое сделано для обновления законодательства. Завершена работа над Сводом Законов СССР и сводами законов союзных республик, введены в действие законы, предусмотренные Конституцией или вытекающие из ее требований. Законы о выборах, о Совете Министров СССР и народном контроле в СССР, правоохранительных органах, о гражданстве СССР и другие, а также изменения и дополнения, внесенные во многие законодательные акты, позволяют точнее и эффективнее регулировать различные стороны общественных отношений, упрочить правовые основы нашей жизни, ее демократические начала.

В полном соответствии с Конституцией и законодательством Союза ССР интенсивно совершенствовалось законодательство союзных и автономных республик. Принятие новых республиканских конституций ознаменовало крупный шаг в развитии единого Советского многонационального государства. Конституции республик и другие, утвержденные в соответствии с ними законы, вновь убедительно подтвердили, что в нашей стране на деле обеспечено всестороннее развитие в неразрывном единстве союзной государственности и национальной государственности республик на основе

принципов демократического централизма, социалистического федерализма и советской демократии.

На конституционной базе прочно вошло в практику всенародное обсуждение проектов законов и других важных государственных решений, активизировались народный контроль, деятельность общественных организаций, трудовых коллективов и органов общественной самодеятельности населения, укреплен социалистический правопорядок. Советские граждане действеннее используют предоставленные им Основным Законом социально-экономические, политические и личные права и свободы, ответственнее выполняют свои обязанности. Повседневная действительность снова и снова подтверждает коренное отличие Конституции СССР от конституций буржуазных государств, которые в лучшем случае провозглашают права и свободы граждан, ничем их не обеспечивая, а зачастую даже не упоминают многие из них. Конституция социалистического государства главный акцент делает на гарантиях прав и свобод, в том числе и прежде всего тех, которые связаны с материальными условиями жизни страны.

На современном этапе исторического развития, когда перед партией, советским народом во весь рост встала задача всестороннего совершенствования социалистического общества, более полного и эффективного использования его возможностей и преимуществ на основе ускорения социально-экономического развития страны, шире разворачиваются отраженные в Конституции СССР созидательные возможности социалистического народовластия. Все полнее раскрывается теоретический потенциал положений самого Основного Закона — важнейшего политико-юридического документа.

Претворение в жизнь Конституции — процесс непрерывный, творческий, требующий больших организаторских усилий, энергичных действий со стороны всех звеньев советской политической системы — партии, государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов. Предстоит последовательно решать сложнейшие задачи в экономической, социальной и политической областях, в духовной жизни. Результатом преобразований явится качественно новое состояние советского общества, в полной мере раскрывающее огромные преимущества социализма во всех сферах.

Особая роль в реализации Конституции принадлежит КПСС — руководящей и направляющей силе общества, ядру его политической системы, государственных и общественных организаций. Партия выступает высшей формой общественно-политической самоуправляющейся организации. Развертывая внутрипартийную демократию, повышая активность коммунистов, работающих во всех звеньях политической системы, КПСС дает правильное направление процессу углубления социалистического самоуправления народа, расширению участия масс в решении государственных и общественных дел.

Событием поистине этапного значения в жизни партии и страны стал XXVII съезд КПСС, утвердивший стратегический курс на ускорение социально-экономического развития СССР, выработавший реалистическую, всесторонне взвешенную программу действий. Съезд показал, что решающим в успехе дела ускорения является человеческий фактор и активизировать его можно только через хорошо продуманную экономическую стратегию, сильную социальную политику, совершенствование советской демократии и целеустремленную идейно-воспитательную работу в их неразрывном единстве.

В соответствии с Программой КПСС, принятой XXVII съездом партии, ее деятельность в политической области направлена на развертывание социалистического самоуправления народа путем все более полного вовлечения граждан в управление государственными и общественными делами, совершенствования избирательной системы. Партия намечает и осуществляет меры по улучшению деятельности выборных органов народной власти, повышению роли профсоюзов, комсомола, других массовых организаций трудящихся, эффективному использованию всех форм представительной и прямой демократии [2, с. 40].

Правовой базой дальнейшего углубления социалистического самоуправления народа выступает Конституция СССР, а также принятые и измененные в соответствии с ней законодательные акты. Последовательное и неуклонное проведение в жизнь принципов Конституции и требований законодательства, совершенствование на их основе стиля и методов работы государственных органов и общественных формирований — важный резерв развития социалистического самоуправления.

Одна из важнейших особенностей Основного Закона СССР проявляется в том, что конституционные нормы не только утверждают и закрепляют завоеванное героическим трудом и неустанной борьбой нескольких поколений советских людей, но одновременно и провозглашают цели и задачи коммунистического созидания, определяют направления внутренней и внешней политики Советского государства, служат юридической основой ее успешного претворения в жизнь.

Социалистическое самоуправление народа, углубляющееся на основе выполнения решений XXVII съезда КПСС и Конституции СССР, — это демократическая система управления государственными и общественными делами, которая действует не только для трудящихся, но и через самих трудящихся, при их непосредственном и решающем участии. Это — не одна из форм проявления демократии, а ее главное направление развития, движущая сила. В современных условиях укрепление и углубление социалистического самоуправления народа направлено на обеспечение успешного решения ключевых задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, развитие демократизма всей политической системы советского общества.

В соответствии с Конституцией СССР сложилась и функционирует единая система социалистического самоуправления народа, охватывающая взаимосвязанные между собой различные звенья. Активное участие всех слоев трудящихся в управлении государственными и общественными делами, производством, выявление и реализация их воли и интересов осуществляются в различных звеньях и на всех уровнях политической системы: в Советах, их органах и общественных организациях всех звеньев, отраслях народного хозяйства, культуры и обслуживания, в республиках, административно-территориальных единицах, экономических районах, территориально-производственных комплексах, трудовых коллективах, органах общественной самодеятельности. Социалистическое самоуправление охватывает, следовательно, все ячейки нашего общественного организма — производственные, территориальные и управленческие. В процессе их целеустремленного функционирования, взаимодействия и развития сочетается свободное творчество масс с преимуществами научного управления, планирования и контроля, а расширение самостоятельности и инициативы местных органов и трудовых коллективов — с возрастанием их ответственности за результаты работы.

На разных уровнях и в различных звеньях социалистического самоуправления Конституция представляет и гарантирует трудящимся широкие и разнообразные возможности для инициативного и постоянного участия в решении государственных и общественных дел, обсуждении, принятии законов и решений государственного и местного значения (ст. 48). Каждый гражданин СССР вправе вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (ст. 49).

Социалистическое самоуправление народа реализуется в условиях активной творческой деятельности Советского государства, которое служит основным инструментом власти трудящихся, реализации экономической и социальной политики партии, защиты социалистических завоеваний. В Программе КПСС подчеркнуто, что **развитие и укрепление Советского социалистического государства**, все более полное раскрытие его демократического, общенародного характера, творческой, созидательной роли — ключевой вопрос политики партии [2, с. 158].

Самоуправление народа в СССР, таким образом, развивается не в отрыве от государства или в противовес ему, а посредством дальнейшего развертывания демократических основ государственного управления, углубления взаимодействия государственных и общественных организаций, все более активного вовлечения трудящихся в непосредственное управление.

Главным звеном социалистического самоуправления народа выступают Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Это самые массовые органы народовластия, в состав которых избрано свыше 2 млн. 200 тыс. депутатов. В ак-

тиве Советов — свыше 30 млн. человек. Единство системы Советов позволяет им выполнять функцию власти и самоуправления в общественном, республиканском и местных масштабах, оптимально соединяя централизованные начала с широким развитием местной инициативы.

В деятельности Советов органически сочетаются представительная и непосредственная демократия, принятие решений, организация их исполнения и контроль. Через Советы как форму государственного самоуправления народа трудящиеся оказывают решающее влияние на все другие государственные органы, которые подотчетны и подконтрольны Советам народных депутатов.

На основе реализации решений КПСС и Конституции СССР за последние годы качественно изменилась вся деятельность Советов, усилилось их влияние на все сферы жизни общества, более полное удовлетворение нужд и повседневных запросов трудящихся. Возрастает роль Советов, их органов в обеспечении комплексного экономического и социального развития на подведомственных территориях, ускорении научно-технического прогресса, выполнении комплексных программ (Продовольственной, развития производства товаров народного потребления и сферы услуг и др.), в координации и контроле деятельности расположенных на их территории организаций, решении многих задач местного значения.

В современных условиях важно совершенствовать формы народного представительства, развивать демократические принципы советской избирательной системы. Для улучшения работы Советов и притока в них новых сил, для того, чтобы школу управления государством проходили все новые миллионы трудящихся, состав депутатов Советов будет на выборах систематически обновляться.

Советы народных депутатов призваны в полной мере использовать свои полномочия, совершенствовать формы и стиль всей деятельности в соответствии с требованиями времени. В деятельности Советов любого уровня необходимо все полнее осуществлять демократические принципы работы: коллективное, свободное, деловое обсуждение и решение вопросов; гласность; критика и самокритика; регулярная отчетность и ответственность депутатов вплоть до отзыва тех, кто не оправдал доверия избирателей; контроль за работой исполнительных и других органов; широкое привлечение граждан к участию в управлении. Важно, чтобы неуклонно выполнялся Закон о статусе депутатов, чтобы каждый депутат располагал всеми возможностями реально осуществлять свои полномочия.

Исключительно большие задачи стоят перед Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных республик. Их деятельность становится все более результативной. Высшие органы государственной власти призваны последовательно совершенствовать законодательство, эффективно решать ключевые проблемы внутренней и внешней политики, относящиеся к их компетенции, активно руководить Советами народных депутатов, проверять работу подотчетных органов. Целесообразно, чтобы на сессиях Верховных Советов активнее обсуждались предложения профсою-

зов, комсомола, других общественных организаций, отчеты органов управления, положение в отдельных отраслях народного хозяйства, развитие регионов.

Углубление самоуправления народа связано с возрастанием роли и ответственности местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития регионов, в самостоятельном решении задач местного значения, в координации и контроле деятельности расположенных на их территории организаций. На XXVII съезде КПСС отмечалось, что местные Советы могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны [2, с. 56]. Однако отдельным местным органам власти еще не хватает деловитости и инициативы, с их стороны еще слаб контроль за организацией обслуживания населения. Еще ограничены возможности местных Советов в решении вопросов местного значения, существует чрезмерная централизация в таких делах, которые могут с успехом разрешаться на местах.

С целью усиления самостоятельности и активности местных органов власти ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР разработали ряд эффективных мер. Более обстоятельно и четко урегулированы взаимоотношения местных Советов с расположенными на их территории предприятиями вышестоящего подчинения, повышена заинтересованность местных органов власти в результатах их работы. Все это позволяет сделать каждый местный Совет полным и ответственным хозяином во всем, что касается удовлетворения повседневных запросов и нужд людей, в использовании выделяемых средств, местных возможностей и резервов, координации и контроле всех организаций в части обслуживания населения. Но предоставленные местным Советам возможности в полном объеме могут быть реализованы лишь при эффективном проведении сессий, усилении аналитической и контрольной деятельности постоянных комиссий, улучшении практики депутатских запросов. Необходимо, чтобы рекомендации комиссий, предложения и замечания депутатов тщательно рассматривались и учитывались исполнительными органами.

Важными звеньями системы социалистического самоуправления являются общественные организации (профсоюзы, комсомол, кооперация и др.), охватывающие почти все взрослое население страны, значительную часть подрастающего поколения. В соответствии с Конституцией СССР общественные организации участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов. Правда, инициатива многих общественных формирований остается еще недостаточной. В ряде случаев они пытаются действовать прежде всего силами штатного аппарата, слабо опираются на массы.

Возрастание роли и активности общественных организаций — один из существенных факторов развития социалистического самоуправления, полной реализации их народной, творческой самодей-

тельной природы. Партия предпринимает дальнейшие шаги, направленные на повышение роли общественных организаций в системе социалистического самоуправления народа. Расширился, в частности, круг вопросов, которые государственные органы могут решать только при участии или с предварительного согласия соответствующих профсоюзных, комсомольских, женских организаций: им предоставлено право в ряде случаев приостанавливать осуществление управленческих решений.

Углубление социалистического самоуправления народа проявляется в возрастании роли трудовых коллективов в социальной структуре советского общества, совершенствовании советского механизма. В соответствии с Конституцией и Законом о трудовых коллективах они призваны решать многие вопросы управления предприятиями и учреждениями, улучшения условий труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение. В нынешних условиях необходимо кардинально улучшить механизм, обеспечивающий превращение демократических принципов Закона о трудовых коллективах в повседневную практику. Важно, чтобы каждый трудовой коллектив стал действенной социальной ячейкой социалистического самоуправления народа, повседневного и реального участия трудящихся в решении вопросов работы предприятий, учреждений и организаций, развития и приложения творческих сил личности. Необходимо усилить влияние трудовых коллективов на все сферы жизни общества, расширить их права и одновременно повысить ответственность за реализацию конкретных задач экономического, социального и культурного развития. В этой связи актуальным является повышение роли общих собраний и советов трудовых коллективов, ответственности администрации за выполнение их решений, осуществление перехода к выборности мастеров, начальников участков, других руководителей производственных подразделений.

Действенная роль в развитии социалистического самоуправления народа принадлежит предусмотренным Конституцией формам государственного и общественного контроля, а также органам народного контроля, сочетающим государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Участие трудящихся в народном контроле — важная форма развития их политической зрелости и активности в защите народных интересов, воспитания государственного подхода к делу, хозяйского отношения к народному достоянию.

Все более полное осуществление социалистического самоуправления народа в соответствии с принципами и положениями Конституции находится в тесной взаимосвязи с демократизацией управления, процесса выработки и принятия государственных решений. Самоуправление не может результативно углубляться без дальнейшего совершенствования работы государственного аппарата, всех органов управления, развития гласности. Особо следует

подчеркнуть неразрывную связь развития самоуправления с укреплением правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонным соблюдением социалистической законности и правопорядка.

В ходе реализации установок партии и Конституции СССР накоплен богатый опыт дальнейшей демократизации общества, углубления социалистического самоуправления народа. Но сделано еще не все, и поэтому Программа КПСС много внимания уделяет определению путей решения проблемных вопросов развития политической системы советского общества, обеспечения все более полного осуществления социалистического самоуправления народа. Оно может быть обеспечено при полном учете как приобретенного опыта действенного привлечения широких масс к управлению, так и перспектив развития, неиспользованных возможностей и упущений.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Ведомости Верховного Совета СССР.

*Поступила в редколлегию 11.03.86.*

---

В. М. ГОРШЕНЕВ, д-р юрид. наук, М. С. ГОРШЕНЕВА, канд. юрид. наук  
Харьков

### **СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НАРОДА: ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ**

---

На современном этапе развития перед Советским государством и народом во весь рост встала задача всестороннего совершенствования социалистического общества, более полного, эффективного использования его возможностей и преимуществ в целях дальнейшего продвижения к коммунизму. На основе ускорения социально-экономического развития советскому обществу предстоит выйти на новые рубежи в экономической, социальной, политической и духовной областях. **В политической области**, как отмечается в Программе КПСС, это означает «развертывание социалистического самоуправления народа путем все более полного вовлечения граждан в управление государственными и общественными делами, совершенствования избирательной системы, улучшения деятельности выборных органов народной власти, повышения роли профсоюзов, комсомола, других массовых организаций трудящихся, эффективного использования всех форм представительной и прямой демократии» [5, с. 140]. Причем совершенствование советской демократии, все более полное осуществление социалистического самоуправления народа определяются в качестве стратегической линии развития политической системы общества.

В свете указанных партийных установок перед юридической наукой ставится задача теоретического осмысления целого ряда научных и практических проблем, уяснения сущности тех или иных самоуправленческих институтов, их природы и содержания. На наш взгляд, целесообразно обратить внимание, например, на такие вопросы, как выяснение самой природы самоуправления в современных условиях, его содержания именно как социалистического самоуправления народа, а также назначение самой личности, человеческого фактора в системе самоуправления.

**Природа социалистического самоуправления народа.** Идея самоуправления народа была сформулирована классиками марксизма-ленинизма при разработке ими сущности социализма. «То положение, когда народом управляют, — отмечал К. Маркс, — должно быть заменено *самоуправлением* народа» [1, с. 80]. Одним из первых шагов по вовлечению масс в управление страной В. И. Ленин рассматривал «немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению» [2, т. 34, с. 316]. Реальность самоуправления в современных условиях обусловлена двумя важнейшими обстоятельствами.

Чем шире, сложнее характер социальных преобразований на современном этапе, тем настоятельнее ставится задача заинтересовать в них самих трудящихся, шире вовлекать их в созидательную, творческую работу, повышать их ответственность за все социально-экономические результаты. Поэтому углубление самоуправления народа — закономерный процесс, целостный управленческий комплекс, объединяющий в себе усилия всех звеньев политической системы.

Реальная возможность самоуправления обуславливается соответствующим уровнем культуры и политической активности масс. На XXVII съезде КПСС отмечалось, что В. И. Ленин, как никто другой, верил в народ, заботился о подъеме политической активности и культуре трудящихся, подчеркивая, что неграмотный человек стоит вне политики. С тех пор прошло почти семь десятилетий. Неизмеримо повысился общий уровень образованности и культуры советских людей, обогатился их социально-политический опыт. В огромной степени выросли возможности и потребности каждого гражданина участвовать в управлении делами общества и государства [5, с. 54].

Природа социалистического самоуправления народа будет постигнута полнее, если обратить внимание на то, каким путем осуществлялся своеобразный поиск наиболее точной характеристики содержания главного направления, закономерной тенденции совершенствования политической системы СССР. Впервые такая попытка была осуществлена в тексте третьей Программы КПСС 1961 г., где сама идея сформулирована так: «Всестороннее развертывание и совершенствование социалистической демократии, участие всех граждан в управлении государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством, улучшении работы государственного аппарата и усиление народного контроля над его

деятельностью — таково *главное направление развития социалистической государственности* в период строительства коммунизма» [4, с. 171] (курсив наш. — В. Г. и М. Г.). Последующее осмысление сущности процесса совершенствования социалистической демократии и ее более глубокое постижение показали, что приведенная формулировка несовершенна. И прежде всего в ней отсутствует четкость и конструктивность в вычленении наиболее существенного момента в динамике политической системы, поскольку суммативно перечисляются и демократия и отдельные, составляющие ее институты с приоритетным акцентом на социалистическую государственность.

В тексте Конституции 1977 г. дается более уточненный вариант формулировки основного направления совершенствования *политической системы*, а не социалистической государственности и подчеркивается, что таковым является «дальнейшее разворачивание социалистической демократии, все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения» (ст. 9 Конституции). Динамическим фактором политической системы квалифицируется социалистическая демократия как подсистема, охватывающая конкретные пути ее развития и совершенствования.

Предлагаемая в новой редакции Программы КПСС формула **«социалистическое самоуправление народа»** значительно облегчает постижение и раскрытие глубочайшего смысла процессов, которые выявляют, с одной стороны, реальную природу строительства коммунистического общества, а с другой — исторические тенденции, реальные пути становления системы коммунистического самоуправления, предназначенного постепенно и окончательно заменить общенародную социалистическую государственность. «По мере вызревания необходимых социально-экономических и идеологических предпосылок, вовлечения всех граждан в управление, при наличии соответствующих международных условий социалистическое государство, как отмечал В. И. Ленин, будет во все большей степени становиться переходной формой «от государства к негосударству». Деятельность государственных органов будет приобретать неполитический характер, постепенно отпадет потребность в государстве как особом политическом институте» [5, с. 138—139]. В этой связи, по-видимому, можно предположить, что социалистическое самоуправление народа — это логический этап закономерного развития социалистической демократии как подлинного народовластия. Социалистическая демократия из народовластия преобразуется в социалистическое самоуправление народа как непосредственную ступень, предшествующую коммунистическому самоуправлению.

**Содержание социалистического самоуправления народа.** Самоуправление — это такая система управления государственными и общественными делами, которая действует при непосредствен-

ном и решающем участии всего населения, всех членов общества. Самоуправление народа на данном этапе квалифицируется именно как *социалистическое*, поскольку имеет свои специфические черты. Определяющая особенность его состоит в том, что оно как-бы сосуществует с социалистической государственностью и одновременно органически пронизывает ее. «Самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри нашей государственности, все глубже проникая во все поры государственной и общественной жизни, обогащая содержание демократического централизма, укрепляя его социалистическую природу» — подчеркивается в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии [5, с. 55]. Сущность социалистического самоуправления народа будет правильно осмыслена, если мы обратимся к марксистскому пониманию государства, т.е. того, что в конечном счете должно быть заменено коммунистическим общественным самоуправлением.

Наиболее емкая характеристика государства дана В. И. Лениным в его лекции «О государстве», где он подчеркивает, что сущность государства составляет особый *разряд* «людей, которые выделяются, чтобы управлять другими и чтобы в интересах, в целях управления систематически, постоянно владеть известным аппаратом принуждения, аппаратом насилия, каковым являются <...> вооруженные отряды войск, тюрьмы и прочие средства подчинения чужой воли насилию...» [2, т. 39, с. 69]. И далее В. И. Ленин подчеркивает, что все люди «делятся на управляемых и на специалистов по управлению, на тех, которые поднимаются над обществом и которых называют правителями, предстателями государства» [2, т. 39, с. 72]. В ленинских словах особенно четко прослеживается мысль о том, что для государственности вообще (и в этом плане не является исключением социалистическая) характерно строгое разграничение *субъекта* и *объекта* управления и что по своему содержанию и положению они отличаются друг от друга. Самоуправление же характеризуется непосредственным совпадением и единством субъекта и объекта управления, когда то или иное социальное образование одновременно выполняет и функцию управления (власти) и функцию подчинения.

Целесообразно, на наш взгляд, отметить, что социалистическое государство по своей сущности уже не является государством в собственном смысле, ибо по своей природе и социальному характеру определяется классиками как «переходное государство», как «уже не государство в собственном смысле слова». И это начинается с того момента, «когда все члены общества или хотя бы громадное большинство их *сами* научились управлять государством, сами взяли это дело в свои руки, «наладили» контроль за ничтожным меньшинством...» [2, т. 33, с. 102].

Воплощением органического сочетания и взаимопроникновения государственности и самоуправления выступают Советы народных депутатов, которые составляют, с одной стороны, политическую основу общенародного государства, с другой — главное звено социалистического самоуправления народа. Государственная природа

Советов состоит в том, что они, во-первых, принимают правовые акты, среди которых особое место занимают законы, обладающие высшей юридической силой в отношении всей правовой основы государственной и общественной жизни; во-вторых, формируют весь аппарат государственного управления, который им подотчетен и подконтролен; в-третьих, устанавливают правовой статус как граждан, так и иных субъектов. Самоуправленческий характер Советов заключен, с одной стороны, в том, что депутаты не являются профессиональными государственными служащими и выполняют свои полномочия представителей государственной власти на общественных началах, не порывая с основной своей трудовой деятельностью, а с другой — Советы осуществляют свои функции непременно на основе широкого и постоянного привлечения актива трудящихся. Самоуправленческий характер Советов состоит также и в постоянной подконтрольности и систематической подотчетности депутатов перед своими избирателями, которые наделяются правом отзыва депутата, не оправдавшего их доверия. Такое право — непосредственное выражение и полномочие народа, и его социалистическое самоуправление.

Совершенствуя каждое звено политической системы, следует стремиться к тому, чтобы она успешно обеспечивала повседневное, компетентное участие широких масс в управлении, наиболее полно раскрывала свои возможности именно как система самоуправления народа. Ее главное содержание В. И. Ленин видел в том, что при социализме *«масса населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосованиях и выборах, но и в повседневном управлении. При социализме все будут управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял»* [2, т. 33, с. 116].

Следовательно, высокой целью является сейчас обеспечение участия каждого в управлении всеми делами государства и общества. В данном плане определенный интерес представляет проблема более четкого определения статуса гражданина и статуса должностного лица как органического синтеза государственного и самоуправленческого в характере личности социалистического общества.

**О политическом статусе гражданина.** В правовом положении личности эта грань занимает первостепенное место и вытекает из самой природы гражданства как особой разновидности членства в государстве, из сущности и содержания политической культуры гражданина как исходного генерирующего субъекта самоуправления народа, непосредственного носителя активной жизненной позиции, в гражданском сознании которого общественное доминирует над личным.

Реальный объем политического статуса закреплен в Конституции СССР и развивающем ее законодательстве. Предписания этих актов дают повод для уточнений некоторых теоретических выводов, позволяющих по новому осветить отдельные моменты. Так, например, целесообразно отказаться от представления о полити-

ческом статусе как совокупности только политических прав и свобод. Анализ содержания действующего законодательства позволяет одновременно выделить в качестве однородных и самостоятельных также и политические обязанности, и политическую ответственность.

Причем в каждом из указанных элементов следует выделять индивидуализацию понятийной характеристики, исключающую какие-либо отождествления или подмену одного другим. В этой связи целесообразно с точки зрения понятийной культуры данные элементы представлять следующим образом.

*Политическая свобода* — это вид и мера возможного поведения субъекта политических отношений, осуществляемого своим иждивением и за свой риск. Свобода как юридическое состояние не связывается какой-либо корреспонденцией, а естественно предполагает только возможность ограничений в интересах общества и других граждан. К числу политических свобод, например, относятся свобода слова, печати, собраний и т. д. (ст. 50 Конституции).

*Политические права* — это вид и мера возможного поведения управомоченного лица политических отношений, подкрепляемая возможностью требовать соответствующего поведения от обязанной стороны данного отношения. К числу политических прав относится право участвовать в управлении государственными и общественными делами (ст. 48\*) и т. д.

*Политические обязанности* — это вид и мера должного, необходимого поведения обязанной стороны, подкрепляемого возможностью принудительного воздействия и осуществляемого ради интересов управомоченной стороны политического отношения. К числу политических обязанностей относится, например, обязанность оберегать интересы Советского государства (ст. 62), обязанность воинской службы (ст. 63) и т. д.

*Политическая ответственность* — это вид и мера принудительного претерпевания лишения блага, непосредственно находящегося в распоряжении виновного лица. Она наступает только за противоправное деяние. Само провозглашение юридической ответственности главным образом имеет превентивную функцию. К разряду политической ответственности относится, например, ответственность за измену Родине как тягчайшее преступление перед народом (ч. 3 ст. 62). Разновидностью политической ответственности выступает и ответственность депутата, не оправдавшего доверия своих избирателей (ч. 2 ст. 107).

Отметим, что политический статус гражданина в отличие от других граней правового положения характеризуется известной универсальностью. Особенно четко данное качество прослеживается в таком институте самоуправления народа, как избирательная система. Гражданин здесь может одновременно выступать и как избиратель, т. е. лицо непосредственно голосующее и дающее на-

\* Здесь и далее приведены статьи Конституции СССР.

казы своим депутатам (ст. 96—99, 102) и как *представитель* народа, т. е. депутат соответствующего органа власти (ч. 2 ст. 96, ч. 1—2 ст. 101), и в качестве непосредственного *субъекта-организатора* всей избирательной кампании, т. е. председателя и члена любой избирательной комиссии (ч. 3 ст. 101). В этом как раз и состоит, опять же, одно из проявлений сущности социалистического самоуправления народа.

Неотъемлемым свойством политического статуса гражданина СССР должен быть соответствующий уровень политической культуры, неуклонное повышение которого в условиях социалистического самоуправления народа — объективный процесс. Социалистическое самоуправление народа предполагает глубокое знание гражданами своих политико-юридических возможностей и обязанностей, умение их реализации.

В плане онтологии политическая культура — это социально-политическое достояние личности и общества, объединяющее в себе интеллектуальные и волевые ценности. Она характеризует особое социальное богатство, которое подчеркивает высокий уровень активной жизненной позиции гражданина, коллектива, всего общества. Содержание политической культуры складывается из трех органически связанных элементов: глубокого знания политики, широкой осведомленности о сущности ее институтов; непоколебимой убежденности в правильности, исторической неопровержимости их основополагающих принципов; умения квалифицированно, осознанно пользоваться всем политическим инструментарием. Следовательно, политическая культура в личностном плане — это синтез знаний, убежденности, умения действовать в политической сфере общества.

Приведенная структура политического статуса гражданина преследует цель более четко определить сам предмет, по отношению к которому и следует сосредоточить внимание в процессе поиска оптимальных путей его совершенствования.

**Статус должностного лица.** Столь же огромное значение приобретает и проблема статуса должностного лица как субъекта, обслуживающего интересы самоуправления народа, и к которому должны предъявляться повышенные социальные требования. Главное должно выражаться в осознании им мысли о том, что он всегда связан волей обыкновенных граждан, должен чутко прислушиваться к их мнению и быть предупредительным. Такое положение требует от нашей науки разработки целого комплекса вопросов, нацеленных на создание идеального образа должностного лица, который мог бы служить эталоном для реальной действительности.

Советской юридической наукой предпринимаются попытки исследовать некоторые аспекты статуса должностного лица (монографические исследования нравственных основ должностного лица (С. С. Алексеев, Л. Д. Кокорев), психологических аспектов его деятельности (В. В. Лазарев, В. И. Михеев), должностного профессионализма (Ю. М. Грошевой)). В какой-то мере затрагиваются и эстетические элементы деятельности. Однако все это пока

осуществляется разобщенно, без какого-либо стремления интегрировать, обобщить в комплексе, системе требования искусства, мудрости управления. Кроме того, неоправданно не заостряется подчас внимание на идейно-политической сущности управленческой деятельности.

Анализ комплекса вопросов разработки данной системы выходит за рамки настоящей статьи. Достаточно указать лишь на некоторые из них.

Углубление социалистического самоуправления народа предполагает дальнейшее усиление социальной зависимости должностного лица как непосредственно от соответствующих органов самоуправления, так и от конкретного гражданина. В связи с этим целесообразно в первом случае, например, активизировать и шире распространить институт присяги. Необходимо решить вопрос о значительном расширении круга должностных лиц, обязываемых приносить присягу на верность исполнения своего профессионального, служебного долга. В настоящее время уже нельзя считать социально справедливым такое положение, когда в нашем общенародном государстве приведение к присяге осуществляется только в отношении воинов и врачей. Почему это не касается, например, многих специальностей, юристов, руководителей ведомств и учреждений? Социальная значимость их деятельности, пожалуй, не менее весома, нежели медика. Заметим, что во многих социалистических государствах (ЧССР, Болгария, ГДР, Куба) институт присяги соответствующих должностных лиц закреплен конституционно. Так, Конституция НРБ в ст. 74, 92, 101 предусматривает предписание о принесении присяги перед Народным Собранием депутатами-членами Государственного Совета и членами правительства; в Конституции ЧССР закреплен полный текст присяги депутата, Президента и члена правительства.

Настала пора окончательно разрешить вопрос об исходных моментах Закона, который должен быть принят во исполнение предписания ч. 2 ст. 58 Конституции, о чем специально указывалось на XXVII съезде КПСС. Полагаем, что определяющим в данном случае должен быть принцип, сформулированный при личном участии В. И. Ленина и нашедший свое закрепление в пункте 10 Программы партии, принятой на II съезде РСДРП(б) в 1903 г. и провозглашающий «право каждого лица преследовать в обычном порядке перед судом... всякого чиновника» [3, т. 1, с. 62]. Речь должна идти о таком режиме судебного обжалования, который бы исключал какие-либо ограничения. Предпочтение должно отдаваться не опасениям каких-то процедурных осложнений, а реальному усилению ответственности каждого должностного лица за надлежащее исполнение своих полномочий. В данном случае немаловажное значение приобретает и превентивная роль установления такого рода ответственности.

Учитывая установки XXVII съезда КПСС, надлежит отработать оптимальный вариант такого порядка, который позволял бы

систематически проводить аттестацию ответственных работников исполнительно-распорядительных органов аппарата управления и тем самым периодически разрешать кадровые изменения.

Список литературы: 1. Маркс К. Новые документы//Вопр. истории КПСС, 1968, № 2. С. 77—89. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, 9-е изд. 1983. Т. 1. 4. Программа КПСС 1961 г. М., 1961. 5. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986.

Поступила в редколлегию 12.03.86.

М. В. ЦВИК, канд. юрид. наук

Харьков

### ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Разработанная партией стратегия ускорения экономического и социального развития нашей страны включает в качестве неотъемлемой составной части углубление социалистической демократии, развитие всех ее сторон и проявлений. XXVII съезд КПСС поставил задачу все более эффективного использования различных форм демократии, обеспечения расширения участия народных масс в выработке, принятии и осуществлении государственных решений, углубления социалистического самоуправления народа [3]. Осуществление этой задачи предполагает реализацию всех заложенных в социалистической демократии потенциальных возможностей, максимальное использование закономерностей ее развития, влияющих на нее факторов — объективных и субъективных, позитивных и негативных, вскрытия и преодоления присущих развитию демократии противоречий.

Материалы XXVII съезда КПСС убедительно подтверждают великую социальную ценность социалистической демократии, воплотившей в жизнь многовековую мечту человечества об установлении в обществе подлинной свободы и равенства, о социальном и национальном раскрепощении, обеспечившей тем самым «...скачок человечества из царства необходимости в царство свободы» [1, т. 20, с. 295], где массы могут самостоятельно, со знанием дела участвовать в исторических свершениях. Вместе с тем в отличие от буржуазных идеологов марксизм-ленинизм не только видит в демократии воплощение неких абстрактных идеалов, но и рассматривает ее в качестве формы организации государственной власти [2, т. 33, с. 100; т. 37, с. 260], способа управления обществом, являющегося в современных условиях могучим орудием решения задач совершенствования социализма. Партия подчеркивает, что необходимо «всегда помнить ленинскую мысль о том, что социалистическую демократию нельзя понимать абстрактно. Она была

и остается инструментом развития экономики, роста активности человека, коммунистического воспитания масс» [4, с. 21].

Главный критерий эффективности демократии — успешное (т. е. в полном объеме и в минимальные сроки) решение с ее помощью конкретных задач совершенствования социализма. Однако важна не только результативность, но и средства, применяемые для достижения поставленной цели. Социализм отвергает макиавеллистскую концепцию о пригодности любых средств для достижения политической цели. Действенное, исключаящее всякий формализм, применение демократических методов имеет самостоятельную ценность и является обязательным.

В связи с многообразием функционального назначения отдельных институтов демократии (повышение эффективности производства, формирование государственных органов, выявление общественного мнения и т. д.) не представляется возможным выработать общие показатели и критерии эффективности для всех демократических институтов. Называемые в литературе факторы, обуславливающие прогрессивное развитие демократии или характеризующие ее высокий уровень [5, с. 138; 6, с. 29], в большинстве своем пригодны для оценки эффективности не всей демократии, а ее отдельных институтов. Дифференцированный подход необходим и при определении эффективности демократии на разных уровнях — в общегосударственном масштабе, в пределах региона, отрасли, деятельности отдельных государственных органов, коллективов, предприятий, цехов и т. д.

В то же время эффективность демократии в целом зависит от таких основных факторов, как материальный, человеческий, идеологический, организационный и правовой, в сфере действия каждого из которых имеются как успехи, способствующие прогрессу в развитии демократии, так и объективные и субъективные трудности, препятствия и противоречия, преодоление которых обеспечивает повышение ее эффективности. К числу последних относится противоречие между общественным бытием и сознанием, отставание которого (особенно в выработке коллективистской идеологии) сказывается на политической активности граждан, их адекватном социалистическому бытию участии в общественных делах. К той же группе относится и противоречие между всенародным характером власти и «объективно ограниченными, но постоянно возрастающими возможностями трудящихся непосредственно осуществлять ее функции в своих интересах» [6, с. 18].

Преодоление противоречий между потребностями децентрализации и необходимостью обеспечения твердого государственного руководства, дисциплинированности, организованности происходит путем установления правильного соотношения между децентрализацией и централизацией в рамках принципа демократического централизма. Соотношение это меняется на разных исторических этапах. Общая закономерность здесь — развитие демократии при незыблемости государственных решений, единоначалия, дисциплины, укрепления централизованного руководства. И любое отступ-

ление от этих начал антидемократично (например, практика корректировки государственных планов). Правильный выбор на каждом этапе истории меры соотношения децентрализации и централизма — гарантия от порождаемого чрезмерным централизмом бюрократических, а децентрализацией — анархистских тенденций.

К числу негативных явлений, необходимость преодоления которых вытекает из требования повышения эффективности демократии, относятся местничество, ведомственность, бюрократизм, заорганизованность, консерватизм [3]. Возникающие здесь противоречия разрешимы путем правильного сочетания отраслевого и местного планирования и управления, поиск которых ведут партия и государство, расширения прав и повышения координирующей роли Советов, создания органов, интегрирующих и координирующих деятельность различных ведомств и т. д.

Негативно воздействуют на развитие демократии факты противоправного извлечения отдельными лицами нетрудовых доходов, проявления паразитизма, уклонения от общественно полезного труда. Подобного рода явления, равно как и проявления уравниловки, могут снижать трудовую и политическую активность трудящихся, нарушать тесно связанный с демократизмом принцип социалистической справедливости, снижать эффективность ряда институтов демократии. Одобренные партией законодательные меры по борьбе с нетрудовыми доходами призваны усилить осуществление социалистической демократией ее социальной роли, повысить ее эффективность, активизировать человеческий фактор. Этот фактор имеет решающее значение при подборе руководящих кадров, формировании депутатского корпуса, различных общественных органов, вовлечении масс в управление.

Демократическим типом руководителя в рамках коллектива является такой тип, который, по мнению психологов, проявляет гибкость и находчивость в руководстве, склонен к коллегиальным формам работы, к административным мерам прибегает лишь в крайних случаях, устанавливает широкие контакты с подчиненными. «При демократическом стиле некоторые функции руководителя передаются другим членам коллектива и, таким образом, намечаются тенденции к самоуправлению» [10, с. 106—107]. И, наоборот, не согласуются с принципами демократии деятельность руководителей, предпочитающих кабинетный стиль руководства, администрирование, делающих упор на формальные показатели, тяготеющих к парадности.

Демократичной должна быть и сама процедура подбора, выдвижения и утверждения кандидатов на руководящие должности. При реализации решений XXVII съезда КПСС о расширении сферы применения принципа выборности и совершенствовании избирательной практики [3] заслуживает внимания учет накопленной практики и соответствующие предложения ученых. Практика ряда предприятий в Москве, Краснодаре, Тбилиси, Риге, Воронеже свидетельствует об успешном применении основанного на учете опросов общественного мнения принципа выборности или проведения

конкурсов при замещении должностей бригадиров и мастеров, других руководителей производства (начальники участков, цехов и т. д.), а в Грузии изучаются предложения общественности о выборности директоров совхозов, разработано положение о выборах хозяйственных руководителей.

Что касается главного звена социалистического самоуправления народа — Советов народных депутатов, — то Г. Х. Шахназаров, например, видит пути совершенствования отбора кандидатов в депутаты в том, что «крупные коллективы и группы избирателей могли бы предлагать своих кандидатов, а затем в порядке согласительной процедуры (в ходе встреч представителей партийных и других общественных организаций этих коллективов, на которых обсуждались бы сравнительные качества кандидатов, их достоинства и недостатки), приходиться к решению и договариваться о выдвижении одного кандидата» [13, с. 187]. В свете высокой оценки, данной в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии потенциальным возможностям пенсионеров [3], убедительно звучит аргументация Э. Л. Кузьмина, обратившего внимание на целесообразность избрания в Советы определенного числа депутатов из 50 млн. пенсионеров. Основанием для этого является их опыт, компетентность, желание работать и большой резерв свободного времени, в связи с чем их депутатская работа «позволила бы существенно обогатить деятельность органов народной власти» [13, с. 248].

Известные личностные особенности необходимы для участников всех демократических процессов, связанных с деятельностью любых иных органов или организаций. Целесообразно поэтому разработать на научной основе модели участников отдельных форм общественной самодеятельности. Доведение этих моделей до всеобщего сведения создаст предпосылки для должной самооценки граждан, наиболее рационального выбора каждым из них соответствующей его личностным данным формы общественной самодеятельности. Это послужит и для ориентировки иных, участвующих в формировании соответствующего общественного органа лиц. Можно было бы создавать специальные общественные комиссии, осуществляющие тестирование кандидатов в формируемый орган с последующей проверкой его результатов путем сопоставления личных качеств кандидата с разработанной моделью.

Условием повышения эффективности демократии, социальной активности личности являются рост материального благосостояния населения, уровня его образованности и культуры, создание дополнительных резервов свободного времени и повышение на этой основе активности граждан. В этой связи важно осуществление решений XXVII съезда КПСС по расширению производства товаров группы «Б», развитию системы среднего, специального и высшего образования, сети предприятий бытового обслуживания, общественного питания, детских учреждений, школ-интернатов и т. д. Велико здесь значение и идеологической работы, нацеленной на

совершенствование социализма, принципы осуществления которой сформулированы в материалах XXVII съезда КПСС.

Как «исходный пункт психологической перестройки наших кадров» [3] партия рассматривает расширение гласности. Широкая гласность — важный фактор повышения эффективности работы Советов, депутатов, народного контроля, социалистического соревнования и т. д. Ее расширение происходит по линии все более частых выступлений руководителей всех рангов перед населением, публикации прессой материалов о решениях, принимаемых на всех уровнях руководства, публикации и обсуждения повестки дня предстоящих сессий Советов и проектов их решений, проведения открытых и выездных заседаний постоянных комиссий Советов, дней депутата, открытого письма и т. д. Заслуживает распространения практика по утверждению исполкомами перечня информации, обязательной для доведения до сведения населения. Эффективная форма контактов работников центра и мест с трудящимися — телевидение, обеспечивающее не только прямую, но и обратную связь с многомиллионной аудиторией, как, например, программа центрального телевидения «Проблемы, поиски, решения».

Гласность — источник формирования и выявления общественного мнения, использование которого — важное условие повышения эффективности процесса управления и принятия государственных решений. О заложенных здесь возможностях свидетельствуют факты. Так, в редакции газет ежегодно поступают 50—70 миллионов писем трудящихся, в том числе в период между XXVI и XXVII съездами партии только в ЦК КПСС их поступило 3,5 миллиона. В течение работы Советов очередного созыва депутатам дается 700—800 тыс. наказов избирателей. При выявлении общественного мнения все большему применению подлежит активная форма его выявления — опросы, анкетирование, общественные обсуждения и дискуссии, а также совершенствование методики учета, систематизации и обобщения результатов волеизъявления населения.

Важным фактором, стимулирующим развитие демократии, является организационная работа, особенно в области руководства хозяйством, где систематически проводятся эксперименты, нацеленные на то, чтобы «сомкнуть меры по совершенствованию системы управления сверху донизу с развитием коллективных форм организации и стимулирования труда снизу, поднять активность трудящихся» [14, с. 13]. В то же время в сфере организационной работы проявляют себя и некоторые снижающие эффективность демократии факторы, традиции и стереотипы.

Такова, например, тенденция осуществления исполкомами руководящих функций в отношении собственных Советов. Прав Д. А. Керимов, отмечающий нетерпимость ситуации, когда «Советы народных депутатов, призванные руководить своими исполнительными комитетами, оказываются в положении руководимых ими» [8, с. 10]. Решение вопроса следует искать на пути повышения активности сессий, постоянных комиссий и депутатов Советов, более последовательного осуществления в их деятельности сочетания

принятия решений с организацией и проверкой их исполнения, реализации давно высказываемых в литературе предложений об «изъятии у исполкомов президиальных функций» [5, с. 41], формирования президиумов местных Советов для руководства в период между сессиями работой постоянных комиссий и депутатов и контролем за исполнительным аппаратом.

Как орудие социального прогресса демократия не совместима с консерватизмом, парадностью, формализмом, заорганизованностью, она является антиподом бюрократизма. Созданию простора для действия присущих демократии закономерностей препятствуют и устарелые организационные формы. В этой связи при всем значении демократических процедур следует опасаться взгляда на них как на самоцель, что может привести к расхождению между словом и делом, ненужной трате времени, к подмене бессодержательной формой делового рассмотрения и решения по существу тех или иных вопросов. Поэтому любую сложившуюся в практике процедуру необходимо периодически пересматривать с точки зрения целесообразности ее сохранения, изыскания возможности ее упрощения, уменьшения отводимого на нее времени, количества рассматриваемых с ее помощью вопросов, участвующих в ней субъектов, что, естественно, должно делаться без ущерба для качества принимаемых решений. Следовало бы также установить юридическую обязанность компетентных органов периодически сокращать перечень требуемой от нижестоящих органов отчетности.

В правовой сфере росту эффективности демократии в наибольшей степени способствует тенденция повышения общности правового регулирования, обеспечивающая осуществление предначертаний партии о недопущении мелочной регламентации и администрирования в отношении исполнителей, стимулирования самостоятельности предприятий и объединений и творческой активности трудящихся. Разумеется, общность не равнозначна абстрактности. Формулировки закона должны быть достаточно конкретными, чтобы исключить возможность толкования, умаляющего права граждан и общественных организаций. При этом, как подчеркнул М. С. Горбачев, «подлинной самостоятельности и ответственности предприятий и объединений, очевидно, можно добиться при правильном определении прав и обязанностей каждого уровня управления» [11, 1985, 4 апр.]. Для преодоления негативной практики издания противоречащих требованиям закона и подчас ограничивающих права граждан, объединений и предприятий ведомственных актов, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить выдвинутые в литературе предложения о регулировании в будущем прав граждан исключительно на уровне закона; установить обязательность воспроизведения в управленческих актах тех общих положений закона, которые лежат в основе регулируемых ими отношений; обеспечить улучшение юридической службы в министерствах, ведомствах, исполкомах, на предприятиях; усилить правовую пропаганду, направленную на ориентирование работников исполнительного аппарата на соблюдение прежде всего законов, существенно

улучшить прокурорский надзор за соответствием закону ведомственных актов.

При измерении эффективности демократии важен учет как количественных, так и качественных показателей. Значение количественных показателей прямо вытекает из ленинских идей о развитии самоуправления народа, о поголовном вовлечении масс в управление. Весомые и важные количественные показатели достигнуты в работе Советов. Об этом свидетельствует 2286 тыс. депутатов, входящих в состав 50 тыс. Советов; 31,5 млн. участников органов общественной самодеятельности; до 10 млн. членов избирательных комиссий и т. д. Все это еще не является, однако, абсолютной гарантией высокого качества их работы. Рост этих и иных количественных показателей (числа участников социалистического соревнования, народных университетов, членов ДНД и др.) только при надлежаще организованном уровне и отсутствии формализма свидетельствует о повышении эффективности демократических институтов. Лишь иногда количественные показатели характеризуют качественную сторону дела. Так, данные о почти 100 %-ном участии избирателей в выборах содержат качественные показатели политической активности трудящихся, эффективности советской избирательной системы.

Как количественные, так и качественные резервы повышения эффективности демократии, имеются по всем направлениям ее развития. XXVII съезд КПСС указал, что местные Советы «могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [3, с. 56] путем усиления их самостоятельности и активности, децентрализации в решении вопросов, затрагивающих интересы мест. Усилению гарантий осуществления Советами своих прав способствует более детальная законодательная регламентация их отношений с неподведомственными им предприятиями, министерствами и ведомствами.

Хорошая школа демократии — работа органов народного контроля, возможности которых во многом определяются их массовостью. В СССР действуют 760 тыс. групп и 500 тыс. постов народного контроля, около 400 тыс. внештатных инспекторов и 10 млн. народных контролеров. Однако эффективность контроля зависит не только от количества его участников, числа проверок и обнаруженных недостатков. Она определяется и тем, в какой мере проделанная работа способствовала предотвращению или существенному уменьшению в будущем аналогичных нарушений, т. е. новому качественному уровню работы контролируемого предприятия, ведомства, региона и т. д.

Мощный резерв повышения эффективности демократии — реализация решений XXVII съезда КПСС о дальнейшем повышении роли трудовых коллективов, создании их постоянно действующих Советов, расширении круга проблем, рассматриваемых общими собраниями коллектива, улучшении работы общественных организаций, преодолении ими элементов пассивности, расширении их прав.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 4. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1985. 5. Барабашов Г. В., Шеремет К. Ф. Конституция СССР и теоретические проблемы развития Советов//Сов. государство и право. 1985. № 5. С. 33—42. 6. Карельский В. М. О диалекте социалистической демократии//Проблемы теории социалистического государства и права. М., 1977. С. 18—20. 7. Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура. Методологические проблемы. М., 1983. 8. Керимов Д. А. Демократизм советского государственного строительства//Вопр. философии. 1984. № 4. С. 3—21. 9. Кузьмин Е. Л. Вопросы демократии и борьба идей о международных отношениях М., 1984. 10. Общая психология. М., 1981. 11. Правда. 12. Сафаров Р. А. Взаимодействие государства и социального прогресса//Социалистическое государство и общественный прогресс. М., 1982. С. 22—31. 13. Шахназаров Г. Х. Социалистическая судьба человечества. М., 1978.

Поступила в редколлегию 12.03.86.

---

А. А. ПУШКИН, д-р юрид. наук

Харьков

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

---

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии М. С. Горбачев, говоря об основных направлениях экономической политики, отметил, что решение новых задач в экономике невозможно без глубокой перестройки хозяйственного механизма, создания целостной, эффективной и гибкой системы управления, позволяющей полнее реализовать возможности социализма [1, с. 33].

В стране был проведен широкомасштабный экономический эксперимент, итоги которого, с учетом взятого партией курса на ускорение социально-экономического развития страны, были подведены на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС и специальном совещании в ЦК КПСС в июле 1985 г. по вопросам научно-технического прогресса в народном хозяйстве. В результате был принят ряд важных постановлений, одним из которых является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1985 г. «О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на ускорение научно-технического прогресса» [2, 1985, № 18, ст. 118]. «Новые методы хозяйствования, апробированные экспериментально, с нынешнего года, — отметил М. С. Горбачев, — вошли в жизнь предприятий и объединений, выпускающих половину всей промышленной продукции. Начато их внедрение в сфере бытового обслуживания, в строительстве, на транспорте» [1, с. 34].

Все это обусловило существенные изменения в правовом положении объединений и предприятий — основных звеньев хозяйственной системы.

Так, в целях обеспечения постоянного и реального научно-технического обновления производства, отвечающего общегосударственным интересам, установлено, что министерства (ведомства) задания по изготовлению опытных образцов и освоению серийного производства основных видов новой техники включают в планы производственных объединений и предприятий в натуральном выражении. Это, бесспорно, действенная форма осуществления научно-технической политики в народном хозяйстве, которая дает возможность ориентировать предприятия и объединения на внедрение в производство определенных научно-технических достижений.

Вместе с тем расширены и финансовые возможности производственных объединений и предприятий по созданию новой техники. Значительная часть связанных с этим работ осуществляется за счет дополнительно выделенных им средств из единого фонда развития науки и техники вышестоящих органов. При этом, что особенно важно отметить, для более полного учета работ по созданию новой техники при оценке конечных результатов хозяйственной деятельности производственных объединений и предприятий, а также в целях повышения их ответственности и заинтересованности в своевременном проведении этих работ предусмотрено, что, начиная с 1986 г., производственные объединения и предприятия включают в объем реализуемой продукции стоимость работ по освоению в производстве новой техники, оплаченных за счет выделенных им средств единого фонда развития науки и техники. Это безусловно важный экономический стимул в максимальном использовании указанных средств, ибо средства, использованные из данного фонда, должны затем возмещаться покупателями и заказчиками новой техники производственным объединениям и предприятиям и оставаться в их непосредственном распоряжении. Они не подлежат изъятию вышестоящими органами, хотя ранее и были получены из их централизованных фондов.

Соответственно невыполнение предусмотренных планом заданий по освоению в производстве изделий новой техники, финансируемых за счет указанных средств, учитывается при оценке выполнения плана реализации продукции, исходя из обязательств по поставкам, согласно заключенным договорам.

Производственные объединения и предприятия — это организации, действующие на хозрасчете и являющиеся юридическими лицами. Все свои расходы по производству продукции они должны покрывать доходами от ее реализации. «Важно неукоснительно проводить в жизнь принцип, согласно которому предприятия и объединения полностью отвечают за безубыточность своей работы», — подчеркнул М. С. Горбачев [1, с. 40]. Поэтому цены, по которым они реализуют свою продукцию по договорам с другими организациями, также должны оказывать существенное влияние на их финансовое положение и научно-технический уровень производства. Так, начиная с 1986 г., по продукции производственно-технического назначения, соответствующей высшей категории качества, в зависимости от ее экономической эффективности, применяется

надбавка к оптовой цене в размере до 30 %. На продукцию же, отнесенную лишь к первой категории, — скидка с оптовой цены в первый год в размере 5 %, во второй — 10 %, в третий — 15 %. Если при повторной аттестации такая продукция не будет отнесена к высшей категории качества, она должна быть снята с производства. Эти суммы скидок с оптовых цен перечисляются производственными объединениями и предприятиями-изготовителями продукции в доход государственного бюджета, притом до 70 % они возмещаются за счет их фондов материального поощрения. Несомненно, что данная мера будет иметь большое стимулирующее значение в деле повышения эффективности работы производственных объединений и предприятий.

Расширены возможности производственных объединений и предприятий и в проведении мероприятий по обновлению основных производственных фондов за счет собственных средств и кредитов банков.

Увеличены размеры отчислений средств от прибыли в фонды развития производства объединений и предприятий; образование этих фондов осуществляется по стабильным на пятилетие нормативам, что создает устойчивость финансового положения производственных объединений и предприятий на длительный период; средства таких фондов могут накапливаться производственными объединениями и предприятиями для осуществления необходимых мероприятий в последующие плановые периоды; средства этих фондов руководителями производственных объединений и предприятий с согласия трудовых коллективов могут использоваться по самым различным направлениям, обеспечивающим техническое перевооружение и реконструкцию производства, подготовку выпуска новой продукции и внедрение прогрессивных технологических процессов, устранение узких мест в основном и вспомогательном производствах, расширение выпуска товаров народного потребления, рост производительности труда и снижение себестоимости продукции.

Важно отметить, что производственные объединения и предприятия за счет средств фонда развития производства самостоятельно разрабатывают и утверждают планы технического перевооружения производства. Связанные с этим данные об объеме капитальных вложений они представляют соответствующим министерствам (ведомствам), которые учитывают их в полном объеме как нецентрализованные и представляют их вместе с проектами планов централизованных капитальных вложений в Госплан СССР для учета при подготовке проектов планов. Предусмотрена и действенная система материально-технического обеспечения самостоятельно разрабатываемых производственными объединениями и предприятиями планов технического перевооружения. Установлено, что разработка планов материально-технического снабжения Госпланом СССР, Госснабом СССР, министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров союзных республик

должна начинаться с первоочередного рассмотрения и обеспечения в полном объеме потребности в материально-технических ресурсах работ по техническому перевооружению за счет средств фондов развития производства объединений и предприятий. Такое положение существенно укрепляет имущественную самостоятельность производственных объединений и предприятий, наполняет их права как юридических лиц новым реальным содержанием.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1985 г. предусмотрен целый ряд других мер, направленных на повышение заинтересованности и ответственности производственных объединений и предприятий за результаты своей хозяйственной деятельности, в особенности за состояние научно-технического перевооружения производства. Так, для обеспечения реализации предоставленных производственным объединениям и предприятиям новых прав в планировании и хозяйственной деятельности запрещено министерствам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик, начиная с плана на 1986 г., доводить в качестве утверждаемых до подведомственных производственных объединений и предприятий показатели, не вытекающие из новых условий хозяйствования; не допускается ограничение их прав, излишняя регламентация и мелочная опека. Это существенные гарантии новых прав, предоставленных производственным объединениям и предприятиям, которые одновременно укрепляют и в целом их правовое положение как субъектов советского гражданского права.

Однако сказанное не означает, что правовое положение объединений и предприятий не нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии. Как отмечал М. С. Горбачев, «...мы находимся лишь в начале пути» [1, с. 34]. Предстоит большая работа, связанная с дальнейшим внедрением в деятельность предприятий и объединений подлинного хозрасчета, максимального использования в их деятельности товарно-денежных отношений в соответствии с присущим им при социализме новым содержанием для повышения эффективности производства, совершенствования распределения, обмена и потребления. «Развивая централизованные начала в управлении и планировании, в решении стратегических задач,— подчеркивается в Программе КПСС, — партия будет активно осуществлять **меры по повышению роли основного производственного звена** — объединений и предприятий, последовательно проводить линию на расширение их прав и хозяйственной самостоятельности, усиление ответственности и заинтересованности в достижении высоких конечных результатов. Оперативно-хозяйственная работа должна сосредоточиваться на местах — в трудовых коллективах» [1, с. 148—149].

Законодательство об объединениях и предприятиях должно постоянно совершенствоваться, отвечать назревшим задачам нашего общества на каждом этапе его развития. Уже сейчас является излишней двойственностью в определении правового статуса объединений и предприятий. Необходимо принять единое Положе-

ние о производственном объединении и предприятий, которое бы в принципе одинаково определяло их права и обязанности в различных областях деятельности — планировании, научно-техническом прогрессе, капитальном строительстве, материально-техническом снабжении, в области финансов, труда, заработной платы и т. д. При этом Положение должно быть утверждено Верховным Советом СССР, что будет исключать подмену его действия различного рода подзаконными ведомственными нормативными актами.

В материалах XXVII съезда партии указаны и главные пути, по которым должно и дальше совершенствоваться законодательство об объединениях и предприятиях.

Так, в целях углубления хозяйственного расчета объединений и предприятий предстоит установить еще более тесную и жесткую зависимость между конечными результатами их деятельности с теми фондами, которые они образуют для развития производства, оплаты труда и материального поощрения, удовлетворения своих социальных нужд. Важно, чтобы в конечном счете все объединения и предприятия на деле действовали на началах самофинансирования и самоокупаемости.

Это, несомненно, потребует пересмотра в целом всех норм, определяющих правовой режим имущества указанных фондов. Фонд развития производства объединений и предприятий должен стать основным источником финансирования не только затрат по разработке и внедрению новой техники, а и вообще всех работ по расширению и совершенствованию производства, в том числе связанных и с капитальным строительством. По своим размерам это должен быть внушительный фонд, образуемый непосредственно за счет тех сумм, которые получает объединение, предприятие от реализации своей продукции потребителям. Зарабатываться должны и другие фонды экономического стимулирования — материального поощрения, социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. Одно из направлений перестройки хозяйственного механизма как раз и состоит в том, указал М. С. Горбачев, чтобы «решительно раздвинуть границы самостоятельности объединений и предприятий, поднять их ответственность за достижение наивысших конечных результатов. Для этого перевести их на подлинный хозрасчет, самоокупаемость и самофинансирование, поставить уровень доходов коллективов в прямую зависимость от эффективности работы» [1, с. 33].

Еще большее значение в руководстве предприятиями и объединениями приобретает система экономических нормативов. Как подчеркнул Н. И. Рыжков, «экономические нормативы — перспективный инструмент планового руководства. В них гибко сочетаются централизованное начало в управлении экономикой с использованием товарно-денежных отношений и закона стоимости» [1, с. 251]. В законодательстве об объединениях и предприятиях экономические нормативы использовались при образовании фондов экономического стимулирования, формирования собственных оборотных средств предприятий и объединений и в некоторых других случа-

ях, но и в этих случаях до недавнего времени они не носили стабильного характера. Это ослабляло хозрасчет и творческую инициативу объединений и предприятий, поскольку условия их деятельности заранее четко не определялись. «С учетом накопленного опыта предстоит расширить сферу применения нормативов, перевести на нормативные основы систему взаимоотношений государственных предприятий с бюджетом» [1, с. 251].

В связи с сосредоточением в деятельности министерств решенных вопросов, касающихся не оперативно-хозяйственной работы объединений и предприятий, а технической политики, внутриотраслевых пропорций, удовлетворения потребностей народного хозяйства в высококачественной продукции своих отраслей, законодательство об объединениях и предприятиях должно быть «расчищено» от норм, практически устанавливающих мелочную опеку над ними. В частности, объединениям и предприятиям следует дать право самостоятельно реализовать сверхплановую продукцию, неиспользуемое сырье и материалы, оборудование и т. д., о чем прямо говорил М. С. Горбачев [1, с. 36]. Следует в законодательстве снять и оговорки «с предварительного разрешения», «с последующим уведомлением» при решении объединениями, предприятиями и многих других вопросов своей оперативно-хозяйственной деятельности (капитального ремонта подрядным способом, списания в необходимых случаях со своего баланса имущества и т. д.).

Объединения и предприятия как юридические лица действуют через свои органы — руководителей. Многие вопросы они решают совместно или по предварительному согласованию с общественными организациями: профсоюзными, трудовыми коллективами. В материалах XXVII съезда партии указывается на необходимость дальнейшего развития демократических начал в управлении: расширения прямого участия трудящихся в делах предприятий и объединений через советы трудовых коллективов. В этой связи в законодательстве должна быть разработана четкая система взаимоотношений органов предприятий и объединений и советов трудовых коллективов, решения которых по ряду вопросов должны быть обязательными для администрации объединений и предприятий.

Сказанным не ограничиваются конкретные пути дальнейшего совершенствования правового положения объединений и предприятий в соответствии с задачами современного периода. «В конечном счете, — сказано в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — все, что мы делаем по совершенствованию управления и планирования, перестройке организационных структур, направлено на создание условий для **эффективной работы основного звена хозяйственной системы — объединения, предприятия**» [1, с. 35]. Целесообразно, чтобы наряду с Положением об объединении и предприятии Верховным Советом СССР был утвержден и специальный закон об управлении народным хозяйством.

Наконец, важная законодательная мера такого же порядка — пересмотр Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, в которых должны содержаться развернутые

разделы, определяющие гражданскую правосубъектность объединений и предприятий, их участие в качестве юридических лиц в разнообразных хозяйственных обязательствах как друг с другом, так и с гражданами.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. СП СССР

*Поступила в редколлегию 17.03.86*

М. И. БАРУ, д-р юрид. наук

Харьков

### УСКОРЕНИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

XXVII съезд КПСС сформулировал и развил концепцию дальнейшего ускорения социально-экономического развития нашего общества. Принципы и содержание этого магистрального направления получили исчерпывающее и яркое освещение в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии [3].

Предстоит техническая реконструкция всего народного хозяйства, и подобно тому как этот процесс, разумеется, не исключает максимального использования наличных материальных ресурсов, такое же явление имеет место и в правовом арсенале.

Реализация партийных установок, осуществление их на деле, определяются двумя взаимосвязанными моментами: ускорением научно-технического прогресса и повышением творческой роли человеческого фактора. Оба эти элемента, связанные и переплетающиеся между собой, имеют свой особенный правовой аспект.

Нормы различных отраслей советского права активно, своим нормативно-регулятивным свойством оказывают воздействие на процессы и явления, способствуя достижению намеченных целей. И в этом свете, среди всей материи советского права особое место занимает советское социалистическое трудовое право, регулирующее самые распространенные, жизненно важные общественные отношения — трудовые, в которых участвуют все способные к труду граждане. Их участие в труде — конкретная реализация самого ценного для человека права — права на труд (ст. 40 Конституции СССР) — вместе с тем является и выполнением конституционной обязанности (ст. 60 Конституции).

Сочетание прав и обязанностей является важнейшим принципом нашего права. Именно социалистическое право, в отличие от буржуазного, обеспечило гармоничное сочетание прав и обязанностей. М. С. Горбачев подчеркивал, что «...суть социализма такова, что права гражданина не существуют и не могут существо-

вать без его обязанностей, равно как нет и обязанностей без прав» [3, с. 61].

В материалах XXVII съезда КПСС (а до этого на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса и на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС) с особой силой подчеркивается необходимость активизации человеческого фактора. Сущность этого требования заключается в том, чтобы добиться такого положения, при котором каждый работник выполнял бы возложенные на него трудовые обязанности добросовестно, творчески, со знанием дела, интенсивно, с полной отдачей, при достижении высоких качественных показателей. В. И. Ленин требовал «неустанно добиваться того, чтобы на деле обеспечивалась *личная* ответственность *каждого* за определенную, строго и точно означенную работу...» [2, т. 39, с. 308].

Активизация человеческого фактора имеет еще одну сторону, без которой достижение указанной выше цели затрудняется. Суть ее заключается в том, что человек должен постоянно саморазвиваться, повышать свою культуру, свои знания и, конечно, морально-этические свойства. Без этой стороны активизация человеческого фактора в условиях ускорения научно-технического прогресса не представляется возможной.

В советском трудовом праве немало средств, способствующих активизации человеческого фактора (нормы, регулирующие материальное и моральное стимулирование, охрану труда, дисциплину труда, повышение квалификации и др.).

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии сказано: «Качественные сдвиги в социальной сфере невозможны без **глубоких преобразований в содержании труда**» [3, с. 48]. И, прежде всего, имеется в виду качество самого труда. Само понятие «качество труда» в юридической литературе разработано еще недостаточно. Р. И. Кондратьевым, например, предложено следующее определение: «Под качеством труда в правовом смысле следует понимать степень реального выполнения работником трудовых обязанностей или осуществление прав, установленных законодательством» [7, с. 48]. Представляется, что в предложенном определении неуместна альтернатива, ибо выполнение обязанностей есть в то же время и осуществление прав. Поэтому их противопоставление для характеристики качества труда неприемлемо. Полагаем, что качество труда определяется его творческим характером, интенсивностью, производительностью и результативностью, т. е. достижением максимально эффективного результата при неременном соблюдении действующих правовых и иных социальных норм.

Развитие советского трудового права в условиях ускорения научно-технического прогресса вызовет определенные изменения в действующем законодательстве. Все институты советского трудового права испытывают влияние научно-технического прогресса и вместе с тем оказывают воздействие на его ускорение. В результате возникают новые проблемы и задачи не только перед

теорией трудового права, но и перед практикой, включая практику нормотворческих и правоприменительных органов.

Выравнивание технических и экономических условий труда, естественно, скажется на динамике нашего права, сократится потребность в многочисленных правовых актах, отражающих дифференциацию трудового права, подчас усложняющую процесс правового регулирования. Нельзя не согласиться с мнением А. С. Пашкова о том, что «внедрение механизации во все отрасли народного хозяйства, развитие транспортных средств между районами содействуют выравниванию экономического и правового положения работников» [9, с. 38].

Противоположную позицию занимает П. Ю. Орловский, который предвидит перспективу дальнейшего развития трудового права в связи с потребностями технического прогресса в широком распространении дифференциации [10]. Приводимые им соображения свидетельствуют о том, что связь между общим законодательством и специальными нормами, в которых и выражается дифференциация, представленная у П. Ю. Орловского не в общепринятом в науке права смысле, в результате чего он пришел, на наш взгляд, к неправильному выводу. Этот вывод не разделяют и другие ученые. Так, С. С. Каринский также отмечал, что в связи с унификацией условий труда понадобится на определенном этапе обобщение дифференцированных норм [6, с. 116]. Конечно, речь идет не об отмене дифференцированных норм, а о сокращении сферы их действия.

Большое значение уже приобрели и в перспективе будут приобретать локальные нормы. Это свидетельствует о демократизации нашего права. Наконец, технические инструкции, не являясь правовыми актами, подключаются к действию правовых актов, хотя бы потому, что их несоблюдение может влечь за собой невыгодные последствия для их нарушителей. Причем эта ответственность наступит по нормам трудового права, а иногда не только трудового права.

Говоря о демократизации нашего права, следует упомянуть широкие полномочия трудовых коллективов, предусмотренные в Законе от 17 июля 1983 г. [4, 1983, № 25, ст. 382]. Эти полномочия сформулированы в ст. 10 Закона.

Трудовые коллективы принимают меры к укреплению научно-технического прогресса, широкому внедрению в производство и другие сферы жизни достижений науки, новой техники, передовой технологии, научной организации труда и управления; содействуют массовому техническому творчеству, изобретательству и рационализации, охране прав новаторов производства; оказывают поддержку научным и научно-техническим обществам, организациям изобретателей и рационализаторов; принимают меры морального стимулирования и вносят предложения о поощрении работников, активно участвующих в разработке и внедрении новой техники, технологии, распространении передового опыта; заслушивают администрацию об осуществлении мероприятий по

внедрению достижений науки и техники, развитию творческой инициативы, изобретательства и рационализации, дают соответствующие рекомендации.

Общая тенденция трудового законодательства в смысле повышения гарантий трудящихся в процессе труда должна получить свое дальнейшее развитие и проявление в связи с существенными изменениями в качестве труда на современном этапе. Напряженность труда, усиление психофизической стороны процесса трудовой деятельности, разумеется, должны получить свое отражение в правовой сфере, в частности, в регулировании вопросов рабочего времени и времени отдыха, вопросов охраны труда и техники безопасности, в решении других социальных вопросов, от которых зависят интенсивность и результативность труда. В этом направлении предстоит огромная исследовательская и правотворческая работа.

Непременное условие ускорения научно-технического прогресса — широкое внедрение достижений науки и техники в практическую деятельность.

В. И. Ленин учил, что строить новое общество можно только при условии, чтобы «наука действительно входила в плоть и кровь, превращалась в составной элемент быта вполне и настоящим образом» [2, т. 45, с. 391].

Решение этой задачи обеспечивается различными нормами права и при том различных отраслей права. Нормы изобретательского и трудового права, отражая процессы и явления, связанные с решением указанной задачи, оказывают свое активное, регулятивное воздействие.

Еще К. Маркс указывал, что промышленность «посредством внедрения машин, химических процессов и других методов... постоянно производит перевороты в техническом базисе производства, а вместе с тем и в функциях рабочих и в общественных комбинациях процесса труда» [1, т. 23, с. 498]. Научно-технический прогресс существенно меняет функции рабочих и общественных комбинаций труда. И все это протекает в правовой форме.

По мере ускорения научно-технического прогресса, сопровождаемого комплексной автоматизацией и механизацией производства, внедрением роботов, компьютеров, конвейеров и других средств автоматизации, значительно сократится потребность в количестве рабочих и служащих.

В условиях капитализма этот процесс неизбежно пополняет огромную армию безработных, обрекая их на нужду и голод. Вопреки утверждению буржуазных идеологов (Р. Арон, З. Бжезинский и др.) о гуманизации труда в связи с научно-технической революцией, объективная действительность свидетельствует об обострении противоречий между трудом и капиталом, усилении классовой борьбы. Об этом свидетельствует рост стачечного движения, особенно стачек солидарности и т. п. Буржуазное государство усиливает борьбу со стачечным движением, используя не только силу, в частности военную, но и аппарат права, с помощью

которого осуждаются передовые представители рабочего класса к тюремным и другим наказаниям. В этом же направлении действует и законодательная машина буржуазных государств. Более 10-ти лет тому назад в Англии принят закон «Об отношениях в промышленности», которым установлена обязательная регистрация профсоюзов и контроль над ними. В 1982 г. принят закон Теббита, установивший штраф за забастовки солидарности. В подавляющем большинстве капиталистических стран запрещены стачки по политическим мотивам. В США, в 1981 г. был разгромлен профсоюз авиадиспетчеров, и в результате 11 тыс. человек были уволены с работы.

В Программе КПСС отмечается: «Тяжелые социальные последствия влечет за собой научно-техническая революция при капитализме» [3, с. 131].

Диаметрально противоположное положение мы наблюдаем во всех странах социалистического содружества. Один из основополагающих принципов социалистической экономики — принцип планового руководства народным хозяйством — проявляется в полной мере как в ускорении научно-технического прогресса, так и во всех социальных явлениях, ему сопутствующих. Все это выдвигает на передний край проблему планового перераспределения кадров, направления их в различные предприятия и даже отрасли народного хозяйства. Этому способствуют соответствующие нормы советского трудового права. Укажем на нормы, регулирующие деятельность разветвленной системы органов трудоустройства и другие мероприятия, в частности, на постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию организованного набора рабочих и общественного призыва молодежи» от 27 сентября 1984 г. [5, 1984, № 35, ст. 190].

Определившаяся линия партии на интенсификацию производства предполагает значительное увеличение объема выполняемых работ не экстенсивным, а интенсивным путем. Решающим фактором является внедрение достижений науки и техники, повышение производительности труда, максимальное использование рабочего времени, укрепление трудовой и производственной дисциплины. Все это неизбежно должно влечь высвобождение некоторых работников и сокращение их численности. Масштабы и темпы сокращения ручного и малоквалифицированного труда в 12-й пятилетке предстоит увеличить минимум в два раза. При этом объем работ будет неизменно увеличиваться. Ярким примером является получивший широкое признание и распространение опыт Щекинского объединения «Азот», основным принципом которого является: «Персонала меньше, работы больше». И это полностью соответствует задаче, вытекающей из процесса ускорения научно-технического прогресса.

В действующем праве и правоприменительной практике приобретает, таким образом, особое значение проблема переводов на другую работу. В свое время и теория и действующее право, ре-

шая вопрос о сущности и признаках перевода на другую работу, придавали значение лишь одному признаку — роду работы, т. е. изменению лишь профессионального, квалификационного и объемного признаков [8]. Ныне же и литература, а главное законодательство не ограничиваются лишь этим признаком. Закон (ст. 32 КЗоТ УССР) придает значение и другим существенным признакам, в частности, системе оплаты, гарантиям и др. Важно отметить, что перечень существенных признаков, названных в законе, формулируется не по принципу *numerus clausus*, а дается как примерный. Следовательно, понятие существенных признаков является оценочным. Раскрыть содержание этого признака законодатель делегирует в каждом отдельном случае правоприменительным органам.

При решении вопроса о переводе на другую работу или в другое предприятие или в другую местность — во всех этих случаях требуется согласие работника.

Таким образом, законодательство о переводах — это реальное средство разрешения одной из проблем, порождаемой ускорением научно-технического прогресса. Соблюдение норм права о переводах, вместе с тем, выступает как существенная гарантия прав работников в процессе труда. Однако далеко не всегда конкретные условия дают возможность прибегнуть к переводам. И в этих случаях неизбежно увольнение по сокращению штатов. Отметим, что само понятие «сокращение штатов» подверглось существенному изменению. По старому законодательству (КЗоТ 1922 г.) сокращение штатов было возможно в случае сокращения объема работ (п. «а» ст. 147 КЗоТ УССР 1922 г.). В случае спора суд требовал доказательств того, что на данном предприятии сократился объем работы. Если таких доказательств не было, увольнение признавалось незаконным. Разумеется, в условиях всевозрастающего развития производительных сил и всей экономики такой критерий не отвечает новым требованиям. Новое законодательство (п. 1 ст. 17 Основ законодательства СССР и союзных республик о труде и п. 1 ст. 40 КЗоТ УССР) решает вопрос по-новому. В нем нет упоминания о сокращении объема работ. Решающим и определяющим фактом, помимо ликвидации, является сокращение численности работников. Но и в этом случае администрация должна принять меры к переводу увольняемого. Невыполнение этой обязанности влечет за собою признание увольнения незаконным. Верховный суд СССР в постановлении Пленума от 26 апреля 1984 г. указал судам на необходимость выяснения данного обстоятельства при рассмотрении дел об увольнении по сокращению штатов [11, 1984, № 3].

Представляется, что вопрос о трудоустройстве увольняемых должен решаться не только самим предприятием, но и другими государственными органами (местными Советами, вышестоящими органами и т. д.).

Учитывая важность возникающих вопросов в связи с переводами и увольнениями, целесообразно было бы издать специаль-

ный акт, в котором комплексно регулировался бы весь круг вопросов (основание, порядок, гарантии, разрешение споров и т. д.). Такой акт мог бы исходить от Госкомтруда по согласованию с ВЦСПС.

Творческий труд, к которому партия призывает в связи с задачей ускорения научно-технического прогресса, тесно связан с необходимостью перманентного повышения квалификации работников. Последнее предполагает повышение качества труда, усиление его творческого элемента и интенсивности. В Программе КПСС подчеркивается: «**Особое значение партия придает усилению творческого содержания и коллективистского характера труда, повышению его культуры, поощрению высококвалифицированной и высокопродуктивной работы на благо общества**» [3, с. 151]. Повышение квалификации работника составляет его право. Типовые правила внутреннего трудового распорядка среди обязанностей администрации предусматривают систематическое повышение деловой (производственной) квалификации работника (ст. 12). Это также составляет и право работника, поскольку среди гарантий права на труд, названных в ст. 40 Конституции СССР, предусмотрены также повышение квалификации и обучение новым специальностям.

В этой связи следует принципиально определить правовую природу права на повышение квалификации. Полагаем, что такое право следует охарактеризовать и оценить как субъективное. И, как всякое субъективное право, оно содержит важный момент — право притязания. Естественно, что такое притязание может быть направлено администрации. Именно администрация, как это предусмотрено в Типовых правилах трудового распорядка, обязана обеспечить работникам возможность реализации данного права. Эти обязанности следует закрепить в локальном акте, например в коллективном договоре либо в приложении к нему — в плане организационных и технических мероприятий на год. Конкретизация этих мероприятий должна выразиться в точном указании, в какой форме будет производиться повышение квалификации (с отрывом или без отрыва от производства, индивидуально или коллективно и т. д.).

Велика роль общественности в решении возникающих вопросов. Закон о трудовых коллективах содержит подробные полномочия трудового коллектива в повышении квалификации и расстановке кадров (ст. 13).

Определив право работника на повышение квалификации как право субъективное, закономерно возникает вопрос о способах защиты данного права, в каком порядке подлежат разрешению возможные на этой почве споры. В одних случаях можно отослать к общему порядку рассмотрения споров; в других такой порядок исключается. В частности, общий порядок рассмотрения споров следует соблюсти в случаях, когда в связи с повышением квалификации нарушены те или иные гарантии работников в процессе повышения квалификации (например, при нарушении правил об

оплате времени, затраченного на повышение квалификации, и в других случаях нарушения тех или иных правовых гарантий). Во всех названных и подобных случаях споры, возникающие в процессе повышения квалификации, подлежат разрешению в общем порядке. В остальных случаях, полагаем, у работника сохраняется право на жалобу, которая может быть направлена вышестоящему органу для разрешения по существу. Не исключается, думается, и возможность обращения с жалобой в общественные организации.

Говоря о субъективном праве на повышение квалификации, мы распространяем все приведенные соображения и на случай получения новой квалификации, если потребности производства могут быть удовлетворены не повышением квалификации работников, а приобретением новой квалификации.

Повышение квалификации и приобретение новой квалификации, помимо объективных предпосылок, нуждается и в субъективных факторах, побудительных мотивах, вызывающих заинтересованность, а значит и желание самого работника повысить квалификацию или приобрести новую специальность. Конечно, здесь действуют материальные и моральные стимулы. Что касается моральных стимулов, то они мыслятся не только в форме установленных законом поощрений, хотя, конечно, и они имеют большое значение. Сам процесс труда, основанный на новой технике, на достижениях науки, должен доставлять работникам моральное удовлетворение, даже радость, радость познания. Во всем этом мы тоже усматриваем субъективные факторы, или моральные стимулы, которые наряду с материальными обуславливают успех дела.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 4. Ведомости Верховного Совета СССР. 5. СП СССР. 6. Каринский С. С. Основные черты советского трудового права//Сов. государственное право. 1957. № 41. С. 11—21. 7. Кондратьев Р. И. Качество труда//Актуальные вопросы юридической науки на этапе развитого социализма. 1985. № 3. С. 480—490. 8. Пашёрстник А. Е. Право на труд. М., 1951. 9. Пашков А. С. Правовые формы обеспечения производства. М., 1967. 10. Советское трудовое право. Вопросы теории. М., 1978. 11. Бюл. Верховного Суда СССР.

Поступила в редколлегию 17.03.86.

**РАЗВИТИЕ ПРАВА РАБОЧИХ И СЛУЖАЩИХ НА УЧАСТИЕ  
В УПРАВЛЕНИИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, УЧРЕЖДЕНИЯМИ,  
ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

В резолюции XXVII съезда КПСС указано на необходимость последовательного углубления социалистического самоуправления народа. Предмет особого внимания партии — использование всех форм непосредственной демократии и прежде всего активизации трудовых коллективов, создание в них атмосферы социалистической взаимопомощи и требовательности, воспитания у трудящихся чувства полноправных хозяев производства, высокой ответственности за выполнение обязанностей перед обществом. Следует кардинально улучшить механизм практического осуществления демократических принципов и норм, закрепленных в Законе о трудовых коллективах [3, с. 109].

Важнейшим средством демократизации нашего общества является участие рабочих и служащих в управлении делами государства и общества. Право на участие в управлении служит средством развития самоуправления, народовластия в нашей стране. Характерно, что оно было закреплено в первых законодательных актах Советской власти. Так, широкие демократические права были предоставлены трудящимся в первых кодексах Законов о труде (1918 г. и 1922 г.), а затем в Положении о социалистическом государственном производственном предприятии [5, 1965, № 19—20, ст. 155]. В 1970 г. такое право было зафиксировано в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. В числе других прав (ст. 2) закреплено право рабочих и служащих на участие в управлении предприятиями, учреждениями, организациями. В Положении о правах профсоюзного комитета (1971) также сформулирован широкий круг вопросов по участию трудящихся в управлении производством [4, 1971, № 39, ст. 81; 1982, № 19, ст. 318]. В 1977 г. оно приобрело конституционный статус. Конституция 1977 г. в ст. 48 закрепила право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии подчеркивалось, что в социалистическом обществе, особенно в современных условиях, управление не может быть привилегией узкого круга профессионалов. Не только из теории, но и из собственной многолетней практики мы знаем, что социалистический строй успешно развивается лишь тогда, когда сам народ реально управляет своими делами [3, с. 55]. Практика подтверждает верность ленинских слов о том, что организаторская работа подильна и ря-

довому рабочему и крестьянину, обладающему грамотностью, знанием людей, практическим опытом [2, т. 35, с. 198].

Таким образом, это право объективно заложено в самой сущности социализма. Оно обусловлено общественной жизнью, материальным бытием и другими объективно существующими обстоятельствами, например, гуманистическим характером социалистического производства, имеющим своей целью повышение благосостояния и культуры народа. Это право следует рассматривать как неотъемлемую часть правового статуса работника [15, с. 14]. Реализация его способствует активизации человеческого фактора, совершенствованию социализма. Напротив, при капитализме, в условиях частной собственности на средства производства и эксплуатации человека человеком, трудящиеся массы устраняются от управления важнейшими процессами трудовой деятельности именно потому, что они не являются хозяевами средств производства. Капиталистическая система хозяйства «...в частноправовом порядке и самовластно... формулирует свое самодержавие над рабочими...» [1, т. 23, с. 435].

По своей сущности право на участие в управлении предприятиями, учреждениями и организациями в отличие от социально-экономических прав (напр., на труд, материальное обеспечение) является политическим и относится к основному праву группы политических прав. Оно определяет все остальные направления развертывания социалистической демократии. Его реализация означает вмешательство в работу государственных органов. Это право не на получение чего-либо от государства, а на поступок, действие, вторжение в работу предприятия (учреждения, организации). Такое участие способствует социальному прогрессу. Рабочие и служащие при этом не удовлетворяют свои материальные потребности, а хотят внести свой вклад в управление, улучшить его. Рабочий и служащий «при этом выступает в качестве носителя не только конкретной трудовой функции, он одновременно выполняет роль социального лица, входящего в трудовой коллектив, объединенный общественной собственностью на средства производства» [17, с. 15].

И. Сабо, анализируя право трудящихся на участие в управлении государством и обществом, приходит к выводу о том, что это право является по своему существу общественным [11, с. 48, 116].

Заметим, что это право принадлежит всем рабочим и служащим различных социальных групп, независимо от пола, национальности, отношения к религии, проживающим в различных географических районах страны, и т. д.

Не в силах опровергнуть глубокие черты советской демократии, буржуазные обществоведы (напр., Д. Хоф) пытались утверждать, что существующая в нашей стране политическая система приемлема для советского народа потому, что якобы отвечает национальным традициям России [22, с. 1]. Наша действительность — яркое свидетельство всей несостоятельности такого подхода. Советская демократия действует не только там, где живут

русские. Принципы социалистической демократии убедительно показывают свою жизнеспособность во *всех* братских союзных республиках и странах социалистического содружества.

Объем данного субъективного права у всех работников одинаков, независимо от занимаемой должности или выполняемой работы.

Этим правом наделены работники, занятые во всех сферах деятельности, в том числе в министерствах, ведомствах, объединениях, трестах, управлениях. Конституция и отраслевые законодательные акты не устанавливают никаких ограничений. Что касается трудовых отношений, то лицам, судимым в прошлом за хищения, растрату или другие корыстные преступления, запрещен до погашения срока судимости прием на работу, связанную с хранением материальных ценностей. Однако такие ограничения не препятствуют реализации права на участие в управлении [9, с. 237].

Важно также подчеркнуть, что пределы этого права, условия реализации не определяются договаривающимися сторонами, а предусмотрены в законе [18, с. 3—4]. Конкретизация отдельных положений может быть осуществлена в коллективном договоре.

Деятельность рабочих и служащих по участию в управлении является добровольной. Демократические права, предоставленные трудящимся, вообще не могут обеспечиваться возложением на них же таких юридических обязанностей. В законодательстве такие нормы отсутствуют. В этой связи трудно согласиться с мнением О. И. Косенко [13, с. 22] и А. И. Цепина [20] о том, что данное право — обязанность. Прав, на наш взгляд А. И. Экимов, когда пишет, что «право, которое становится обязанностью, перестает быть собственно правом. Иметь право — значит иметь право выбора. Но тот, на которого возложена обязанность, такой свободой не располагает» [21, с. 119]. Рабочие и служащие обязаны по трудовому договору выполнять трудовую функцию, а на этой основе у них возникает право участия в управлении. Включаясь в трудовой коллектив на основании трудового договора, член коллектива приобретает и соответствующие права по участию в управлении. Л. Я. Гинцбург и В. А. Масленников рассматривают участие трудящихся в управлении как явление, органически присущее социалистическому трудовому правоотношению [8, с. 103—104; 16, с. 41]. И действительно, там, где речь идет о праве на труд, речь идет и о праве на участие в управлении. Одно право связано с другим единой нитью. Право на труд во многом предопределяет право на участие в управлении. В этом смысле можно согласиться с Л. Д. Воеводиным, который пишет, что право на труд, право на участие в управлении государственными и общественными делами, являясь ядром системы права, образуют как бы костяк системы прав и свобод граждан СССР.

Указанные права составляют своеобразную визитную карточку конституционного статуса личности. Они определяют положение человека в нашем обществе, выражают степень социально-

политической и правовой активности граждан [7, с. 132]. Вместе с тем право на труд и право на участие в управлении — разные самостоятельные права, имеющие различную сущность и юридическую природу. В Конституции они закреплены в разных статьях. Прекращение трудового правоотношения не всегда означает потерю права на участие в управлении. Трудящиеся после увольнения могут его реализовать в виде предложений, замечаний, жалоб, критики действий должностных лиц путем обращения в вышестоящие и иные органы. Однако для общества наиболее ценным является участие рабочих и служащих в период работы, в местах приложения сил. Активизация участия именно рабочих и служащих в управлении — центральная задача партии.

В литературе длительное время было распространено мнение о том, что участие в управлении — это элемент единого сложного трудового правоотношения. Впоследствии отношения по участию трудящихся в управлении стали выделять в самостоятельные отношения. Правоотношения между профкомом и администрацией предприятий, учреждений, организаций стали называть коллективно-трудовыми.

В связи с принятием Закона о трудовых коллективах права рабочих и служащих по участию в управлении значительно расширены. Члены трудового коллектива непосредственно, а не через профсоюзный комитет выносят самостоятельно решения по большому кругу вопросов. Более того, в соответствии со ст. 20 Закона о трудовых коллективах вопросы на рассмотрение общих собраний (конференций) трудовых коллективов выносятся даже по инициативе отдельных членов коллективов, т. е. субъектом отношений может стать не только коллектив и администрация, но и отдельные члены коллектива и администрация. Поэтому отношения по участию в управлении можно рассматривать как самостоятельные сложные отношения, регулируемые трудовым правом. Часть из них регулируется административным.

Изложенное, однако, не означает, что вся деятельность по участию трудящихся в управлении осуществляется в правовых формах. Оно в значительной степени регулируется и нормами общественных организаций, морали (напр., Уставом профсоюзов СССР — ст. 2, 3, 2.4, 3.7, 3.8 и др.). Отличительные черты данного права обуславливают и особые гарантии его осуществления. Каждое право имеет свою систему гарантий. Право на участие в управлении имеет как общие, так и специальные гарантии. Различают гарантии экономические, политические, юридические, идеологические, духовные и организационные [20, с. 144—176]. Все они обеспечивают простые и доступные формы реализации этого права. Н. В. Витрук считает, что при реализации ряда конституционных прав носители этих прав сами определяют порядок их реализации. Такую процессуальную форму реализации права он условно называет инициативной [12, с. 220]. Однако, что касается реализации права рабочих и служащих на участие в управлении, то вряд ли эта форма окажется достаточно эффективной. Общие

собрания трудовых коллективов, заседания постоянно действующих производственных совещаний и т. д. могут регулярно проводиться при условии высокого уровня организационной работы государственных и общественных органов. Так, например, во многих областях Украины складывается определенная система в подготовке и проведении собраний. Для этого создаются комиссии из активистов, которые хорошо разбираются в рассматриваемых вопросах. Перед собранием они проводят анкетирование трудящихся, что помогает глубже знать мнение работников по обсуждаемому вопросу [6, с. 80]. По инициативе ВЦСПС и других профсоюзных органов проводятся целевые общие собрания и заседания ПДПС с единой повесткой дня. Большая роль при этом отведена советам трудовых коллективов, создаваемым на предприятиях, в учреждениях, организациях. На необходимость создания советов трудовых коллективов, в состав которых входили бы представители администрации, партийной, профсоюзной, комсомольской организаций, советов бригад, рабочие, специалисты, указывалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии [3, с. 59].

Целесообразными представляются запись всех предложений рабочих и служащих по совершенствованию организации труда и производства в специальных книгах, обобщение, учет их при разработке социалистических обязательств. Следует заняться разработкой Положений, в том числе и локальных, о порядке проведения общих собраний, в которых можно предусмотреть порядок подготовки, лиц, ответственных за его проведение, нормы представительства для конференций, порядок формирования повестки дня. Такие предложения ранее уже высказывались [9, с. 239, с. 14, с. 44].

Повышение уровня организационной деятельности государственных и общественных органов, и прежде всего профсоюзов, явится действенным средством гарантий права на участие в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

**Список литературы:** 1. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. 2. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. 3. *Материалы XXVII съезда КПСС.* М., 1986. 4. *Ведомости Верховного Совета СССР.* 5. *СП СССР.* 6. *Валуйский А. А.* Трудящиеся в управлении материальным производством. К., 1985. 7. *Воеводин Л. Д.* Рожденные Великим Октябрем и гарантированные социализмом права и свободы советского человека//Сов. гос-во и право. 1977. № 9. С. 131—141. 8. *Гинцбург Л. Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1977. 9. *Демократия и право развитого социалистического общества* (Материалы Всесоюзной научной конференции). М., 1975. 10. *Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П.* Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978. 11. *Сабо И.* Идеологическая борьба и права человека. М., 1983. 12. *Конституционный статус личности в СССР.* М., 1980. 13. *Косенко О. И.* Демократия и управление производством. М., 1985. 14. *Куренной А. М.* Правовые вопросы участия трудящихся в управлении производством. М., 1983. 15. *Мальцев Г. В.* Социальная справедливость и права человека в социалистическом обществе//Сов. гос-во и право. 1974. № 10. С. 10—18. 16. *Масленников В. А.* Социально-правовая природа участия трудящихся в управлении производством//Сов. гос-во и право. 1973. № 6. С. 37—42. 17. *Мацюк А. Р.* Система трудовых правоотношений развитого социалистического общества. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1985. 18. *Морозов Н.* Участие рабочих и слу-

жащих в управлении производством//Сов. юстиция. 1972. № 18. С. 3—4. 19. *Права личности в социалистическом обществе*/Под ред. В. Н. Кудрявцева, М. С. Строговича. М., 1981. 20. *Целин А. И. Трудовой коллектив как субъект трудового права*//Сов. гос-во и право. 1981. № 8. С. 46—54. 21. *Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право*. Л., 1980. 22. *J Hough: The Soviet Union and the social science theory*, 1977.

Поступила в редколлегию 17.03.86.

А. Т. БАРАБАШ, канд. юрид. наук, Ю. П. БИТЯК, канд. юрид. наук,  
С. Д. ВОЛОШКО, канд. юрид. наук

Харьков

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ, ТРУДОВОЙ И ДОГОВОРНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

XXVII съезд КПСС указал на необходимость максимальной мобилизации всех имеющихся резервов, в первую очередь тех, которые не требуют крупных затрат, но дают быстрый и ощутимый эффект. «Речь идет, — подчеркивал М. С. Горбачев, — об организационно-экономических и социально-психологических факторах, лучшем использовании созданного производственного потенциала, повышении действенности стимулирования труда, укреплении организованности и дисциплины, преодолении бесхозяйственности. Резервы у нас под руками, при заинтересованности, хозяйской распорядительности они сулят высокую отдачу» [2, с. 41].

Одним из таких резервов является дальнейшее укрепление социалистической законности и государственной дисциплины, которые выступают составной частью процесса углубления демократических начал в советском обществе, развития производительных сил, повышения материального и культурного уровня жизни трудящихся. Следуя ленинским заветам о значении социалистической законности, правопорядка и дисциплины, КПСС и Советское государство, опираясь на поддержку трудящихся, в соответствии с решениями партийных съездов последовательно и неуклонно проводят курс на дальнейшее развитие и совершенствование законодательства, повышение роли Советов народных депутатов в его реализации, контроле за неукоснительным исполнением законов и иных нормативных актов.

Борьба за соблюдение государственной дисциплины как средства поддержания социалистического правопорядка и организованности в сфере хозяйствования и управления требует постоянного улучшения деятельности всех государственных органов, в том числе правоохранительных, развития активности общественных организаций и трудовых коллективов в укреплении правопорядка, расширения правового воспитания трудящихся. Большое значение в этом деле приобрели комплексный подход и единство действий

партийных и государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов по решению важнейших экономических и социальных задач, решительному пресечению попыток проявления ведомственности и местничества, бюрократизма и волюнтаризма, обеспечению последовательного осуществления ленинских принципов управления. В. И. Ленин призывал «собирать камень за камушком прочный фундамент социалистического общества, работать, не покладая рук, над созданием дисциплины и самодисциплины, над укреплением везде и всюду организованности, порядка, деловитости...» [1, т. 36, с. 80].

Государственная дисциплина означает точное соблюдение предприятиями, учреждениями, организациями, их должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей перед государством и обществом. Поэтому ее укрепление требует поддержания организованности во всех областях экономической, производственной, социально-культурной и административно-политической деятельности, строгого соблюдения правовых норм и иных предписаний. Это проявляется в обязательном, точном и своевременном выполнении плановых заданий, договорных обязательств, установленных правил и стандартов, производственной, технологической и трудовой дисциплины. Неукоснительное соблюдение дисциплины обеспечивает государственный порядок, деловитость, оперативность и организованность, надлежащее качество работы, сокращение административного аппарата, совершенствование форм управления, достижение высоких конечных народнохозяйственных результатов.

Укрепление государственной дисциплины неразрывно связано с категорией ответственности, в том числе с позитивной, предполагающей ответственное отношение к выполнению своих функций органами управления, должностными лицами, гражданами, осознание своего долга перед обществом и государством как коллективами, так и отдельными лицами. Представляется обоснованным мнение В. Н. Кудрявцева и Б. М. Лазарева о том, что повышению ответственности, а соответственно и укреплению дисциплины, служат три условия: наличие четко очерченного круга обязанностей субъектов; их информированность о действующих нормативных актах, относящихся к соответствующей сфере деятельности; обеспечение реальных организационно-экономических, материальных и других условий для эффективного управления [8, с. 69—70]. Правовые средства обеспечения государственной дисциплины необходимо увязывать со всем комплексом средств — организационных, экономических, морально-психологических и др. Существует, в частности, теснейшая взаимосвязь между уровнем организации производства, снабжения, системой стимулирования, формами и методами хозяйствования в целом и состоянием дисциплины в трудовых коллективах.

Комплексное использование органами государства и общественными организациями правовых и организационных средств точного и неукоснительного соблюдения законов и основанных на

них правовых актов — надежное средство укрепления дисциплины в государственном управлении. Вместе с тем в условиях, когда предстоит решать крупные и сложные задачи развития и совершенствования социализма, укрепление дисциплины в исполнительно-распорядительной деятельности и других сферах приобретает еще большее значение как важный фактор дальнейшего развёртывания демократии, укрепления правовой основы государственной и общественной жизни.

Одно из важнейших направлений повышения государственной дисциплины — укрепление трудовой и договорной дисциплины. Это необходимое условие дальнейшего выполнения планов экономического и социального развития, повышения эффективности народного хозяйства.

Дисциплина труда как правопорядок в сфере трудовых отношений требует целостного правового механизма его обеспечения. Данный механизм включает правовые средства и формы воздействия на трудовые отношения на всех уровнях управления процессом труда. Цель такого воздействия — обеспечение надлежащего выполнения рабочими и служащими лежащих на них трудовых обязанностей и на этой основе — повышение качества работы. Необходимо всемерно сориентировать эту работу на достижение конечных результатов и тем самым способствовать осуществлению курса на ускорение социально-экономического развития страны [2].

Структуру механизма правового обеспечения дисциплинированности можно определить, исходя из сложившегося в правовой науке представления о механизме правового регулирования как совокупности нормативной регламентации общественных отношений, правореализационной деятельности и правоприменения [5, с. 26].

Нормативный элемент механизма правового обеспечения дисциплинированности в трудовых отношениях состоит из совокупности правовых норм. Эти нормы юридически закрепляют дисциплинированность как принцип (метод) социалистических трудовых отношений и сами принципы осуществления дисциплинированности; определяют организационно-правовые и экономико-правовые формы управления достижения дисциплинированности; предусматривают объективную и субъективную модель дисциплинированного поведения. Они также рекомендуют основные направления, способы обеспечения дисциплинированного поведения и используемые правовые средства, а также процедуру их применения. Данные нормы устанавливают обязанности и права руководителей, предусматривают систему мер стимулирования (поощрения) дисциплинированного поведения и систему санкций за нарушение дисциплины труда.

Этот механизм правового регулирования обеспечения лишь в целом, в совокупности всех названных его элементов способен обеспечить достижение установленной модели поведения рабочих и служащих. Он сложился в результате длительного опыта

правового регулирования социалистической дисциплины труда. Однако он вовсе не рассчитан на достижение этой модели при помощи каких-либо отдельных его элементов. Иное представление о его действии и попытки осуществить это представление на практике, как свидетельствует опыт, не приводит к желаемым результатам. Поэтому лишь комплексное его использование является непременным условием решения вопросов укрепления дисциплины труда. Речь идет о глубоком изучении дел в объединении, предприятии, учреждении, организации, о планировании и осуществлении соответствующих мероприятий, контроле за их выполнением, планировании социального развития трудового коллектива, улучшении труда и быта, создании надлежащих организационных и экономических условий для высокопроизводительного и дисциплинированного труда.

Анализ законодательства, регулирующего социалистическую дисциплину труда, позволяет придти к выводу о формировании в трудовом праве особой функции — обеспечении дисциплины труда путем воспитания рабочих и служащих. Эту функцию, наряду с другими, следует рассматривать в числе важнейших факторов, способствующих реализации социально-экономической политики КПСС и Советского государства.

Особого внимания как с практической, так и с научной точек зрения, заслуживает развитие системы мер по организационному и экономическому обеспечению дисциплины труда. В постановлении Совета Министров СССР и ВЦПС от 28 июля 1983 г. «О дополнительных мерах по укреплению трудовой дисциплины» [3, 1983, № 21, отд. 1, ст. 116] поставлена задача улучшить сбалансированность планов, материально-технического снабжения, обеспечить создание других экономических и организационных условий для бесперебойной и высокопроизводительной работы трудовых коллективов, повышения их инициативы и ответственности за выполнение плановых заданий и обязательств, активнее внедрять передовые формы организации и стимулирования труда, бригадный хозрасчет, оплату по конечным результатам и с применением коэффициента трудового участия. Данные положения нашли закрепление в ст. 1 Типовых правил внутреннего трудового распорядка «Трудовая дисциплина обеспечивается созданием необходимых организационных и экономических условий для нормальной высокопроизводительной работы» [12, 1984, № 11].

Накопленный опыт показал, что дисциплина труда резко повышается там, где последовательно осуществляется принцип социальной справедливости, равной оплаты за равный труд, где устанавливается более строгая зависимость заработной платы от производительности труда, его качественных показателей, решительно искореняется уравниловка [4], где активно внедряется бригадный хозрасчет, создается общая заинтересованность и ответственность за обеспечение высокой эффективности коллективного труда в соответствии с Типовым положением о производственной бригаде и совете бригадиров [12, 1984, № 7].

В последовательном повышении дисциплины труда важное значение должно сыграть поднятие роли и самостоятельности объединений и предприятий, их заинтересованности и ответственности за достижение наивысших конечных результатов на основе подлинного хозрасчета, самокупаемости и самофинансирования, установления прямой зависимости уровня доходов коллективов от эффективности работы [2].

Взаимное влияние дисциплины труда и дисциплины договоров в народном хозяйстве очевидно. При современных масштабах общественного производства, широкой его специализации и кооперации работа всех трудовых коллективов страны находится в тесной хозяйственной взаимосвязи. Плохая работа одного коллектива нарушает производственный ритм многих смежных предприятий. Отмечая слабую дисциплину кооперированных поставок, М. С. Горбачев в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии говорил: «Нарушение их в одном месте идет волной по всему народному хозяйству, снижает эффективность экономики» [2, с. 41].

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года предусмотрено повысить экономическую ответственность объединений и предприятий за конечные результаты работы, выполнение договорных обязательств, лучшее использование всех видов ресурсов [2]. В этом деле важная роль отводится развитию гражданско-правового регулирования.

Отправным пунктом в повышении социальной ценности гражданского права как регулятора отношений в сфере народного хозяйства должна стать перестройка его инструментария в соответствии с внутренне присущими этим отношениям началами коллективизма. Отношения между социалистическими организациями возникают и функционируют на базе общественной собственности на средства производства. Для этих отношений (идет ли речь о поставках, капитальном строительстве, связях в агропромышленном комплексе или др.) характерна принципиальная близость (солидарность) интересов их участников [9, с. 88]. По своей социально-экономической природе они являются отношениями сотрудничества и товарищеской взаимопомощи [4, с. 8—31].

Коллективная природа отношений между социалистическими организациями должна определять направления гражданско-правового обеспечения договорной дисциплины. Последняя должна обеспечиваться применительно ко всему кругу организаций, участвующих в достижении того или иного конечного народнохозяйственного результата.

Между тем в настоящее время договорная дисциплина в народном хозяйстве строится, главным образом, на основе двусторонних сделок, которые позволяют связать правами и обязанностями, стимулами и ответственностью лишь отдельных участников единого процесса достижения конечного результата. В итоге взаимодействие всех организаций, от которых зависит достижение конечных результатов, организационно и юридически не обес-

печивается. Дисциплина, основанная на двусторонних сделках, заведомо лишает возможности конечного потребителя должным образом влиять на поведение тех, от кого зависит удовлетворение его интересов.

В обеспечении взаимодействия организаций, причастных к достижению конкретных видов конечных результатов, весомую роль может и должно сыграть развитие многосторонних договоров. Помимо предусмотренных Гражданскими кодексами союзных республик договоров о совместной деятельности, в последние годы получили законодательное закрепление договоры на высокоэффективное использование мелиорированных земель [4]. Это два юридически различных типа многосторонних договоров. Договоры о совместной собственности — это форма сотрудничества для создания объектов общей собственности (общего оперативного управления). Договоры на высокоэффективное использование мелиорированных земель — форма многостороннего сотрудничества для получения гарантированного (проектного) урожая на мелиорированных землях. Такая форма может быть применена в целях эффективного использования и ряда иных ресурсов (полезных ископаемых, отходов производства и др.).

Применение многосторонних соглашений целесообразно и в ряде других случаев. Например, достижение таких видов конечных народнохозяйственных результатов, как возведение и ввод в эксплуатацию объектов, обеспечение потребителей продукцией, товарами, продовольствием, создание объектов новой техники (технологии) и др., также нуждается в том, чтобы все участвующие в этом процессе объединения, организации и предприятия соединились воедино организационно и юридически. На тенденцию к расширению круга участников ряда традиционных хозяйственных договоров в этой связи уже обращалось внимание в литературе [4, с. 131—135; 10, с. 41; 11, с. 129—133]. В силу ст. 4 и 14 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик это вполне допустимо.

Как и в договорах на высокоэффективное использование мелиорированных земель, взаимодействие участников для достижения таких конечных результатов, как возведение и ввод в эксплуатацию объектов, обеспечение потребителя продукцией, товарами, продовольствием и др. в рамках многосторонних договоров, не должно означать, что между участниками не будут устанавливаться двусторонние обязательства. Цель многосторонних договоров о взаимодействии состоит в том, чтобы установить юридическую связь между всеми участниками, подчинить последующие их двусторонние взаимоотношения конечным целям сотрудничества.

Поэтому заключение договоров о взаимодействии по достижению каждого конкретного вида конечных результатов должно предшествовать заключению отдельных двусторонних договоров (поставки, перевозки, подряда на капитальное строительство и т. п.). Многосторонние договоры этого типа должны стать правовой основой (предпосылкой) отдельных двусторонних договоров между

участниками достижения конечного результата, укрепления договорной дисциплины.

В условиях происходящего расширения прав и хозяйственной самостоятельности объединений и предприятий в рамках многосторонних договоров появляется возможность предусматривать взаимные мероприятия по обеспечению будущих поставок, строительства, НИР и ОКР и др. необходимыми условиями и ресурсами; объединить часть фондов развития производства, поощрения и др. для целевого стимулирования отдельных видов работ и т. д.

Такие договоры, связывая правами и обязанностями многие организации, от которых зависит достижение конечного результата, порождают для каждой из них не только право на участие в распределении эффекта от сотрудничества, но и обязанность нести неблагоприятные имущественные последствия, если по вине какой-либо из них конечный результат не будет достигнут.

Таким образом, развитие многостороннего договорного сотрудничества в народном хозяйстве может существенно повысить договорную дисциплину, сократить случаи срывов договорных обязательств, так как способно создать необходимые организационные предпосылки и заинтересованность всех в достижении конечного результата.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. СП СССР. 4. Алексеев С. С. Гражданское право в период развернутого строительства коммунизма. М., 1962. 5. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х т. М., 1982. Т. 2. 6. Волошко С. Д. Гражданско-правовое регулирование отношений в народном хозяйстве. Х., 1984. 7. Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981. 8. Кудрявцев В. Н., Лазарев Б. М. Дисциплина и ответственность: пути укрепления//Сов. государство и право. 1981, № 6. С. 67—81. 9. Новицкий И. Б. Солидарность интересов в советском гражданском праве. М., 1951. 10. Танчук И. Д. Договор в системе хозяйственного механизма// XXV съезд КПСС и правовые вопросы регулирования народного хозяйства. М., 1977. С. 38—47. 11. Юдин В. Я. Консолидация правовой регламентации — условие ускорения процесса оснащения промышленности индивидуальным оборудованием//Управление качеством и поставками продукции тяжелой промышленности. Донецк, 1978. С. 128—133. 12. Бюл. Госкомтруда СССР.

*Поступила в редколлегию 07.03.86.*

Ч. Н. АЗИМОВ, д-р юрид. наук

Харьков

А. А. ПОДОПРИГОРА, д-р юрид. наук

Киев

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБНОВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО АППАРАТА НА БАЗЕ ПЕРЕДОВОЙ ТЕХНИКИ

Программа КПСС, новая редакция которой утверждена XXVII съездом партии, провозглашает кардинальное ускорение научно-технического прогресса коренным вопросом экономической стратегии партии. Одно из важнейших средств повышения технического уровня производства — быстрое **обновление производственного аппарата путем широкого внедрения передовой техники**, наиболее прогрессивных технологических процессов и гибких производств [1, с. 141].

Эти принципиальные теоретические положения получили свое дальнейшее развитие в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года. Главная задача двенадцатой пятилетки — это повышение темпов и эффективности развития экономики на базе ускорения научно-технического прогресса, техническое перевооружение и реконструкция производства [1, с. 271].

В успешном решении задач по повышению технического уровня производства существенную роль могут и должны сыграть юридическая наука, право и правоприменительная практика. Только в течение 1985 г. принят ряд важнейших постановлений и других нормативных актов, направленных на ускорение научно-технического прогресса. Однако ряд проблем правового регулирования общественных отношений в сфере науки и техники, в том числе и в связи с обновлением производственного аппарата, еще не нашли удовлетворительного решения ни в правовой науке, ни в законодательстве.

Техническое перевооружение объединений и предприятий и обновление их производственного аппарата должны осуществляться в определенные сроки, обусловленные конкретными факторами. Одним из таких факторов и является срок морального старения производственного аппарата, который и должен обусловить его обновление.

Соответствующие службы объединений и предприятий обязаны внимательно следить за тенденциями развития мировой науки и техники в определенной области, своевременно прогнозировать и выявлять любые новшества.

В каждой отрасли производства сроки морального старения выпускаемой продукции и производственного аппарата, как прави-

ло, известны. Их необходимо только заранее предусмотреть в планах и программах технического перевооружения.

Между тем действующее законодательство не содержит правовых норм, регулирующих техническое перевооружение, реконструкцию их на основе обновления производственного аппарата. Целесообразность разработки и принятия такого общесоюзного нормативного акта очевидна.

Чем заменить обновляемую технику? До настоящего времени еще имеют место случаи, когда вместо обновляемой техники поставляется не намного лучшая, а иногда и худшая техника.

Технический уровень объекта новой техники — это степень его соответствия высшим мировым научно-техническим достижениям в сравниваемой области. Он может превосходить известные мировые аналоги либо соответствовать им. Если же степень соответствия окажется ниже мирового уровня, то такие разрабатываемые или уже давно изготовленные объекты не могут быть отнесены к новой технике.

Из требований, предъявляемых к новой технике и прогрессивной технологии, изложенных в материалах XXVII съезда КПСС, вытекает вывод о том, что по своему техническому уровню новая техника должна превосходить известные мировые аналоги. Если новая техника будет лишь достигать известного мирового уровня, то тем самым мы обрекаем себя на постоянное отставание. Следовательно, высокий технический уровень означает лишь одно — превосходство над известным мировым уровнем. Последний легко устанавливается по патентным фондам.

Группа экономических характеристик объекта новой техники аккумулируется в таком правовом признаке, как экономическая эффективность. Высокоэффективной следует признавать такую технику, которая определенными общественными потребностями удовлетворяет настолько меньшими совокупными затратами (живого и овеществленного в топливе, сырье, материалах, основных фондах, капиталовложениях и т. д.), что делает целесообразным экономически или социально ее внедрение. При этом эффективность новой техники должна определяться с учетом ее экологоспособности, т. е. «мирно» сосуществовать с окружающей средой.

Конкурентоспособность как правовой признак новой техники охватывает своим понятием патентоспособность, патентную чистоту и экологоспособность. В настоящее время объекты новой техники, не обладающие экологоспособностью, не могут успешно конкурировать на мировом рынке. Кроме того, новая техника должна отвечать требованиям санитарной гигиены, условиям безопасности труда, требованиям технической эстетики и дизайна.

Одна из важнейших проблем правового регулирования научно-технического прогресса — совершенствование правовых форм интеграции науки и производства. Уровень интеграции проявляется, в частности, и в правовых формах обновления производственного аппарата. Наиболее разработанной и эффективной организационно-правовой формой обновления производственного аппарата

является использование высокоэффективных изобретений. Однако правовое регулирование изобретательства еще нуждается в совершенствовании [9, с. 3—9]. За последние годы заметно возросла изобретательская активность новаторов. По числу ежегодно регистрируемых изобретений наша страна с 1974 г. занимает первое место в мире [11]. За последние пять лет подано 900 тыс. заявок [8]. Однако изобретениями признается немногим более 1/3 от числа поданных заявок. Между тем 95 % решений, заявляемых в качестве изобретений, создается в процессе выполнения служебного задания [5]. По другим данным, от имени социалистических организаций подается свыше 80 % заявок [10]. Иными словами, 2/3 решений, заявляемых социалистическими организациями, оказываются «пустыми», не содержащими изобретений. 2/3 технических решений, созданных в порядке выполнения служебных обязанностей, выполнены ниже изобретательского уровня, т. е. трудовые и иные ресурсы, творческая энергия, денежные средства истрачиваются на изобретение известных решений. За несоблюдение требований ГОСТ а15.011-82 «Порядок проведения патентных исследований» [4, с. 44—62] и, следовательно, за создание такого огромного количества разработок ниже изобретательского уровня, т. е. за выброшенные на ветер народные деньги пока еще никто ответственности не несет.

В Государственный реестр изобретений СССР внесено 1 млн. 170 тыс. изобретений, в том числе в 1984 г. — 63,3 тыс. Из них впервые использовано в 1984 г. — 23,3 тыс. [10, с. 4]. В целом же в народном хозяйстве страны используется менее трети от общего числа изобретений [21].

Обследования, выполненные Институтом экономики АН СССР, показали, что 85 % внедренных новшеств реализуются на одном-двух предприятиях, а на пяти и более — только 2 %. Около 70 % разработок завершается изготовлением опытных образцов. В промышленности лишь 22 % научно-технических новинок основаны на изобретениях [19]. Низка эффективность использования изобретений. Экономия от использования рационализаторских предложений значительно больше, чем от изобретений [21; 10, с. 4—5]. Доля высокоэффективных новшеств, дающих не менее 100 тыс. рублей годовой экономии, составляет 4 % от общего количества внедренных изобретений [12].

Сложилась парадоксальная ситуация: страна обладает огромным количеством высокоэффективных изобретений и только небольшая их часть используется. Одна из причин такого явления — безответственность и беззаботность ответственных лиц, которым страна поручила заботу о техническом уровне производства. Настало время установить правило, согласно которому категорически запретить постановку на производство научно-технических разработок, выполненных ниже изобретательского уровня. Необходимо привлекать к строгой ответственности лиц, нарушающих данную норму, поскольку речь идет о причинении государству огромного имущественного вреда.

Научно-технические разработки, выполненные ниже изобретательского уровня, следует считать браком и в план выполненных работ не засчитывать. Можно и нужно применять и другие правовые заслоны с тем, чтобы надежно закрыть путь в производство разработкам вчерашнего дня.

Требуют безотлагательного решения и другие проблемы правового регулирования изобретательства. Необходимо усовершенствовать порядок исчисления и выплаты авторского вознаграждения за использование изобретений. Неоправданно усложнен, на наш взгляд, порядок оформления авторских заявок, далека от совершенства правовая организация планирования и финансирования изобретательства.

Основной правовой формой реализации научно-технических разработок в объектах новой техники в настоящее время является наряд-заказ (договор). Эта форма разработана наиболее тщательно, но и она не лишена отдельных пробелов и недостатков. Так, Типовое положение о порядке заключения хозяйственных договоров и выдачи внутриминистерских заказов на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ [7, с. 72—80] не содержит требования о научно-техническом уровне выполняемых работ. Установленные в нем санкции за нарушение условий договора не являются ощутимыми для разработчика и на его экономическом положении не сказываются. Имеются и другие недостатки в указанных договорах.

Современный этап нашего общественного развития требует нового подхода. Договорная система в сфере науки и техники будет тогда эффективно влиять на ускорение научно-технического прогресса, когда в этом будут заинтересованы и отдельные исполнители и трудовые коллективы в целом. В настоящее время объединения и предприятия, достигшие заметных успехов в ускорении научно-технического прогресса, в том числе и в повышении технического уровня производственного аппарата, и трудовые коллективы, которые отстают в своем научно-техническом развитии, фактически находятся в равном положении. Первые до последнего времени своими средствами из фондов экономического стимулирования распоряжаться не могли. Без санкции своего министерства эти объединения не могли строить жилище и другие непродовольственные объекты за счет средств указанного фонда, использовать их на другие нужды социального развития трудовых коллективов. Этим сводилась на нет стимулирующая роль фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства и достигалась уравниловка среди объединений и предприятий.

Такое положение в корне изменилось в связи с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на ускорение научно-технического прогресса» от 12 июля 1985 г. № 669 [17, 1985, № 23, ст. 115]. В нем значительно повышена роль фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства в решении задач социального развития трудовых

коллективов, работающих в новых условиях хозяйствования. В течение двенадцатой пятилетки по мере создания необходимых предпосылок средства этого фонда должны стать одним из основных источников финансирования строительства жилых домов, детских учреждений, профилакториев, пионерских лагерей и других объектов непроектируемого назначения. При этом материально-техническое обеспечение строительства указанных объектов осуществляется в первоочередном порядке. Однако постановление не содержит правила, запрещающего изъятие и ограничение в использовании в установленном порядке средств из фондов экономического стимулирования вышестоящими организациями. Такое правило содержится в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности».

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Венгоров А.* Увлечение ограничениями//Соц. индустрия. 1985. 30 июля. 3. *Вологжин В.* Действие и противодействие//Соц. индустрия. 1985. 8 июня. 4. *Вопросы изобретательства*. 1983. № 4. С. 44—62. 5. *Джермакян В. Ю., Павловский А. Н.* Типичные ошибки при оформлении заявочных материалов, выявляемые на стадии предварительной экспертизы//Вопр. изобретательства. 1985. № 1. С. 34—36. 6. *Добров Г. М.* Изобретательское творчество — ориентация на прогрессивные технологии//Вопр. изобретательства. 1985. № 11. С. 22—24. 7. *Законодательство о капитальном строительстве*. Изд. 2-е М., 1977. Вып. 2. С. 72—80. 8. *Комаров Л. Е.* Советская экспертиза изобретений. Этапы развития//Вопр. изобретательства. 1985. № 7. С. 6—7. 9. *Миронов Н. В.* Проблемы совершенствования правового регулирования изобретательства//Вопр. изобретательства. 1985. № 2. С. 3—9. 10. *Наяшников И. С.* Важное звено в ускорении научно-технического прогресса//Вопр. изобретательства, 1985. № 9. С. 4—6. 11. *Обухов В.* Изобрести и использовать//Правда. 1986. 7 января. 12. *Овчинников В.* Место новатора — в первом ряду//Известия. 1985. 21 июня. 13. *Основной резерв интенсификации экономики*//Правда. 1985. 13 июня. 14. *Палтерович Д.* Проект по конкурсу//Правда. 1985. 9 февр. 15. *Парфенов В.* Этот сложный мир машин//Правда. 1984. 19 нояб. 16. *Правда*. 17. *СП СССР*. 18. *Стыров П.* Ускорение//Правда. 1984. 10 сент. 19. *Таксир К.* Гора родила опытный образец//Правда. 1984. 16 июля. 20. *Чекалин А.* Стимулы развития//Правда. 1985. 17 июня. 21. *Энглин Р.* Изобретениям — «зеленую улицу»//Соц. индустрия. 1985. 16 июня.

Поступила в редколлегию 15.04.86.

---

*В. Л. МУСНЯКА*, канд. юрид. наук

Харьков

## ВАЖНЕЙШИЕ ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНОГО АВТОРСКОГО ПРАВА

---

На XXVII съезде КПСС особо подчеркивалось значение, которое партия придает всевозрастающей роли науки, литературы и искусства в решении коренных проблем ускорения социально-экономического развития страны, научно-технического прогресса,

в умножении духовного потенциала общества. «В работе по перестройке экономики и хозяйственного механизма как никогда важна опора на науку» [1, с. 38]. Выдвигая новые задачи перед наукой, «КПСС будет последовательно проводить линию на всемерное укрепление ее материально-технической базы, создавать условия для плодотворной деятельности ученых», — подчеркивал М. С. Горбачев [1, с. 28].

На современном этапе развития социалистического общества особая роль принадлежит культуре. «Добиваясь радикальных перемен к лучшему и в этой области, важно построить всю культурно-воспитательную работу так, чтобы она все полнее удовлетворяла духовные запросы людей, шла навстречу их интересам» [1, с. 90]. В этой связи возрастает значение правовых форм осуществления и защиты субъективного авторского права создателя произведений науки, литературы и искусства.

Советское государство осуществляет постоянное расширение и укрепление прав авторов произведений творчества, совершенствует юридические и иные средства охраны и защиты этих прав. В ст. 47 Конституции СССР содержатся гарантии свободы научного и художественного творчества советских граждан, которые находят выражение в создании государством необходимых материальных условий, оказании поддержки творческим союзам, осуществлении правовой охраны данной сферы с помощью норм, содержащихся в различных отраслях советского права, главным образом гражданского.

Свобода научного и художественного творчества гарантируется как гражданам СССР, так и иностранным гражданам, что полностью соответствует положениям Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г. (ст. 11) [6, с. 335—372]. Закон Союза ССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» [2, 1981, № 26, ст. 836] закрепил национальный режим для иностранцев (ст. 3). Согласно ст. 12 этого Закона иностранные граждане могут в соответствии с советским законодательством иметь права автора произведения науки, литературы и искусства.

С присоединением СССР к Конвенции в гражданском законодательстве появились новеллы, которые содержат нормы, охраняющие права иностранных авторов и их правопреемников. Так, в ст. 97 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 474 ГК УССР, ст. 477—478 ГК РСФСР) указывается: «Авторское право на произведение, впервые выпущенное в свет на территории СССР либо не выпущенное в свет, но находящееся на территории СССР в какой-либо объективной форме, признается за автором и его наследниками, независимо от их гражданства, а также за иными правопреемниками автора».

Важное значение для реализации и защиты авторских прав имеет тот факт, что основные средства, с помощью которых осуществляются опубликование, воспроизведение и распространение произведения, принадлежат государству. В частности, издательская база, телевидение, кино, радио, культурно-просветительные

и зрелищные организации являются в своем большинстве государственными. Это свидетельствует о прочной экономической гарантии субъективных прав советских авторов в области науки, литературы и искусства.

Конституция СССР (ст. 51) предоставила право творческим работникам объединяться в общественные организации, одной из важнейших задач которых является охрана, а в необходимых случаях и защита авторских прав членов организаций. Такую задачу выполняют Союз писателей СССР, Союз художников СССР, Союз композиторов СССР, Союз журналистов СССР, Союз архитекторов СССР, Союз кинематографистов СССР.

В деле охраны и защиты авторских прав советских и иностранных авторов как в СССР, так и за рубежом ведущая роль принадлежит Всесоюзному агентству по авторским правам (ВААП), учрежденному в 1973 г. творческими союзами в области литературы и искусства, Академией наук СССР, министерствами и госкомитетами, агентством печати «Новости» (АПН) и другими государственными организациями, использующими произведения научного, литературного и художественного творчества. ВААП обеспечивает соблюдение авторских прав советских и иностранных авторов и их правопреемников при использовании произведений науки, литературы и искусства на территории СССР, а также при использовании произведений советских авторов за рубежом, содействует созданию наиболее благоприятных правовых условий, моральных и материальных предпосылок для плодотворного труда деятелей науки, литературы и искусства, способствует расширению международного сотрудничества в области науки, культуры, ознакомлению народов других стран с лучшими произведениями советской литературы, науки и искусства, развитию обмена ценностями культуры.

Деятельность ВААП по охране и защите прав авторов осуществляется в следующих важнейших формах: принятие необходимых мер по предотвращению нарушений и восстановлению нарушенного авторского права; посредничество при заключении договоров и контрактов с иностранными юридическими и физическими лицами об использовании произведений советских авторов за рубежом и иностранных авторов в СССР; получение и выплата авторского гонорара, причитающегося по договорам (контрактам) об использовании произведений советских авторов за рубежом и иностранных авторов в СССР, заключенным при посредничестве ВААП или непосредственно Агентством; получение и выплата гонорара, причитающегося советским и иностранным авторам и их правопреемникам за иные виды использования их произведений в СССР и за рубежом; участие в работе международных неправительственных организаций, в международных конвенциях и совещаниях по вопросам авторского права; участие в подготовке и заключении международных соглашений и договоров о взаимной охране авторских прав, в обмене с зарубежными организациями на основе взаимности и в соответствии с заключенными рабочи-

ми соглашениями информацией по вопросам учета авторов и произведений, документацией и другими материалами, необходимыми для обеспечения охраны авторских прав; изучение практики применения советского законодательства об авторском праве, а также зарубежного законодательства об авторском праве в области международной охраны авторских прав; разработка предложений по совершенствованию советского законодательства об авторском праве, а также координация деятельности советских организаций в области охраны авторских прав; издание в пределах своей компетенции на основании и во исполнение действующего законодательства СССР инструкций и разъяснений по вопросам авторского права.

Устав ВААП (ст. 2) содержит санкционированное правительством СССР правило, согласно которому право на использование за пределами СССР произведений советских авторов и приобретение прав на произведения иностранных авторов для использования их на территории СССР может быть предоставлено авторами или их правопреемниками только через ВААП, за исключением случаев, специально оговоренных в законе. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении споров, возникающих из авторских правоотношений» разъяснено, что при рассмотрении споров, вытекающих из авторского права, нарушение указанного правила влечет недействительность сделки [3, 1986, № 3, ст. 21].

ВААП занимает особое положение в системе органов, осуществляющих защиту субъективных авторских прав. «Значимость и ответственность ВААП как организационного центра авторско-правовой системы особенно велики, поскольку в объектах авторского права выражается идеология общества, происходит ее распространение, а авторское право представляет собой основной, если не единственный, юридический рычаг воздействия на идеологическую работу» [5, с. 96]. Однако некоторые ученые полагают, что ВААП следует относить к числу общественных организаций. В. А. Дозорцев утверждает, что «для признания общественной решающее значение имеет не структура организации, а ее функции, задачи» [5, с. 97—99]. Не разделяя данную позицию, отметим, что среди учредителей этой организации — семь общественных и семь государственных организаций. Изложенные выше функции и задачи ВААП нельзя считать типичными для организаций общественных (напр., такие, как координация деятельности советских организаций в области охраны авторских прав, издание в пределах компетенции ВААП на основании и во исполнение действующего законодательства инструкций и разъяснений по вопросам авторского права). Необходимость властных полномочий ВААП также не характерна для общественной организации. Представляется, что ВААП является государственно-общественной организацией, о чем говорят его функции.

Защита авторских прав осуществляется и в административном порядке, т. е. путем удовлетворения законных требований авторов органами Госкомиздата, Госкино, Министерства культуры и других ведомств, предприятия, организации которых используют их произведения.

Наиболее распространен судебный (исковый) порядок защиты нарушенных авторских прав.

В зависимости от характера посягательства на авторские права к правонарушителям могут быть применены меры уголовной или гражданской ответственности.

Уголовная ответственность предусмотрена за плагиат, т. е. выпуск под своим именем или иное присвоение авторства на чужое произведение науки, литературы или искусства, за незаконное воспроизведение или распространение такого произведения (ст. 136 УК УССР, ст. 141 УК РСФСР). В УК РСФСР установлена ответственность и за принуждение к соавторству.

Среди судебных способов защиты авторских прав преобладает гражданско-правовой, поскольку он позволяет защитить как личные неимущественные, так и имущественные права автора.

Статья 497 ГК УССР (ст. 499 ГК РСФСР) предусматривает следующие способы защиты субъективного авторского права: в случае использования чужого произведения без договора с автором или его правопреемниками (ст. 485 настоящего кодекса, ст. 488 ГК РСФСР); несоблюдения условий использования произведения без согласия автора (ст. 489—490 настоящего кодекса, ст. 492, 495 ГК РСФСР), а также в случае нарушения неприкосновенности произведения (ст. 476 настоящего кодекса, ст. 480 ГК РСФСР) или других личных неимущественных прав автора, автор, а после его смерти наследники или другие лица, указанные в ст. 478 настоящего кодекса (ст. 481 ГК РСФСР), вправе требовать восстановления нарушенных прав (внесения соответствующих исправлений, публикации в печати или иным способом о допущенном нарушении) либо запрещения выпуска произведения в свет либо прекращения его распространения. Кроме того, «если нарушением авторских прав автору или его правопреемникам причинены убытки (ст. 203 настоящего кодекса, ст. 219 ГК РСФСР), то, независимо от требований, указанных выше, автор или его правопреемники вправе требовать возмещения убытков» (ч. 3 ст. 497 ГК УССР, ч. 3 ст. 499 ГК РСФСР).

Представляется, что с учетом специфики субъективного авторского права в ст. 497 ГК УССР (ст. 499 ГК РСФСР) могут быть предусмотрены и такие общегражданские способы защиты гражданских прав (ст. 6 Основ, ст. 6 ГК УССР, ст. 6 ГК РСФСР), как признание этих прав, а также присуждение к исполнению обязанности в натуре. Необходимость в этом появляется при плагиате или установлении соавторства. Субъективное авторское право на произведение возникает с момента придания ему какой-либо объективной формы, позволяющей воспроизводить результат творческой деятельности автора, но в ряде случаев при споре об автор-

стве (соавторстве) суд своим решением официально признает тот факт, что произведение явилось результатом творческого труда конкретного лица (автора) либо совместного творческого труда двух или нескольких лиц (соавторов). Иначе говоря, признание авторства (соавторства) — это подтверждение наличия субъективного авторского права. С этого момента у автора (соавтора) появляется возможность осуществить в дальнейшем принадлежащие ему правомочия без использования силы государственного принуждения, поскольку его субъективное право стало бесспорным.

Присуждение к исполнению обязанности в натуре имеет место тогда, когда по иску автора произведения, которое выражено в материальном объекте (картина, скульптура, рукопись и т. п.), незаконный владелец этого объекта принуждается к возврату автору произведения в натуре.

Авторские правомочия — личные и имущественные — взаимосвязаны. Причем имущественные права у автора возникают только потому, что он наделен таким основополагающим личным неимущественным правом, как право авторства. Поэтому защита, например, права авторства неизбежно влечет защиту и других, в том числе имущественных, авторских прав.

Как отмечалось ранее, в законодательстве СССР предусмотрена охрана прав иностранных авторов, произведения которых используются в СССР. С момента присоединения СССР к Всемирной конвенции у стран-участниц этой Конвенции появилась обязанность охранять права советских авторов при использовании их произведений на своих территориях. Конвенционной охране подлежат произведения стран-участниц при наличии у них знака охраны авторского права — ©. Приказом Госкомитета Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли № 153 от 28 марта 1973 г. утверждена инструкция «О знаке охраны авторского права на произведения, выпускаемые в СССР» [4, 1973, № 7, с. 44—46], согласно которой необходимо помещать знак охраны авторского права на произведениях, издаваемых в СССР (на всех печатных изданиях), с обязательным указанием наименования издательства (ведомства, организации), которое осуществило первое издание произведений, и года издания.

На наш взгляд, знак охраны авторского права не выполняет какой-либо охранительной или защитительной функции в отношении авторов произведений творчества. Он всего лишь свидетельствует о конвенционной охране прав организаций-«первопользователей» как у нас в стране, так и за рубежом — в странах-участницах Конвенции.

Такая юридическая природа знака охраны авторского права обусловлена тем, что он был учрежден на основе законодательства, допускающего переход субъективных авторских прав к «первопользователям» произведений, которые, в свою очередь, вправе производить отчуждение приобретенных прав другим организациям.

Право именно этих участников авторских правоотношений, а не действительных авторов, и охраняет указанный знак.

Рассматривая правовые средства охраны прав авторов произведений науки, литературы и искусства, отметим, что авторское право защищает как права авторов, так и права тех, кто правомерно использует их произведения. Важно также иметь в виду, что авторам произведений творчества охрана авторских прав в СССР гарантируется при условии *соблюдения оговоренных в законе обязанностей*, возникающих при реализации ими своих прав. Такой вывод основан на положении ст. 59 Конституции СССР, в которой сказано: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей. Гражданин СССР обязан соблюдать Конституцию СССР и советские законы, уважать правила социалистического общежития, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР». В ст. 5 Основ (ст. 5 ГК УССР, ст. 5 ГК РСФСР) содержится правило, согласно которому гражданские права охраняются законом, за исключением случаев, когда они осуществляются в противоречии с назначением этих прав в социалистическом обществе в период строительства коммунизма.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что советское авторское право наряду с отражением положений Всемирной конвенции по авторскому праву содержит в целом прочную и стройную внутреннюю систему материальных, идеологических и юридических гарантий охраны и защиты авторских прав. Вместе с тем, имеется ряд предпосылок для дальнейшего совершенствования правовых форм защиты субъективного авторского права, которые позволят успешно осуществить главную задачу **культурной политики партии** — открыть самый широкий простор для выявления способностей людей, сделать их жизнь духовно богатой, многогранной [1, с. 90].

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 3. *Бюл. Верховного Суда СССР*. 4. *Бюл. нормативных актов министерств и ведомств СССР*. 5. *Дозорцев В. А. ВААП в механизме авторского права*//Сов. государство и право. 1984. № 11. С. 95—104. 6. *Международные конвенции об авторском праве*. М., 1982.

*Поступила в редколлегию 17.03.86.*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ МАТЕМАТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭВМ НОРМАМИ АВТОРСКОГО ПРАВА

XXVII съезд КПСС определил экономическую и социальную политику страны на предстоящее пятилетие и на период до 2000 года. Для ее реализации съезд обосновал развернутую концепцию интенсификации социально-экономического развития страны. Главное условие успешного решения поставленных партией задач — кардинальное ускорение научно-технического прогресса [1, с. 21—22]. В этой связи намечается, в частности, расширить применение ЭВМ и активизировать человеческий фактор в сфере производительных сил общества.

1. *Ускорение научно-технического прогресса* в век НТР немислимо без широкого применения ЭВМ, поскольку математическое моделирование позволяет глубже вскрывать внутренние связи любого исследуемого объекта, дает его точные количественные характеристики и позволяет провести вычислительный эксперимент, заменяя частично или полностью натурное экспериментирование, что в несколько раз уменьшает сроки и стоимость работ [3]. Производительным силам, равно как и производственным отношениям, свойственны масштабность и динамизм их развития. Управление этими процессами также требует быстрого их учета в численных выражениях, оперативной обработки полученных данных и такой же ответной реакции со стороны управляющих этими процессами. Словом, все это немислимо без надлежащего применения ЭВМ. Однако, как справедливо отмечает акад. А. Самарский, бытует неправильное представление о том, что наличие ЭВМ само по себе решит все проблемы. Между тем именно математическое обеспечение является ее «интеллектуальным ядром» и составляет не менее 80 % общей стоимости по отношению к вычислительной технике. Вместе с тем проблеме моделирования и алгоритмирования, разрешение которой способствовало бы переводу экстенсивного пути развития экономики на интенсивный, уделяется еще недостаточное внимание. Необходима общегосударственная программа развития математического моделирования и информационного обеспечения, тесно связанная с развитием средств вычислительной техники, ибо многолетняя практика доказала, что математическое моделирование — одно из основных методологических достижений научно-технической революции [3]. Сказанное в равной мере относится и к состоянию правовой охраны «интеллектуального ядра» ЭВМ.

2. *Активизировать человеческий фактор* в сфере производства математического обеспечения ЭВМ необходимо в связи с тем, что труд математиков, программистов может носить такой же творческий характер, как и труд инженера, разрешившего техническое

противоречие на уровне изобретения или рационализаторского предложения. Однако результат творческого труда инженера, создавшего охраноспособное техническое решение, признается объектом изобретательского права, а сам разработчик — автором, у которого возникают личные неимущественные и имущественные права и льготы. Это объясняется тем, что внедрение изобретений и рационализаторских предложений дает народному хозяйству положительный эффект. Но дело в том, что рациональное моделирование, алгоритмирование и программирование с последующим использованием результатов этого труда на ЭВМ также приносят народному хозяйству положительный эффект, порой не уступающий эффекту от внедрения изобретений и рационализаторских предложений, а зачастую и превышающий его. Возникает закономерный вопрос: почему результаты творческого труда инженера со стороны общества и государства получают правовую охрану, а результаты творческого труда представителей вычислительной и прикладной математики — нет? Здесь необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, при разрешении этой проблемы следует исходить из того, что наука, в том числе прикладная и вычислительная математика, стала непосредственной производительной силой, а поэтому и *научные* результаты в форме литературного произведения, используемые при разработке математического обеспечения ЭВМ, должны поощряться со стороны общества и государства не только в виде гонорара, в зависимости от их тиражирования, но и в зависимости от экономического эффекта, получаемого обществом и государством от использования математического обеспечения, предназначенного для ЭВМ.

Во-вторых, под математическим обеспечением следует подразумевать не только программу (или программу и алгоритм), но и «все основные звенья технологической вычислительной цепочки: постановку задачи → алгоритм → программу [6], т. е. триаду «модель — алгоритм — программу». Данное понятие шире, чем понятие «программное обеспечение», которое, как справедливо отмечает А. Б. Гельб, более удачно, чем «алгоритм и программа» и более точно соответствует принятому в международных документах (в частности издаваемых Всемирной организацией интеллектуальной собственности) термину «software» [2].

В-третьих, необходимо учитывать, что в век всеобщей компьютеризации аналитические методы уступают место алгоритмическим, которые учат мыслить и решать задачи по-новому, с помощью уже известной нам триады «модель — алгоритм — программа». Результаты алгоритмического мышления легко реализуются на ЭВМ [4], а это способствует расширению сферы применения компьютерной техники. Причем в отличие от аналитического алгоритмический метод не имеет столь жестких ограничений, которые связаны с отбором идеальных моделей. Благодаря ему математическое моделирование, алгоритмирование и программирование стали широко использоваться не только в точных нау-

ках, изучающих наиболее простые формы движения материи, но и в экономике, управлении, лингвистике, медицине, биологии, психологии и т. п. Все это расширило сферу деятельности человека — специалиста в области вычислительной и прикладной математики [4].

3. Во всех странах мира, где широко применяется компьютерная техника, вот уже более трех десятилетий апробируются различные правовые формы охраны программного обеспечения. И это понятно, так как предприниматели, производители «software» заинтересованы обладать исключительным правом на данный товар с тем, чтобы в пределах определенного срока его действия окупить понесенные ими затраты на его разработку и иметь прибыль. Так, только в США за 1985 г. доход фирм — производителей software составил 24 млрд. долл., и предполагается, что прибыль будет расти на 30 % ежегодно в течение 80-х гг. [7]. Все чаще стали возникать и судебные споры, связанные с защитой прав разработчиков software [8]. Для предпринимателей компьютерные программы целесообразно охранять нормами патентного права, поскольку последнее предоставило бы исключительное право на самую сущность решаемой задачи, т. е. на алгоритм ее решения, а не на одну из частных форм его проявления в виде словесного описания, математической формулы, блок-схемы, программы, описанной на одном из многочисленных алгоритмических языков, например, FORTRAN или PL/1.

Правовая охрана математического обеспечения ЭВМ и в СССР желательна на основе норм изобретательского права, поскольку предоставила бы государству исключительное право на алгоритм, а его разработчикам — личные неимущественные и имущественные права и льготы наподобие тех, которые имеют авторы изобретений и рационализаторских предложений. Однако поскольку до сих пор в сфере действия патентного и изобретательского права не получили полного разрешения такие узловые проблемы, как поиск аналогов заявленного алгоритма, обнаружение его прототипа, составление описания и формулы, определение новизны алгоритма и ее качественной оценки, установление факта противоправного использования алгоритма, необходимо идти по пути применения норм авторского права, как это имеет место в ряде стран мира [9].

4. Поскольку математическое обеспечение ЭВМ отражает индивидуальность мышления и является творческим актом, результаты которого объективно выражены в форме доступной для восприятия человеком или в какой-либо объективной форме, позволяющей воспроизводить результат творческой деятельности с помощью средств техники, его следует рассматривать как *произведение науки* (прикладной и вычислительной математики) и, соответственно, как *объект авторского права*, подпадающий под юрисдикцию ст. 96 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. В пользу данного вывода говорит и тот факт, что перечень произведений, на которые распространяется

указанная статья, является примерным. При этом субъективное авторское право на каждый из трех элементов математического обеспечения («модель—алгоритм—программа») должно возникнуть независимо от факта регистрации программы в отраслевом или государственном фонде. Регистрация их необходима, но она должна служить иным целям, в частности, связанным с рациональным использованием, классификацией. Что же касается самой программы как одного из трех звеньев математического обеспечения, то здесь следует иметь в виду, что ее «объективная» часть, (т. е. зафиксированная на каком-либо материальном носителе, пригодная для ввода в машину или хранящаяся в ее памяти, непосредственно не воспринимаемая человеком) в силу специального указания закона должна рассматриваться как копия «исходной» программы (т. е. той, которая пишется человеком и поэтому понятна ему без каких-либо технических средств). Необходимо также дополнить действующее законодательство указанием на то, что «многократное использование объектной программы приравнивается к снятию копий с исходной программы».

Таким образом, многократное использование программы будет рассматриваться как своего рода тиражирование произведения. С учетом установленной зависимости между «тиражом» данной программы и экономическим эффектом, получаемым от этого в народном хозяйстве, можно будет установить и размер авторского вознаграждения разработчикам математического обеспечения ЭВМ. Однако во всех случаях, внося эти или другие изменения, дополнения в Основы гражданского законодательства Союза ССР и ГК союзных республик, следует иметь в виду, что основное положение авторского права должно оставаться неизменным. Имеется в виду правило, согласно которому нормами авторского права охраняется лишь конкретная форма произведения, в нашем случае — произведение математики в виде «модели—алгоритма—программы». Сама же сущность, изложенная в произведении, отражающая определенные свойства, явления или закономерности материального мира, лежит за пределами авторского права, которое, как известно, запрещает только противозаконное копирование чужого произведения, но не запрещает усваивать чужие мысли, идеи и придавать им собственную, оригинальную форму. А поэтому и переделанная исходная программа не должна рассматриваться как нарушение субъективного авторского права. В противном случае произойдет подмена понятий и смещение с платформы авторского права на платформу изобретательского и патентного.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Гельб А. Б.* Современное состояние проблемы правовой защиты программного обеспечения ЭВМ. Таллин, 1979. 3. *Самарский А.* Модели для открытий//Правда. 1986. 31 янв. 4. *Тихонов А. Н., Костомаров П. Д.* Вводные лекции по прикладной математике. М., 1984. 5. *Цыпкин Я.* Управлять всем, что управляется, а что не управляется, сделать управляемым//Наука и жизнь. 1984. № 11. С. 52—54. 6. *Яценко Н. И., Рычков А. Д.* Модульная структура алгоритмов и программ в задачах механики сплошной среды и структура ЭВМ./Актуальные проблемы

прикладной математики и математического моделирования. Новосибирск, 1982.  
7. *Quigg Donald I.* Special Reports. International Symposium on The Japance  
Industrial Property Centennial—Patent Administration Toward the 21 th Cen-  
tury. Tokyo, April 19, 1985//AIPPI Journal, September 1985. P. 109. 8. *Copy-  
right Injuctive Relief for Sale of Printed Circuit Board of TV game*//Civil Court  
№ 21, № 4419 (wa)/82, January 26, 1984. P. 4—7. Japan Patent Trademarks.  
9. *News. Industrial Property. Bill to Revise Copyright law to Protect Computer  
Software*//AIPPI, March 1985. P. 45.

Поступила в редколлегию 07.03.86.

Б. Н. ЮРКОВ, канд. юрид. наук

Харьков

### ФОРМЫ СУДЕБНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реализация провозглашенных Конституцией СССР социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан во многом зависит от действий государственных органов и должностных лиц, законности принимаемых ими решений. Однако, как отмечалось в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду партии, недостатков в работе органов управления еще не мало, часто приходится сталкиваться с безответственностью, бюрократизмом, казенно-равнодушным отношением к людям [1, с. 57]. XXVII съездом КПСС поставлена задача вести решительную борьбу с указанными недостатками, используя для этого все звенья государственного аппарата, в том числе и суд.

В юридической литературе сложилось мнение, что судебное обеспечение законности в области государственного управления очерчено только рамками производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, т. е. категориями дел, которые предусмотрены ст. 236 ГПК УССР [6, с. 141—142]. Однако такое ограниченное понимание компетенции суда по обеспечению законности в области государственного управления не в полной мере раскрывает действительное положение дел. Чтобы выяснить этот вопрос, необходимо определить и проанализировать формы и сущность судебного рассмотрения дел с участием органов управления.

В процессуальной литературе вопрос о формах судебного рассмотрения дел с участием органов управления был предметом исследования и при этом определились разные о нем суждения. Так, А. Т. Боннер и Д. М. Чечот полагают, что судебное обеспечение законности осуществляется в форме судебного контроля за действиями органов государственного управления, осуществляемого путем проверки правомерности их действий [2, с. 25; 10, с. 73]. Такой же точки зрения придерживается и М. С. Студеникина, которая

считает, что при рассмотрении любого гражданского или уголовного дела, связанного с требованием к органу управления или с требованием органа управления, суд осуществляет контроль [9, с. 126]. В отличие от них Л. А. Николаева утверждает, что судебное обеспечение законности актов органов управления осуществляется в форме надзора и состоит в непосредственной проверке судом законности и обоснованности индивидуальных актов и действий должностных лиц государственных органов [7, с. 17]. Иной точки зрения придерживается Г. Е. Петухов. Исследуя этот вопрос, он пришел к выводу о том, что при проверке судом законности и обоснованности актов органов государственного управления речь идет не о формах, а о функциях контроля и надзора в зависимости от права суда отменить или изменить акты органов государственного управления или же только о постановке перед ними вопроса об устранении нарушений законности. Само же судебное обеспечение, по его мнению, осуществляется в процессуальной форме [8, с. 54—55].

Как видно, все авторы солидарны в том, что судебное обеспечение осуществляется путем проверки органом правосудия законности актов органов управления. Но оно осуществляется либо в виде судебного контроля, либо только в форме судебного надзора или же в процессуальной форме. Более правильным представляется вывод о том, что судебное обеспечение законности актов органов государственного управления может осуществляться в двух формах: в форме судебного контроля и в форме судебного надзора.

О судебном контроле как форме обеспечения законности следует говорить тогда, когда суд при рассмотрении дел, где проверяется законность актов органов государственного управления, может отменить их или изменить либо лишить их юридической силы.

В порядке искового производства суд рассматривает, например, дела о признании ордера на занятие жилого помещения недействительным либо дела, связанные с отказом в согласии на обмен жилых помещений со стороны наймодателей, а также дела о признании усыновления недействительным или об отмене усыновления и др. Объектом судебного контроля в них являются акты органов управления, устанавливающие права и обязанности граждан в области жилищных, семейных и других правоотношений. Однако, исходя из этого, одни авторы полагают, что такие дела следует отнести к производству по делам, возникающим из административно-правовых отношений [7, с. 44]. Другие же считают, что в таких случаях споры между гражданами и органами государственного управления являются гражданско-правовыми, хотя и оспаривается законность акта органа управления [2, с. 52]. Представляется более правильной последняя точка зрения. В указанных случаях административные акты являются лишь элементом юридического состава материальных правоотношений. Характер спора от этого не меняется, и его следует рассматривать в по-

рядке искового производства. Признание судом ордера недействительным, отмена усыновления и другие подобные решения означают фактическую отмену актов органов государственного управления, которыми были установлены права и обязанности граждан в сфере определенных материально-правовых отношений.

Судебный контроль осуществляется и при рассмотрении в судах дел, возникающих из административно-правовых отношений. В частности, обеспечение законности актов органов государственного управления осуществляется путем рассмотрения и разрешения жалоб на неправильности в списках избирателей. Суд на основании ст. 238—243 ГПК УССР может решить вопрос о законности решения исполнительного комитета местного Совета народных депутатов об отклонении заявления о неправильностях в списках избирателей. Орган правосудия, удовлетворяя жалобу, тем самым защищает избирательные права гражданина.

Согласно ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (ст. 288 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях) судом могут быть рассмотрены жалобы лиц на постановления административных органов по делам об административных правонарушениях. До принятия этого закона судебная проверка законности привлечения граждан к административной ответственности заключалась в рассмотрении жалоб на постановления о наложении штрафов или о лишении права на управление транспортными средствами. С принятием Основ компетенция суда по проверке законности постановлений по делам об административных правонарушениях расширилась. В соответствии с названной нормой права объектом обжалования в суд теперь могут быть постановления административных органов о наложении не только штрафов и лишении прав на управление транспортными средствами, но и иных административных взысканий: возмездного изъятия предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, конфискации таких же предметов. Судебный порядок рассмотрения жалоб следует считать средством обеспечения законности актов органов государственного управления, а полномочия суда по удовлетворению жалоб и отмене административных взысканий соответственно способом такого обеспечения.

Думается, что разрабатываемый на основании ч. 2 ст. 58 Конституции СССР закон о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан, должен основываться на правилах, применяемых аналогично при рассмотрении жалоб на действия административных органов. Необходимость завершения подготовки такого закона подчеркивалась Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезда партии [1, с. 61].

Контроль за деятельностью органов государственного управления осуществляется судом и при рассмотрении заявлений о

взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию. При их рассмотрении орган правосудия проверяет законность привлечения гражданина к уплате недоимки. Если он установит, что требование о взыскании недоимки является незаконным, то отказывает в удовлетворении заявления (ст. 252 ГПК УССР).

В судах в порядке особого производства могут быть рассмотрены жалобы на нотариальные действия или на отказ в их совершении (ст. 285 ГПК УССР) либо заявления об установлении неправомерности записи в актах гражданского состояния (ст. 266 ГПК УССР). По поводу категорий этих дел высказано мнение о том, что при их рассмотрении не разрешается спор о праве, а устанавливается факт правомерности или неправомерности действий органов, призванных осуществлять юридическое оформление прав и обязанностей по бесспорным правоотношениям [3, с. 144]. Сторонники противоположной точки зрения полагают, что при обжаловании нотариальных действий или отказе в их совершении либо подаче заявлений о неправомерности записи в актах гражданского состояния возникает спор между жалобщиком и нотариальным органом, заявителем и органом загса [4, с. 153—155]. Более убедительной, на наш взгляд, представляется первая точка зрения. Обращаясь к нотариальному органу с требованием юридического оформления определенных прав и обязанностей или к органу загса с просьбой внести исправление в актовую запись, гражданин тем самым вступает с ними в конкретные административные правоотношения. Неправильное совершение нотариальных действий, отказ в их совершении либо отказ органа загса внести исправление в сделанную запись нарушают права граждан, в связи с чем им предоставлено право подать в суд жалобу или заявление по поводу законности актов, вынесенных этими органами. В подобных случаях гражданин не спорит с органом управления, а обжалует его акт как незаконный. Суд же вправе отменить его и дать указание о необходимости юридического оформления прав заинтересованных лиц.

Таким образом, следует вывод: судебное обеспечение законности, осуществляемое в форме контроля, не ограничено только рамками производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Оно осуществляется также и в исковом, и в особом производствах.

Судебное обеспечение законности актов органов государственного управления, как отмечалось ранее, может осуществляться и в форме надзора. По нашему мнению, о судебном надзоре в государственном управлении речь может идти тогда, когда суд имеет право на постановку перед государственным органом вопроса об устранении нарушений законности и причин, их порождающих, а также на требование о сообщении результатов по устранению указанных судом недостатков. Суды в этих случаях не определяют юридическую судьбу актов управления, но обеспечивают их законность специальными средствами (частные определения су-

дов и руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР и пленумов Верховных судов союзных республик, касающиеся практики рассмотрения судами дел, в которых проверяется законность актов управления).

Если при рассмотрении гражданского дела суд обнаружит нарушение законности, допущенное должностным лицом, либо существенные недостатки в работе органов управления, то согласно ст. 235 ГПК УССР он вправе вынести в их адрес частное определение. С помощью частных определений суды ставят вопрос о необходимости устранения нарушений закона, отмены или изменения акта управления. Сами суды в этом случае не вправе отменить, изменить или лишить юридической силы такой акт. Обеспечить законность в деятельности органов управления они могут путем осуществления проверки мер, принятых государственными органами и должностными лицами для устранения отмеченных в частном определении нарушений. Проверка судом выполнения принятых мер — способ обеспечения законности в государственном управлении.

Законом не предусмотрены санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение частных определений. Такое положение, по мнению Ю. Н. Чуйкова, представляет собой существенный пробел в действующем законе, в связи с чем автор рекомендовал установить административную ответственность за непринятие мер по частному определению [11, с. 117]. Соглашаясь с мнением Ю. Н. Чуйкова, добавим, что установление такой ответственности станет еще одним способом обеспечения законности в государственном управлении.

Обеспечение законности актов органов государственного управления может быть осуществлено не только в связи с рассмотрением в суде конкретных дел, в которых объектом судебного контроля являются акты управления, но и в процессе деятельности высших судебных инстанций. Постановлениям Пленума Верховного Суда СССР и пленумов Верховных судов союзных республик, выраженным в форме дачи руководящих разъяснений, принадлежит важная роль в обеспечении правильного и единообразного применения законодательства. Если они касаются практики применения судами законодательства, регулирующего порядок рассмотрения дел о законности актов органов государственного управления, то их также следует считать средством обеспечения законности таких актов. Об этом свидетельствует, например, постановление № 7 Пленума Верховного Суда УССР от 26 июля 1974 г. «Про судову практику в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин», в пункте 19 которого указывается на необходимость судам при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, уделять больше внимания выявлению фактов нарушения законности со стороны должностных лиц [5, с. 114].

Итак, подводя итог сказанному, следует сделать вывод, что судебное обеспечение законности актов органов государственного

управления представляет собой совокупность форм, средств и способов, гарантирующих вынесение государственными органами законных актов, совершение ими правомерных действий и имеющих цель защитить законные права и интересы граждан.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Боннер А. Т., Квиткин В. Т.* Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. 3. *Добровольский А. А.* Исковая форма защиты права и производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 134—145. 4. *Жерулис И.* Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. 5. *Збірник постанов Пленуму Верховного Суду Української РСР*. К., 1985. 6. *Курс советского гражданского процессуального права*. М., 1981. Т. II. 7. *Николаева Л. А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. 8. *Петухов Г. Е.* Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. Киев—Одесса, 1982. 9. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 10. *Чечот Д. М.* Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. 11. *Чуйков Ю. Н.* Частное определение в гражданском судопроизводстве. М., 1974.

Поступила в редколлегию 07.03.86.

*В. К. ПОПОВ*, д-р юрид. наук, *В. С. ШЕЛЕСТОВ*, д-р юрид. наук

Харьков

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АПК

Первоочередной задачей текущей пятилетки и на перспективу является решение продовольственной проблемы с целью существенного улучшения снабжения населения продовольствием. На решение данной задачи направлена современная аграрная политика, в осуществлении которой основную роль играет агропромышленный комплекс (АПК).

Ведущее положение в системе АПК в решении продовольственной проблемы занимает сельскохозяйственное производство. Поскольку в сельском хозяйстве основным средством производства является земля, то, естественно, ставится задача более эффективного ее использования. «Речь идет в первую очередь о повышении плодородия земли, создании условий устойчивого ведения сельского хозяйства, — отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии. — Ключ успеха, как показал опыт последних лет, — в широком применении интенсивных технологий» [1, с. 30—31]. Эта технология включает в себя повышение плодородия земли путем мелиорации, химизации, внесения органических удобрений, соблюдение севооборотов, применение устойчивых и высокоурожайных сортов семян, рациональную обработку земли, внедрение прогрессивных форм организации ее ис-

пользования и др. Закономерно, что здесь возникает комплекс общественных отношений, которые требуют надлежащего правового регулирования. В настоящее время уже создана определенная правовая основа применения интенсивных технологий в сельскохозяйственном производстве, связанном с использованием земель. Вместе с тем имеется ряд вопросов, не имеющих правового решения. Данный вывод согласуется с установками, содержащимися в постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» [2, 1985, № 27, ст. 497]. В нем, в частности, указывается на необходимость разработки новых нормативных актов в развитие действующего законодательства, а также приведения актов министерств, госкомитетов и ведомств в соответствие с актами высших органов государственной власти и управления.

Мелиорация земель и высокоэффективное использование мелиорированных земель обеспечивают получение высоких гарантированных урожаев сельскохозяйственных культур. На октябрьском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС утверждена долгосрочная программа по указанной проблеме, рассчитанная на период до 2000 г. Запланировано, например, довести площади мелиорированных земель до 53 млн. гектаров, что составляет 1/4 всей пашни.

XXVII съезд КПСС подтвердил необходимость реализации долгосрочной программы мелиорации. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года указано на необходимость повышения эффективности использования мелиорированных земель и обеспечения получения на этих землях проектной урожайности [1, с. 299].

Анализ законодательства, регулирующего широкий круг отношений в сфере мелиорации земель и использовании мелиорированных земель, показывает, что оно нуждается в существенном улучшении. В настоящее время действует свыше 500 нормативных актов союзного и республиканского значения, принятых в разное время по определенным вопросам мелиорации земель и использования мелиорированных земель. Причем отдельные правовые предписания по одним и тем же вопросам, содержащиеся в различных нормативных актах, не всегда согласуются между собой, что создает определенные трудности в процессе их применения. Кроме того, ряд важных вопросов недостаточно либо полностью не урегулирован, что также отрицательно сказывается на эффективности использования мелиорированных земель.

Изложенное свидетельствует о необходимости разработки и принятия комплексного союзного нормативного акта по вопросам мелиорации земель и использовании мелиорированных земель. В нем следовало бы отразить все основные вопросы правового регулирования деятельности организаций и учреждений в этой сфере. Целесообразно, чтобы такой нормативный акт был утвержден постановлением Совета Министров СССР, поскольку в мелиорации земель и использовании мелиорированных земель участ-

вуют многие организации и учреждения разных ведомств и министерств. Далее, в нем желательно было бы в обобщенном виде закрепить все положения, оправдавшие себя на практике, а также установить новые, которые бы предусматривали стимулирование деятельности организаций АПК к достижению конечных результатов — получению высоких урожаев на мелиорированных землях. Важно также определить принцип планирования полученных на мелиорированных землях соответствующих объемов определенных сельскохозяйственных продуктов, что позволит значительно повысить ответственность предприятий-землепользователей и обслуживающих их организаций за высокоэффективное использование этих ценных земель. Право утверждения указанных плановых объемов целесообразно предоставить совету районного агропромышленного объединения (РАПО). Следовало бы также в нормативном порядке запретить как общее правило изъятие мелиорированных земель для несельскохозяйственных нужд. И только в случаях крайней необходимости, в виде исключения, допускать возможность изъятия таких земель для указанных целей с согласия землепользователей и по решению Госагропрома СССР. Следует также уделить внимание и принципу материальной заинтересованности организаций в получении высоких урожаев сельскохозяйственных культур, закрепив его в данном нормативном акте.

Особо актуальна проблема правового обеспечения внедрения прогрессивных форм организации использования всех земель сельскохозяйственного назначения. Как отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, широкое распространение получают подряд и аккордная система на уровне бригады, звена, семьи с закреплением за ними на договорный срок средств производства, включая землю [1, с. 32]. Практика показала, что коллективный подряд при использовании земель, когда он применяется рационально, при наличии материально-технической базы, полностью себя оправдал. Эта форма организации использования земель применяется давно. Так, подрядное звено В. Я. Первицкого в Ново-Кубанском районе Краснодарского края в течение 25 лет обрабатывает землю площадью в 1600 гектаров. Соблюдая все агротехнические правила, звено добилось получения высоких урожаев на закрепленном земельном участке [5, с. 162]. Однако в организации подрядной формы использования земель еще немало формализма. Госагропрому СССР уже сейчас следовало бы разработать и утвердить союзный нормативный акт о правовом регулировании деятельности подрядных звеньев, участков, бригад в сельскохозяйственных предприятиях системы Госагропрома СССР. В нем можно было бы сконцентрировать все основные организационно-правовые вопросы деятельности подрядных коллективов аграрных организаций. При этом в предлагаемом нормативном акте целесообразно изложить как императивные, так и рекомендательные предписания. Императивные — по тем вопросам, которые не требуют какой-либо конкретизации в процессе

деятельности подрядных звеньев. По всем остальным вопросам желательно ограничиться рекомендациями, поскольку в каждом хозяйстве имеются определенные особенности в организации работы подрядных коллективов при использовании земель или при выполнении иных работ. Наличие такого нормативного акта обеспечит должную правовую основу внедрения коллективного подряда в сельском хозяйстве. Принятие союзного нормативного акта по указанным вопросам не исключает разработку в каждом хозяйстве на его основе своего положения о коллективном подряде с отражением в нем соответствующих особенностей в организации подрядных звеньев и оплаты их труда. В предлагаемом нормативном акте необходимо предусмотреть и порядок рассмотрения споров, возникающих между подрядными звеньями и органами управления аграрных предприятий.

Эффективное использование земель во многом зависит от самих землепользователей. Широко распространены еще случаи порчи земель, использование пашни не по целевому назначению, многими организациями не в полной мере выполняются требования законодательства о рекультивации земель и т. д. Однако действующее законодательство не все эти вопросы регулирует должным образом. Так, земельное законодательство предусматривает, что убытки, причиненные аграрным предприятиям порчей земель другими лицами, взыскиваются в пользу этих предприятий. Ну а как быть, если сами аграрные предприятия допускают порчу закрепленных за ними земель? Данный вопрос не решен четко в земельном законодательстве. Поэтому на практике в большинстве случаев аграрные предприятия за такие действия не несут имущественной ответственности.

Целесообразно было бы пересмотреть и порядок применения административной ответственности за нарушение земельного законодательства. В настоящее время государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляют специальные инспекции, входящие в систему Госагропрома СССР. Именно эти органы чаще всего обнаруживают нарушения земельного законодательства. Однако им не принадлежит право применять к виновным лицам административные взыскания. Такое право Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» предоставлено административным комиссиям при райисполкомах [2, 1970, № 20, ст. 165]. Земельные инспекции составляют протоколы о правонарушениях, а затем передают их на рассмотрение административным. Однако, как показывает практика, рассмотрение административными комиссиями такой категории дел часто затягивается, иногда они и вовсе не рассматриваются, правонарушители остаются вне административного воздействия. Поэтому следовало бы предоставить право земельным инспекциям налагать административные взыскания за определенные нарушения земельного законодательства. Такой порядок обеспечит более оперативное применение к виновным лицам админи-

стративных взысканий, повысит эффективность административной ответственности [6, с. 62].

Не решена еще до конца проблема рекультивации земель. На июльской (1985 г.) сессии Верховного Совета СССР отмечалось, что сейчас в стране насчитывается свыше 2 млн гектаров нарушенных земель. В то же время некоторые министерства не уделяют должного внимания вопросам рекультивации земель [7, 1985, 4 июля]. Между тем сейчас накоплено около 240 миллионов кубических метров чернозема, который не используется для рекультивации. Поистине огромные резервы имеются для решения продовольственной проблемы. И в этой сфере следовало бы ужесточить законодательство, повысив роль органов управления РАПО. Действующее законодательство предусматривает обязанность соответствующих организаций проводить рекультивацию земель и право землепользователей требовать от указанных организаций выполнения этой работы. Однако на практике первые чаще всего либо вовсе не выполняют своих обязанностей, либо выполняют их частично, в результате чего размеры нарушенных земель с каждым годом возрастают. Поэтому в нормативном порядке целесообразно было бы установить по меньшей мере два важных правила. Во-первых, невыполнение обязанности по рекультивации земель должно непременно отражаться на результатах производственно-хозяйственной деятельности организации, не выполнившей свою обязанность (лишение частично премий, уменьшение отчислений в фонд материального поощрения и т. д.). Во-вторых, необходимо предоставить право РАПО предъявлять иски к организациям, не выполнившим своих обязанностей по рекультивации земель, о взыскании с них убытков в пользу аграрных предприятий, которые возникли у них в связи с невыполнением работ по рекультивации земель.

Наиболее рациональному использованию земли содействуют и правовые акты, определяющие многогранную деятельность сельскохозяйственных предприятий и организаций. Среди них особо следует выделить постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» от 14 ноября 1985 г. [3, 1985, № 34, ст. 160] и «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны» [7, 1986, 29 марта]. С принятием этих постановлений были созданы благоприятные предпосылки для ускорения темпов роста сельскохозяйственного производства, дальнейшего развития хозяйственных связей предприятий и организаций АПК, наиболее полного обеспечения населения продуктами питания, а перерабатывающей промышленности — сырьем. На этой основе уже получены положительные результаты: значительно укреплена экономика колхозов и совхозов; существенно повышена степень обобществления колхозной собственности путем образования различных межхозяйственных формирований; нормирование, организация, дисциплина, охрана и оплата труда в колхозах приближены

к уровню и формам, сложившимся в совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях; введена гарантированная ежемесячная оплата труда; предусмотрено социальное обеспечение и социальное страхование колхозников, внедряются разнообразные виды услуг за счет общественных фондов и т. д.

Сельскохозяйственными предприятиями принимаются меры по неуклонному повышению производительности труда и эффективности общественного производства. Усилия колхозов, совхозов и других предприятий АПК направлены на выполнение первой заповеди перед государством — продажу сельскохозяйственной продукции, исчисленной по нормативному методу, подтвержденному XXVII съездом КПСС, на непрерывное увеличение производства сельхозпродукции путем интенсификации и дальнейшего технического перевооружения сельскохозяйственного производства, внедрения комплексной механизации и электрификации, широкого осуществления химизации и мелиорации земель. Успешному решению этих задач содействует функционирование АПК в качестве единого целого, самостоятельного объекта планирования и управления в хозяйственном механизме социализма. Все это создает необходимый импульс для ускоренного социально-экономического развития страны.

Однако успехи в области сельского хозяйства могли быть более значимыми, если бы до конца были решены проблемы, связанные с дальнейшим укреплением правовой основы этого важнейшего сектора народного хозяйства. В его структуре в последние годы произошли существенные сдвиги, четко определены магистральные направления развития концентрации, специализации и производственного кооперирования. Повсеместно осуществляются перевод сельского хозяйства на индустриальный путь его развития, оснащение всех его отраслей современной техникой; точно обозначены формы интеграции сельского хозяйства с перерабатывающей промышленностью и обслуживающими его отраслями народного хозяйства, последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального.

В этих условиях определение основных направлений, по которым должно развиваться сельскохозяйственное законодательство, приобретает большое теоретическое и практическое значение. Его совершенствование будет оказывать непосредственное влияние на дальнейшее углубление правового регулирования сельскохозяйственных отношений, повышение его эффективности, укрепление социалистической законности и правопорядка, на что особо было обращено внимание в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии.

К числу таких направлений можно отнести разработку Основ сельскохозяйственного законодательства, которые исключали бы возможность принятия сельскохозяйственных кодексов союзных республик или иных законодательных актов типа, например, Закона о колхозах, Положения о совхозах, Закона о межхозяйст-

венных формированиях, агропромышленных предприятиях и объединениях, Свода сельскохозяйственного законодательства [4, с. 100—109]. Наличие нормативного акта такого уровня, безусловно, содействовало бы дальнейшему совершенствованию экономического механизма хозяйствования в АПК.

В Программе КПСС отмечается, что подъем производительных сил сельского хозяйства, развитие межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции будут способствовать дальнейшему сближению, а в перспективе — и слиянию колхозно-кооперативной собственности с общенародной. Это произойдет в результате всестороннего развития и укрепления обеих форм социалистической собственности, реализации возможностей колхозно-кооперативного сектора экономики. На выполнение этих важнейших задач и должны быть направлены Основы сельскохозяйственного законодательства Союза ССР и союзных республик.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*, М., 1986. 2. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 3. *СП СССР*. 4. *Казьмин М. Ф.* Сельскохозяйственное законодательство (проблемы и перспективы). М., 1980. 5. *Пальман В.* Все начинается земля//Москва. 1984. № 2. С. 158—166. 6. *Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды*/Под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985. с. 224. 7. *Правда*.

Поступила в редколлегию 27.03.86.

В. В. СТАШИС, проф., В. Я. ТАЦИЙ, проф.

Харьков

## УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

На XXVII съезде КПСС подчеркивалось историческое значение выдвинутого апрельским (1985 г.) Пленумом ЦК КПСС стратегического курса на ускорение социально-экономического развития страны. «Суть его — в новом качестве роста: всемерной интенсификации производства на основе научно-технического прогресса, структурной перестройки экономики, эффективных форм управления, организации и стимулирования труда» [2, с. 21].

Реализация намеченных партией планов ускоренного социально-экономического развития влечет за собой значительную перестройку социалистического хозяйственного механизма. Глубокое понимание важности этой задачи — необходимое условие успеха, отправной пункт в исключительно ответственном деле создания нового хозяйственного механизма [2, с. 41]. Как показывает практика, проводимая перестройка вносит существенные изменения в различные сферы хозяйственной деятельности, в систему экономических отношений; вызывает к жизни новые рычаги и стимулы,

которые будут способствовать стремительному развитию экономики, повышению ее эффективности, качества труда и др. Однако в этих условиях, с одной стороны, выявляются (вскрываются) и некоторые ранее не видимые отрицательные явления, которые препятствуют реализации планов экономического развития страны (например, некоторые формы бесхозяйственности, расточительства, грубые формы отступления от основополагающих принципов оплаты по труду в социалистическом обществе и др.), а с другой — уже появляются и дают о себе знать целый ряд новых отрицательных явлений, которые причиняют значительный вред социалистической системе хозяйства (например, некоторые новые формы тунеядства, общественно вредной индивидуальной трудовой деятельности и т. д.).

Все это дает основание для вывода, что одна из неотложных задач юридической науки состоит в том, чтобы непрерывно изучать эти социальные явления и разрабатывать действенные правовые меры (в том числе и уголовно-правового характера), направленные на борьбу с ними. Особое внимание должно быть обращено на исследования вопросов соотношения экономики и преступности, взаимозависимости, а в ряде случаев и взаимообусловленности этих явлений. Также исследование позволит не только вырабатывать рекомендации, направленные на повышение эффективности уголовно-правовых мер борьбы с хозяйственными преступлениями, но и формировать обоснованные предложения по совершенствованию экономических методов хозяйствования.

В частности, задача науки уголовного права состоит в том, чтобы определить обеспеченность практики уголовно-правовыми нормами, направленными на борьбу с самыми разнообразными общественно опасными проявлениями в сфере социалистического хозяйствования, и обосновать предложения по дальнейшей их криминализации.

Такие предложения ученых должны основываться на действительной потребности практики в уголовно-правовом запрете тех или иных деяний. Не менее важно и то, чтобы предложения по криминализации сопровождались обоснованием жизненности (применимости) и эффективности будущей уголовно-правовой нормы.

Следует заметить, что работа по приведению действующего уголовного законодательства в соответствие с потребностями практики борьбы с хозяйственными преступлениями в условиях проводимой перестройки в определенной мере уже началась. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1986 г. «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов» установлена самостоятельная уголовная ответственность за самовольное использование транспортных средств, машин либо механизмов; за уклонение от подачи декларации о доходах; внесены существенные изменения в законодательство, устанавливающее ответственность за занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельности, за скупку в государственных или кооперативных

магазинах хлеба и других пищевых продуктов для скармливания скоту и птице, за спекуляцию и др. [6, 1986, 28 мая].

Неотложной для уголовно-правовой науки является и задача изучения эффективности действующего законодательства об ответственности за хозяйственные преступления, определения его соответствия потребностям практики. При этом первоочередное внимание должно быть уделено анализу тех преступных проявлений, на необходимость усиления борьбы с которыми обращалось особое внимание на XXVII съезде КПСС. К их числу необходимо отнести приписки и иные искажения отчетности о выполнении планов, выпуск недоброкачественной промышленной продукции, спекуляцию, самогонварение, нарушение правил торговли спиртными напитками, преступления в сфере производства промыслов и занятия другими видами частной хозяйственной деятельности.

Реализация поставленных съездом задач, направленных на повышение эффективности борьбы с преступностью, на дальнейшее упрочение режима социалистической законности, во многом зависит от качества самого уголовного законодательства. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии М. С. Горбачев указал на необходимость улучшения качества советских законов. «Наше законодательство — гражданское и трудовое, финансовое и административное, хозяйственное и уголовное — должно еще активнее помогать внедрению экономических методов управления, действенному контролю за мерой труда и потребления, проведению в жизнь принципов социальной справедливости» [2, с. 61].

Сказанное в полной мере относится и к уголовному законодательству об ответственности за хозяйственные преступления. Можно вполне определенно сделать вывод о том, что недостаточная эффективность борьбы с этими преступлениями в значительной мере обусловлена серьезными недостатками самого уголовного закона. Так, по данным Института государства и права АН СССР, окло четверти всех нарушений законности связаны с несовершенством законодательных актов — их неполнотой, неясностью, противоречивостью [3, с. 101].

В целях решения указанной задачи усилия уголовно-правовой науки, на наш взгляд, должны быть сосредоточены на двух основных направлениях.

Во-первых, следует не только обосновать необходимость криминализации тех или иных общественно опасных деяний, совершаемых в сфере социалистического хозяйствования, но и разработать высококачественные варианты (модели) таких уголовно-правовых норм, которые можно было бы использовать для подготовки официального проекта будущего уголовного закона. Предложения ученых по криминализации деяний должны сопровождаться анализом научного предвидения, прогнозированием тех социальных последствий, в том числе побочных и даже отрицательных, которые могут наступить в случае принятия предлагаемого уголовного закона. Всесторонний учет таких последствий

позволит законодателю не только решить вопрос о целесообразности или нецелесообразности его принятия, но и выработать наиболее обоснованную (оптимальную) его модель.

Во-вторых, задача науки уголовного права сводится к тому, чтобы на основе обстоятельного изучения судебной практики выявить недостатки действующего законодательства, изучить причины низкой эффективности отдельных уголовно-правовых норм и обосновать предложения по его совершенствованию. Проведенные авторами исследования показали, что целому ряду статей УК УССР, в которых устанавливается ответственность за хозяйственные преступления, присущи очевидные недостатки, снижающие эффективность их применения.

Так, решение поставленных XXVII съездом КПСС задач по повышению качества выпускаемой промышленной продукции не только требует реализации в полном объеме намеченных организационных, инженерно-технических, воспитательных и экономических мероприятий, но и предполагает более эффективную борьбу с лицами, допускающими преступный выпуск такой продукции. Однако в ст. 147 УК УССР, устанавливающей ответственность за данное преступление, весьма неудачно, на наш взгляд, описаны признаки его субъекта, что порождает противоречивые решения указанного вопроса в юридической литературе и вызывает немалые трудности на практике. Содержащееся же в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 5 апреля 1985 г. «О практике применения судами законодательства об ответственности за выпуск из промышленных предприятий недоброкачественной, нестандартной или некомплектной промышленной продукции и за выпуск в продажу таких товаров в торговых предприятиях» разъяснение не снимает всех трудностей при определении в каждом конкретном случае круга возможных субъектов названного преступления [4, 1985, № 3, ст. 13—18]. Поэтому представляется целесообразным изменить ст. 147 УК УССР, указав непосредственно в законе, что субъектами этого преступления могут быть директора, главные инженеры, начальники ОТК, лица, приравненные к ним по должности, хотя и с иным ее наименованием, а также другие лица, пользующиеся на этом предприятии правами выпуска продукции за ее пределы и на которых возложена ответственность за ее качество.

Изучение судебной практики подтверждает и необходимость внесения изменений в ст. 147<sup>1</sup> УК УССР, устанавливающую ответственность за приписки и иные искажения отчетности о выполнении планов. В целях усиления уголовно-правовых мер борьбы с приписками необходимо расширить круг субъектов этого преступления, установив ответственность и тех должностных лиц предприятий и руководителей их структурных подразделений, которые совершают приписки в документах первичной отчетности, а также дополнить ч. 2 ст. 147<sup>1</sup> УК УССР, предусмотрев в ней повышенную ответственность за те же действия, повлекшие тяжкие последствия.

Нуждается в совершенствовании и ст. 155<sup>1</sup> УК УССР, в которой устанавливается ответственность за обман заказчиков только в предприятиях бытового обслуживания и коммунального хозяйства. Между тем платные услуги оказываются гражданам и в иных отраслях сферы услуг (пассажи́рский и грузовой транспорт, связь по обслуживанию населения, просвещение, здравоохранение и др.). Эти услуги, как и форма расчета с гражданами, идентичны тем, которые выполняются, например, предприятиями бытового обслуживания. Практика подтверждает, что при обслуживании граждан такими организациями нередко встречаются случаи их обмана. Например, в сфере платного медицинского обслуживания обман чаще всего совершается при оформлении заказов и расчетах за изготовление зубных, глазных и других протезов, ортопедической обуви и др.

Обманные действия работников указанных предприятий как по своему содержанию, так и по степени их общественной опасности практически ничем не отличаются от тех, которые совершаются работниками предприятий торговли, бытового и коммунального обслуживания населения. Поэтому представляется вполне обоснованным предложение о необходимости изменения ст. 155<sup>1</sup> УК УССР с тем, чтобы в ней устанавливалась уголовная ответственность за обман заказчиков работниками предприятий любой сферы услуг.

Редакционно следует изменить и ст. 156 УК УССР, указав, что в ней устанавливается ответственность за продажу недоброкачественных товаров не только в торговых предприятиях, но и в предприятиях общественного питания.

Перечень этих предложений может быть продолжен. Одни из них уже обсуждались на страницах юридической печати, другие — еще не стали предметом такого обсуждения. Нет сомнения и в том, что многие недостатки анализируемого уголовного законодательства пока еще не установлены. Поэтому задача науки уголовного права сегодня состоит в том, чтобы выявить недостатки действующего законодательства и выработать обоснованные предложения по его совершенствованию, что также будет способствовать повышению эффективности уголовно-правовых мер борьбы с хозяйственными преступлениями.

Один из показателей эффективности уголовного законодательства — его применяемость. Если под этим углом зрения оценить практику борьбы с хозяйственными преступлениями, то нетрудно установить уголовно-правовые нормы, которые практически не применяются или применяются крайне редко, хотя такие преступления достаточно распространены. Такое положение обусловлено рядом причин, но на две из них следует обратить особое внимание.

Одна из них кроется в серьезном несовершенстве самого уголовного закона. Это с полным основанием можно сказать о ст. 155<sup>3</sup> УК УССР (нарушение правил торговли), ст. 155<sup>4</sup> УК УССР (незаконный отпуск бензина или иных горюче-смазочных матери-

алов) и некоторых других. Так, ст. 155<sup>4</sup> УК УССР сконструирована таким образом, что невозможно определить круг тех общественно опасных действий в этой сфере хозяйственной деятельности, которые должны квалифицироваться по названной статье УК УССР. На наш взгляд, все встречающиеся на практике преступные проявления в этой сфере хозяйствования всегда содержат признаки других, более опасных преступлений (хищений государственного или общественного имущества, должностных преступлений и т. д.).

Задача же науки уголовного права здесь заключается в том, чтобы не только выявить такие «неработающие» или «малоработающие» нормы, но и изучить причины этого, а также обосновать предложения по отмене такого закона или его существенному изменению.

Вторая причина кроется в том, что многие практические работники считают нецелесообразным возбуждать уголовные дела и привлекать к судебной ответственности виновных в совершении ряда хозяйственных преступлений только потому, что это заведомо не повлечет назначения наказания в виде лишения свободы или иного близкого по тяжести наказания. Именно по этим основаниям во многих случаях не привлекаются, например, к ответственности лица, виновные в приписках или иных искажениях отчетности о выполнении планов, выпуске недоброкачественной промышленной продукции, продаже недоброкачественных товаров в торговых предприятиях. На наш взгляд, такая направленность профессионального правосознания, как и указанная практика, не соответствуют задачам борьбы с хозяйственными преступлениями. Во-первых, это с неизбежностью приводит к нарушению одного из основных принципов уголовного права — принципа неотвратимости уголовной ответственности. Во-вторых, приводит к недооценке социальной значимости самого факта расследования, судебного рассмотрения, порицания и наказания виновного от имени социалистического государства за совершенное преступление. В этой связи В. И. Ленин справедливо замечал, что «предупредительное значение наказания обуславливается вовсе не его жестокостью, а его неотвратимостью. Важно не то, чтобы за преступление было назначено тяжкое наказание, а то, чтобы ни один случай преступления не проходил нераскрытым» [1, т. 4, с. 412].

С проблемой повышения качества уголовного законодательства неразрывно связан и вопрос об устранении существенных противоречий в законодательстве об ответственности за хозяйственные преступления по УК различных союзных республик. Так, если УК УССР к числу хозяйственных относит 30 преступлений, то УК других республик — около 60 общественно опасных деяний. Кроме того, в УК всех союзных республик в общей сложности насчитывается около 600 статей, в которых устанавливается ответственность за хозяйственные преступления, и лишь 130 из них не имеют каких-либо существенных различий. Это в большинстве своем нормы, включенные в УК на основе общесоюзных

законов. Такие значительные расхождения в законодательстве создают немалые трудности на практике и в особенности, когда решаются вопросы привлечения к ответственности лиц, совершивших различные хозяйственные преступления на территории нескольких союзных республик.

На XXVII съезде КПСС особое внимание было уделено вопросам усиления борьбы с бесхозяйственностью, обращалось внимание на тот огромный ущерб, который она причиняет экономике страны. Анализируя резервы экономического роста, которые при заинтересованности, хозяйской распорядительности сулят высокую отдачу, М. С. Горбачев обратил особое внимание на необходимость преодоления бесхозяйственности [2, с. 41].

В связи с очевидной необходимостью усиления борьбы с бесхозяйственностью в юридической литературе и в периодической печати все большее распространение получает точка зрения установления самостоятельной уголовной ответственности за бесхозяйственность. Так, в статье «Незаконный доход», опубликованной в газете «Известия», не только поддерживается это предложение, но и приводится текст статьи об ответственности за бесхозяйственность, которой якобы дополнены УК всех союзных республик [6, 1986, 12 июня]. На самом деле такое дополнение не внесено в УК союзных республик и, на наш взгляд, в этом нет необходимости.

Во-первых, сложившаяся в последние годы практика совершенствования УК сводится не к конструированию общих норм, а к максимально возможному отказу от них путем их замены нормами *специальными*, с описанием конкретных признаков того или иного преступления. Практика применения таких норм подтверждает их эффективность и соответствие задачам по укреплению законности в нашей стране.

Во-вторых, все те общественно опасные деяния, которые охватываются предлагаемым понятием бесхозяйственности, действующее законодательство также рассматривает как преступные. Это выпуск недоброкачественной промышленной продукции (ст. 147 УК УССР), преступно-небрежное использование или хранение сельскохозяйственной техники (ст. 147<sup>2</sup> УК УССР), халатность (ст. 167 УК УССР), загрязнение водоемов и атмосферного воздуха (ст. 228 УК УССР) и многие другие.

И последнее: до настоящего времени не удалось найти достаточно удачного нормативного определения понятия бесхозяйственности, которое мог бы воспринять законодатель. Все же предлагаемые в литературе формулировки данного понятия чрезмерно общи, границы действия такого закона весьма расплывчаты и т. д. Поэтому несомненно то, что дополнение УК такой статьей только создает новые трудности в использовании уголовно-правовых средств борьбы с бесхозяйственностью.

Изложенное дает основание для вывода о том, что неотложной задачей науки уголовного права является не разработка возможных моделей такого закона, а *выработка рекомендаций, на-*

*правленных на повышение эффективности правоприменительной деятельности в борьбе с бесхозяйственностью.*

Особое внимание на съезде было обращено на разработку мер, направленных на повсеместное утверждение в нашем обществе принципа социальной справедливости. Решение поставленных задач во многом зависит от реализации основного принципа социализма: «От каждого — по способностям, каждому — по труду», в котором заключена суть социальной справедливости нашего строя. Это обуславливает необходимость решительной борьбы с нетрудовыми доходами, туеядством, расхищением социалистического имущества, взяточничеством, спекуляцией и другими корыстными преступлениями.

Во исполнение решений XXVII съезда КПСС 23 мая 1986 г. было принято специальное постановление ЦК КПСС «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами», которое содержит систему мер, направленных на борьбу с этим отрицательным явлением, на усиление государственного и общественного контроля за мерой труда и потребления [5, 1986, 28 мая]. В принятом же 23 мая 1986 г. Указе Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов» нашли свое решение многие уголовно-правовые вопросы борьбы с лицами, занимающимися извлечением нетрудовых доходов, а также запрещенной индивидуальной трудовой деятельностью. В частности, УК УССР дополнен специальными статьями, устанавливающими ответственность за самовольное использование транспортных средств, машин либо механизмов; за нарушение правил пользования электрической энергией или газом в быту; за уклонение от подачи декларации о доходах. Существенные изменения внесены также в статьи УК УССР об ответственности за спекуляцию; скупку в государственных или кооперативных магазинах хлеба и других пищевых продуктов для скармливания скоту и птице; за занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельности и некоторые другие.

С принятием нового законодательства появляются и новые задачи, которые должны незамедлительно решаться уголовно-правовой наукой. На наш взгляд, в первую очередь усилия ученых должны быть направлены на изучение составов указанных преступлений, их основных понятий (например, уголовно-правовое понятие нетрудовой доход, запрещенная индивидуальная трудовая деятельность), на определения границ действия самого уголовного закона, на проведение отграничения от смежных общественно опасных деяний, в частности, от административных проступков) и др. Таким образом, речь идет о выработке прежде всего *научно обоснованных* рекомендаций, необходимого инструментария, позволяющих практическим работникам применять новое уголовное законодательство в точном соответствии с его задачами и действительным смыслом.

Изложенное — лишь небольшая часть тех масштабных и сложных задач, которые стоят сегодня перед уголовно-правовой наукой.

Со всей очевидностью они свидетельствуют о том, что предстоит большая работа по совершенствованию как самого уголовного законодательства, так и практики борьбы с преступными посягательствами.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Кудрявцев В. Н., Лукашева Е. А. Государство, право, человек // Коммунист. 1986. № 9. С. 92—101. 4. Бюл. Верховного Суда СССР. 5. Правда. 6. Известия.

Поступила в редколлегию 27.07.86.

И. Н. ДАНЬШИН, д-р юрид. наук

Харьков

### ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ — СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПАРТИИ И ГОСУДАРСТВА

На XXVII съезде КПСС была всесторонне обсуждена и одобрена социальная политика партии и Советского государства, призванная содействовать дальнейшему углублению подлинной демократии, улучшению социальной структуры общества, условий жизни и труда людей, подъему общественно-политической активности масс, формированию нового человека, утверждению социалистического образа жизни.

В рамках социальной политики формируется и осуществляется политика борьбы с преступностью — уголовная политика. Обладая в силу специфичности своего содержания определенной самостоятельностью, «автономностью», она вместе с тем является составной и неотъемлемой частью социальной политики. Будучи тесно связанной со всеми направлениями единой партийно-государственной политики, уголовная политика испытывает воздействие с их стороны и в свою очередь способствует их осуществлению. В самом широком смысле уголовная политика — это партийная и государственная деятельность, направленная на осуществление экономических и социально-политических мероприятий, выработку оптимальных правовых средств и разработку предупредительных мер, нацеленных на снижение преступности в ближайшее время, а в перспективе — на полное ее искоренение [4, с. 178; 5, с. 4—6; 6, с. 8]. Ее основное предназначение состоит в создании максимально благоприятной обстановки для успешного решения задач экономического и социального развития нашего общества.

В документах XXVII съезда КПСС содержится ряд важнейших положений, имеющих прямое отношение к политике борьбы с преступностью на современном, качественно-новом, исключительно сложном и ответственном этапе в истории нашего государства.

Материалы всенародного обсуждения и окончательная редакция документов съезда позволяют дать общую оценку состоянию борьбы с преступностью в стране. В этой связи нельзя не отметить, что в последнее время проводится значительная работа по укреплению правопорядка. Совершенствуется советская демократия, растет уважение к закону, улучшается деятельность правоохранительных органов, создаются благоприятные объективные условия для преодоления нарушений законности и снижения преступности. Уровень и динамика отдельных видов преступлений обнаруживает обнадеживающие тенденции [8, с. 42—43].

Между тем процесс снижения уровня преступности протекает неравномерно. Данные уголовной статистики еще свидетельствуют о временном росте отдельных видов преступлений в тех или иных регионах. Так, в Узбекской, Азербайджанской ССР, Москве, Одессе и ряде других мест, а также в отдельных отраслях народного хозяйства (легкая промышленность, рыбное хозяйство, торговля, снабженческие организации) из-за примиренческого отношения к нарушениям социалистической законности, попустительству злоупотреблениям, в результате пренебрежительного отношения к сигналам граждан, серьезных просчетов в идейно-воспитательной, кадровой работе произошло сращивание отдельных бюрократившихся руководителей с дельцами и жуликами, что привело к очковитирательству, взяточничеству, хищению государственного и общественного имущества [8, с. 42, 50]. Не перевелись еще «несуны», совершающие мелкие хищения и не видящие «состава преступления» в своем откровенно преступном поведении [3, с. 401]. Дала определенный рост насильственная преступность на почве семейно-бытовых конфликтов.

Не случайно поэтому борьба с правонарушениями и преступностью включена в число важных социально-политических задач. Партия и государство решительно требуют искоренить такие крайне отрицательные явления, препятствующие ускоренному социально-экономическому прогрессу. Эти требования следует расценивать как проявление возросшей, повышенной нетерпимости партии и всего советского народа к любым антиобщественным проявлениям, как своевременную реакцию на выявленные упущения и недостатки в области борьбы с преступностью, как стремление наметить первоочередные, конкретные и реальные меры по активизации этой борьбы и приданию ей большей эффективности.

В документах съезда подтверждена широкая наступательная уголовная политика, которую призваны осуществлять государство и общество. Борьба должна вестись против всех преступных посягательств на общественные отношения, охраняемые советским уголовным законом. В Программе КПСС указаны некоторые «горячие» точки, на которых должны быть сосредоточены основные усилия государственных органов и общественных организаций, призванных последовательно и настойчиво бороться с общественно опасными деяниями (хищения социалистической собственности, спекуляция и туеядство, хулиганство и преступность на почве

пьянства) [3, с. 160, 165]. На съезде подчеркивалось, что в ближайшее время необходимо осуществить дополнительные меры против этих преступлений [3, с. 61].

Важность и первостепенность борьбы с хищениями государственного и общественного имущества объясняется тем, что названные преступления, чуждые трудовой природе социалистического строя, причиняют существенный ущерб основам экономической системы СССР. Они приводят к разложению личности, коррупции, подкупу должностных лиц, нарушают принципы социальной справедливости, способствуют развитию частнособственнической морали. Эти преступления справедливо вызывают глубокое возмущение у советских людей.

В Программе партии сказано: «Опираясь на поддержку трудовых коллективов, общественных организаций, всех трудящихся, государственные органы обязаны... вести решительную борьбу с преступностью, ... предупреждать любые правонарушения и устранять порождающие их причины. <...> Необходимо сполна использовать для борьбы с этими явлениями авторитет общественного мнения и силу закона [3, с. 160, 165].

Из этих положений вытекают три основных вывода:

1. Одно из направлений в области борьбы с преступностью заключается в применении уголовно-правовых средств воздействия к виновным. Назначение наказания за совершенное преступление — закономерная, необходимая, хотя и вынужденная, реакция общества на общественно опасное поведение отдельных его членов. Органы уголовной юстиции должны своевременно, неотвратно и справедливо применять такие средства к преступным элементам.

2. Уголовно-правовое воздействие на преступность не является единственной и главной мерой. К. Маркс говорил о том, что «история и статистика с исчерпывающей очевидностью доказывают, что со времени Каина мир никогда не удавалось ни исправить, ни утратить наказанием» [2, т. 8, с. 530]. Актуально и другое его высказывание: «Мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него» [1, т. 1, с. 131]. И действительно, существуют не менее действенные, рациональные и более гуманные формы борьбы с преступностью. Это выявление причин и условий совершения преступлений, разработка мер по их предупреждению, а также оказание воспитательного воздействия на лиц, их совершивших или склонных к их совершению. Такая направленность в борьбе с преступностью вытекает из ленинского положения о том, что вначале следует убедить, а лишь затем принудить.

В этой связи представляет большой интерес содержащийся в партийной программе тезис о том, что негативные явления, в том числе и преступность, связаны не только с пережитками прошлого в сознании и поведении людей, но и «с недостатками практической работы в различных областях общественной жизни, с запаздыванием в решении назревших проблем» [3, с. 165].

Преступность связана со многими другими социальными явлениями и процессами (факторами), которые, вместе взятые, детерминируют, обуславливают ее. По своему содержанию эти явления и процессы носят различный характер. Они — результат социальных неантагонистических противоречий, временно присущих развитию социалистического общества. Социализм, как вытекает из ленинского учения, устраняет антагонизмы, но не несет избавления от всех иных противоречий [2, с. 357]. Часть таких противоречий унаследована социализмом от прежних общественно-экономических формаций (пережиточные, отживающие явления в экономике и общественной психологии — «пережитки прошлого»), другие — следствие развития социалистического общества в сложных исторических условиях (ошибки и недостатки в решении отдельных важных проблем и т. п.). Социалистический строй непрерывно совершенствуется; его развитие идет через борьбу нового со старым, через разрешение внутренних противоречий. Собственно, криминогенные факторы заключены не в самих социальных противоречиях, а лишь в отдельных их сторонах — отрицательных, консервативных, отживающих. Поэтому искоренение преступности предполагает воздействие на эти негативные тенденции социальных противоречий с целью их постепенного сглаживания и разрешения. Не следует забывать, что существование преступности в социалистическом обществе объясняется и обстоятельствами противоборства двух противоположных общественно-экономических систем, в частности, растлевающим влиянием буржуазной идеологии и психологии, враждебной деятельностью реакционных империалистических сил.

3. Выявлять и устранять причины и условия преступлений обязаны не только правоохранительные, но и советские органы, руководители хозяйственных организаций, предприятий, общественные организации, сами граждане. Прокуратура, суды, органы внутренних дел не могут сами по себе устранять причины правонарушений и преступности, проявляющиеся в недостатках производственного, организационного, культурно-воспитательного характера в деятельности отдельных отраслей народного хозяйства и их низовых подразделений. И только совместные усилия правоохранительных, советских органов, граждан помогут преодолеть преступность, добиться высокой результативности предупредительной деятельности. М. С. Горбачев подчеркивал: «Естественно, что обеспечение законности и правопорядка будет тем полнее, чем активнее будут включены в эту работу партийные и советские органы, профсоюзы и комсомол, трудовые коллективы и народные дружины, все силы нашей общественности» [3, с. 61].

4. Как вытекает из документов съезда, в нашей стране применялись и будут применяться меры предупреждения преступлений на различных уровнях, в различных формах и различного содержания. По уровню следует различать общесоциальные, специально-предупредительные и индивидуальные мероприятия.

К общесоциальным мерам, которые упоминаются в съездовских материалах, относятся: а) меры по повышению благосостояния, улучшению условий жизни и труда (рост реальных доходов трудящихся, полное удовлетворение возрастающего спроса населения на высококачественные и разнообразные товары народного потребления, создание высокоразвитой сферы обслуживания и повышение качества услуг, ускорение решения жилищной проблемы, усиление заботы о семье, дальнейшее улучшение положения женщин-матерей, повышение внимания к социальным проблемам молодежи и т. д.); б) мероприятия в области культурного строительства (глубокое освоение трудящимися массами богатств духовной и материальной культуры, воспитание здоровых и полезных потребностей, выравнивание культурного уровня всех социальных слоев населения и т. п.); в) работа по коммунистическому воспитанию (полное утверждение коллективистской, коммунистической морали, повышение уровня сознательности граждан, формирование всесторонне развитой личности и др.).

Эти поистине глобального масштаба мероприятия осуществляются Советским государством в рамках экономического и социального планирования. Сводятся они к коренным преобразованиям советского общества на коммунистических началах, к преодолению негативных явлений, к утверждению во всех «клеточках» общественного организма высоких нравственных норм. Не имея своим непосредственным целевым назначением борьбу с правонарушениями и преступностью, они создают объективные предпосылки, исключающие возможность неправомερных общественно опасных деяний.

*Специально-предупредительные меры*, разрабатываемые соответствующими государственными органами и общественными организациями, имеют целевой характер: они направлены непосредственно на устранение либо нейтрализацию тех негативных социальных явлений и процессов, которые выступают в роли причин и условий преступлений. По своему содержанию эти меры подразделяются на социально-экономические, организационно-управленческие, культурно-воспитательные, правовые и технические. На некоторые из них указывается в съездовских документах. Речь идет об усилении контроля за мерой труда и потребления; о ликвидации нетрудовых доходов; об искоренении пьянства и алкоголизма; о повышении действенности всех форм государственного и общественного контроля; практическом осуществлении полномочий, закрепленных в Законе о трудовых коллективах; искоренении местничества, ведомственности, формализма и бюрократизма; расширении гласности; принципиальном осуществлении кадровой политики и т. д. Здесь имеется в виду и широкий арсенал специально-криминологических мер, предложенных криминологической, криминалистической науками, и направленных на предотвращение и пресечение отдельных преступлений.

Меры предупреждения, осуществляемые на индивидуальном уровне, сводятся к оказанию предупредительно-воспитательного

воздействия на лиц, в поведении которых обнаруживаются негативные устремления и тенденции (напр., проявление крайнего индивидуализма, частнособственнические, стяжательские склонности, бюрократическое отношение к порученному делу и неуважительное отношение к людям, пренебрежение общественными интересами, аморальное поведение в быту и т. п.). Реализация подобных мер — прямая задача партийных, профсоюзных, комсомольских организаций, трудовых коллективов — всех, отвечающих за воспитание трудящихся. При этом в деле воспитания, говорится на съезде, должны быть на первом месте предметность, конкретность и индивидуальный подход. Индивидуальная работа с носителями антисоциалистической морали должна стать ведущей формой предупреждения правонарушений.

5. Велика роль права, законов в жизни общества. Являясь регулятором общественных отношений, право оказывает воспитательное воздействие на людей, приучает их к добровольному и добросовестному выполнению своих обязанностей, предписывает гражданам должное социально полезное поведение, «организует» его, обеспечивает дисциплину членов общества, выполняет охранительную функцию. Правовое регулирование приобретает особое значение в области экономических отношений, в частности, в сфере производства, хозяйствования и распределения, выступая в качестве основной формы их упорядочения.

«Предметом постоянной заботы партии были и остаются укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонное соблюдение социалистической законности и правопорядка...» [3, с. 160]. Партия указывает на необходимость дальнейшего совершенствования советского законодательства, практики его применения, а также работы правоохранительных органов. Помимо общетеоретического значения, этому требованию присущ и криминологический аспект. Как показывают результаты многочисленных исследований, преступные элементы используют в своих антиобщественных целях и пробелы в правовом обеспечении тех или иных сторон общественной жизни, и недостатки правоприменительной деятельности, и отдельные ошибки в работе органов, ведущих борьбу с преступностью.

По поводу правотворческой деятельности в документах съезда высказан ряд важных положений. Так, в Политическом докладе ЦК КПСС съезду М. С. Горбачев отмечал, что предстоит и дальше улучшать качество советских законов. «Наше законодательство — гражданское и трудовое, финансовое и административное, хозяйственное и уголовное — должно еще активнее помогать внедрению экономических методов управления, действенному контролю за мерой труда и потребления, проведению в жизнь принципов социальной справедливости» [3, с. 61]. Законодательным органам Союза ССР и союзных республик предложено последовательно осуществлять правотворческий процесс, выносить наиболее важные законопроекты на всенародное обсуждение.

Уголовно-правовые нормы — ведущее средство закрепления и реализации советской уголовной политики. В них стабильно должны быть определены меры борьбы с преступностью и отдельными преступлениями. Представляется, что и проекты новых уголовных законов должны предварительно обсуждаться общественностью. Для этого проекты этих законов с приведением социального и юридического обоснования необходимости их издания, указанием порядка их применения, ожидаемых последствий следует публиковать в периодической печати. Коллективное обсуждение новых уголовно-правовых норм, несомненно, будет способствовать более совершенному их качеству и, главное, предупредительное значение уголовного закона от этого во много раз возрастает.

В выступлениях делегатов съезда упоминались отдельные фактические общественные отношения, требующие настоящего правового урегулирования. Говорилось о правовом обеспечении хозяйственной деятельности с учетом требований сегодняшнего дня, распределительных отношений, об упорядочении наследования. Отсутствие необходимых правовых норм в данных случаях обуславливает иногда антиобщественную деятельность граждан и должностных лиц, служит питательной средой для всякого рода злоупотреблений. Представляется, что следует вновь вернуться к практической разработке союзного и республиканского законодательства о предупреждении правонарушений и преступлений.

Нуждается в дальнейшем улучшении практика применения законов. Так, слабо, ещё не в полную силу, как свидетельствует практика [7, с. 9], действуют нормы республиканских кодексов об административных правонарушениях: в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР неоднократно отмечались ошибки и упущения в практике применения норм уголовного права [9, с. 9—12]; нередко еще случаи нарушения принципа неотвратимости наказания [8, с. 49—51].

Повышение эффективности правоприменительной деятельности находится в тесной связи с дальнейшим совершенствованием работы правоохранительных органов. XXVII съезд дал четкую установку настойчиво повышать ответственность работников органов, связанных с практическим применением законов, охраной правопорядка, законных интересов советских граждан; решительно повышать действенность прокурорского надзора, уровень работы судов, государственного арбитража, а также юридической службы на предприятиях и организациях по укреплению законности в хозяйственных отношениях, договорной и государственной дисциплины. Необходимо чтобы «люди в любом населенном пункте чувствовали заботу государства об их покое и неприкосновенности, были уверены, что ни один правонарушитель не уйдет от заслуженного наказания» [3, с. 61].

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленинский сборник. М.; Л., 1929. Вып. XI. 3. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 4. Герцензон А. А. Уголовное право и социология. М., 1970. 5. Дагель П. С. Проблемы советской уголовной политики. Владивосток, 1982. 6. Ковалев М. И., Воронин Ю. А. Криминология и уголовная политика. Свердловск, 1980. 7. Кудрявцев В. Н. Правовой системе — качественно новый уровень//Соц. законность. 1986. № 1. С. 8—9. 8. Рекунов А. На страже правопорядка и социальной справедливости//Коммунист. 1986. № 1. С. 41—51. 9. Терехилов В. И. Вступительное слово на Пленуме Верховного Суда СССР 2 апреля 1985 г.//Бюл. Верховного Суда СССР. 1985. № 3. С. 9—12.

Поступила в редколлегию 15.03.86.

Ю. М. ГРОШЕВОЙ, д-р, юрид. наук, В. М. ХОТЕНЕЦ, канд. юрид. наук,  
И. Е. МАРОЧКИН, канд. юрид. наук

Харьков

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии М. С. Горбачев подчеркивал: «Неизменной задачей остается использование всей силы советских законов в борьбе с преступностью и другими правонарушениями. <...> Строжайшим образом должны соблюдаться демократические принципы правосудия, равенства граждан перед законом, другие гарантии, обеспечивающие защиту интересов государства и каждого гражданина. В связи с этим необходимо решительно поднять роль прокурорского надзора, совершенствовать работу судов и адвокатуры...» [2, с. 61].

Повышение роли прокурорского надзора в укреплении правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонном соблюдении социалистической законности и правопорядка органически связано с курсом партии на ускорение социально-экономического развития нашего общества. «Стратегия ускорения, — отмечал М. С. Горбачев, — предполагает совершенствование общественных отношений, обновление форм и методов работы политических и идеологических институтов, углубление социалистической демократии, решительное преодоление инерции, застойности и консерватизма — всего, что сдерживает общественный прогресс» [2, с. 21].

Перестройка механизма хозяйствования обуславливает повышение значения контроля и проверки исполнения в государственном механизме руководства экономикой. Осуществление этих мер непосредственно связано с улучшением правового регулирования хозяйственной деятельности, усилением роли органов государственного надзора за точным и неуклонным исполнением советского законодательства, направленного на обеспечение успешного функционирования хозяйственного механизма.

«Недооценка роли права как формы экономических отношений, недостаточное использование его возможностей, его обширного и разнообразного инструментария, злоупотребление применением элементарных средств, обеспечивающих соблюдение законности в сфере экономики, — справедливо подчеркивает Р. О. Халфина, — могут препятствовать реализации решений, направленных на совершенствование управления экономикой» [16, с. 12—13]. Большое значение в совершенствовании управления экономикой имеет соблюдение планово-договорных обязательств и прежде всего по поставкам продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, а в области агропрома — обязательств по государственным закупкам сельскохозяйственной продукции.

Прокурорский надзор за соблюдением государственной дисциплины включает: надзор за соблюдением норм законодательства, направленного на обеспечение выполнения плановых обязательств по поставкам продукции; надзор за законностью мер по борьбе с выпуском недоброкачественной, нестандартной, некомплексной продукции, с некачественным строительством; надзор за соблюдением законов по борьбе с приписками и иными искажениями государственной отчетности о выполнении планов и обязательств [5, с. 34]. В этой связи приобретает актуальность разработка методических рекомендаций по участию органов прокуратуры в выработке законных и целесообразных решений, принимаемых органами управления в связи с динамическими изменениями в социальной и экономической сферах жизни.

В Программе КПСС говорится о том, чтобы компетентные государственные органы оперативно и должным образом реагировали на все изменения в социальной и экономической сферах жизни, повышали научную обоснованность своих решений. Важная роль отводится и информации, которая является результатом надзорной деятельности прокуратуры в сфере общего надзора.

Необходимое условие повышения эффективности надзора за исполнением законов в деятельности органов государственного управления — принципиальное реагирование на выявленные нарушения законности, привлечение виновных к ответственности. Конституция СССР устанавливает ответственность каждого органа государственного управления и должностного лица за порученное дело (ст. 3). На основании этого положения ст. 135 Конституции СССР специально фиксирует ответственность министерств за состояние и развитие порученных им сфер управления. В п. 13 Закона о Совете Министров СССР установлена ответственность должностных лиц за состояние дел на порученном участке работы и выполнение определенных задач, а в п. 16 — ответственность министра за выполнение возложенных на министерство задач и обязанностей, а также право министра устанавливать степень ответственности своих заместителей, подразделений министерства, за деятельность предприятий, организаций и учреждений. Общее Положение о Всесоюзном производственном объединении

(п. 17) устанавливает полную ответственность начальника объединения за деятельность последнего.

Представляется, что в свете ответственных задач, поставленных перед органами прокуратуры партией, усложняется деятельность прокуратуры по выявлению и предупреждению нарушений требований законности и причин, их порождающих, в деятельности органов государственного управления. Одним из таких усложнений общенадзорной деятельности прокуратуры является то, что при проверке исполнения законов в деятельности этого или иного органа прокурор должен обращать внимание не только на прямые нарушения законов, но и на причины, в силу которых, при решении тех или иных задач не использованы все предоставленные органу управления полномочия.

В этой связи заслуживает внимание утверждение о том, что «в функциональном аспекте предметы ответственности органа управления связываются с качественной оценкой функционального вклада в деятельность и развитие управляемых объектов и системы в целом. При этом создается возможность объективно измерить уровень созидательной и распорядительной ответственности органа перед системой (руководимой, вышестоящей или смежной) и ее структурными звеньями» [4, с. 99].

Генеральный прокурор СССР обязывает прокуроров постоянно осуществлять надзор за законностью актов правоприменительной деятельности органов государственного управления. В литературе под актом правоприменительной деятельности органа государственного управления понимается «творческое, подзаконное, юридически властное волеизъявление органа государственного управления, осуществляемое в пределах его компетенции, направленное на индивидуальное регулирование поведения участников управленческих отношений в конкретных ситуациях путем установления, изменения или прекращения их субъективных прав и обязанностей» [17, с. 109].

Проверка законности правоприменительной деятельности органа государственного управления средствами прокурорского надзора должна, в конечном счете, не только обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов, но и способствовать усилению влияния правоприменительных актов органов государственного управления на внедрение наиболее эффективных методов управления, на контроль за мерой труда и потребления. «Особое внимание, — отмечал Генеральный прокурор СССР А. М. Рекунков, — следует уделять надзору за строгим соблюдением требований законодательства об укреплении дисциплины и порядка, всемерной охране социалистической собственности, борьбе с выпуском недоброкачественной продукции, приписками, скуповитательством, с бесхозяйственностью, расточительством, об охране природы» [18, с. 9].

Одним из путей повышения эффективности прокурорского надзора в условиях, когда «существенно повышается ответственность плановых и хозяйственных органов за выполнение намеченного»

[2, с. 27], бездействие должностных лиц должно явиться предметом прокурорского надзора. На выявленные факты бездействия прокурор должен реагировать путем внесения представления. Такой подход согласуется с ленинским положением — «*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]. Проверка законности актов и действий субъекта управления включает в себя и проверку законности системы мероприятий, скоординированных и направленных на достижение целей, заданных управленческим решением (правовым актом). Поэтому предмет прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов государственного управления включает в себя и их локальное нормотворчество.

Охрана социалистической собственности выражается в борьбе не только с хищениями, но и с расточительством, бесхозяйственностью, приписками и другими искажениями отчетности. Сохранность государственного и общественного имущества зависит от состояния учета, организации контроля за использованием материальных ценностей и денежных средств, устранения условий, способствующих бесхозяйственности, недостаткам и хищениям, от уровня воспитательной работы в трудовых коллективах. При осуществлении надзора за исполнением законов об охране социалистической собственности прокурорам следует учесть, что в задачи органов управления входит непосредственный контроль за производственно-хозяйственной деятельностью подчиненных предприятий, учреждений, организаций.

Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов об охране социалистической собственности могут быть осуществлены лишь при условии тесного взаимодействия с органами ведомственного и вневедомственного контроля. Так, например, выявление прокурором признаков хищения часто происходит в процессе его деятельности по надзору за исполнением законов об охране социалистической собственности, что предполагает анализ данных КРУ Минфина, материалов Госбанка, Стройбанка, ЦСУ и др.

В этой связи приобретает актуальное значение разработка методических Основ взаимодействия прокуратуры с органами вневедомственного и ведомственного контроля, в которых были бы предложены рекомендации по строгому соблюдению компетенции этих органов за исполнением законов в поднадзорных объектах.

Представляется, на наш взгляд, целесообразным издание нормативного акта, в котором были бы урегулированы вопросы взаимодействия прокуратуры с органами вневедомственного и ведомственного контроля.

Нуждается также в совершенствовании практика вынесения прокурором предостережений, в которых наряду с предупреждением о недопустимости нарушений закона может быть поставлен вопрос о материальной, дисциплинарной, административной ответственности правонарушителя.

Важнейшая задача прокуратуры — повышение эффективности ее деятельности по осуществлению мер, направленных на улучшение качества продукции. «Необходимы кардинальные меры, исключаящие выпуск бракованных изделий, товаров низкого качества. Для этого следует применять всю силу материального и административного воздействия, использовать наши законы» [2, с. 43].

Наряду с организационно-хозяйственными мероприятиями, действенным средством борьбы с выпуском недоброкачественной продукции являются правовые нормы, как предусматривающие уголовную ответственность, так и устанавливающие материальную ответственность за ущерб, причиненный вследствие недобросовестного отношения работника к выполнению трудовых обязанностей, в том числе за порчу материалов, полуфабрикатов и изделий.

Решение продовольственной проблемы — первоочередной нашей задачи — требует существенных сдвигов в улучшении деятельности органов прокуратуры и суда по исполнению законодательства, регулирующего отношения, которые складываются в системе агропромышленного комплекса. Это касается действенности прокурорского надзора и органов социалистического правосудия в борьбе за сохранность кооперативно-колхозной собственности, укрепления государственной, договорной и трудовой дисциплины на предприятиях и в организациях агропромышленного комплекса, решительного пресечения фактов разворовывания зерна, кормов, горюче-смазочных материалов, злоупотреблений и бесхозяйственности при заготовке сельхозпродукции, фактов разбазаривания колхозных и совхозных земель.

Улучшение управления в сфере экономики, хозяйственного механизма в целом обуславливает повышение организованности и дисциплины, ответственности и заинтересованности трудовых коллективов в конечных результатах труда, сознательной активности трудящихся.

Для быстрейшего претворения в жизнь каждым трудовым коллективом полномочий, предоставленных ему законом, точного соблюдения предписаний, содержащихся в его нормах, обеспечения высшего качества прокурорского надзора за исполнением закона и всех других действий, которые должны предприниматься органами прокуратуры, необходимо теоретическое осмысление роли прокуратуры в обеспечении соблюдения закона о трудовых коллективах. Иначе говоря, осмысление надзорной, аналитической, координационной, профилактической и правовоспитательной функций, осуществляемых прокурорами для того, чтобы закон действовал в полную силу [3, с. 74].

Предмет прокурорского надзора за исполнением Закона о трудовых коллективах включает и такие вопросы, как осуществление администрацией и общественными организациями полномочий трудовых коллективов в период между общими собраниями (конференциями), претворение ими в жизнь принципов участия

трудовых коллективов в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Надзор за исполнением норм Закона о трудовых коллективах охватывает: надзор за соблюдением компетенции общих собраний (конференций); надзор за исполнением администрацией предприятий, учреждений, организаций, профсоюзными комитетами, другими общественными организациями, соответствующими государственными и общественными органами решений и рекомендаций трудовых коллективов; надзор за выполнением администрацией и профсоюзными комитетами обязанности созывать общее собрание (конференцию); администрацией, товарищескими судами, соответствующими государственными и общественными органами обязанности привлекать к ответственности в установленном порядке лиц, виновных в нарушении законодательства о трудовых коллективах.

Представляется, что, исходя из социальной значимости в деятельности трудовых коллективов задач, поставленных XXVII съездом КПСС, целесообразно включить в ст. 3 Закона о прокуратуре в качестве основного направления деятельности прокуратуры надзор за исполнением Закона о трудовых коллективах.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Кенжаев С. К. Роль прокуратуры в обеспечении соблюдения Закона о трудовых коллективах//Сов. государство и право. 1986. № 5. С. 17—21. 4. Лунев А. Е., Лазарев Б. М. Ответственность в управлении. М., 1985. 5. Тарнавский Г. С. Роль общего надзора прокуратуры в борьбе с нарушениями государственной дисциплины в народном хозяйстве//Сов. государство и право. 1984. № 7. С. 25—27. 6. Халфина Р. О. Право и управление экономикой//Сов. государство и право. 1986. № 2. С. 9—12. 7. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность в органах управления. М., 1979. 8. Соц. законность. 1986. № 3. С. 8—10.

*Поступила в редколлегию 20.03.86.*

---

*В. П. ТИХИЙ*, канд. юрид. наук

Харьков

---

### **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА**

---

Ускорение научно-технического прогресса, бурное развитие всех отраслей народного хозяйства, постоянная забота о жизни и здоровье граждан, сохранности социалистического и личного имущества, об охране природы придают особую важность обеспечению в стране пожарной безопасности. В результате пожаров нередко гибнут люди или им причиняются телесные повреждения, выходят из строя здания, сооружения, производственное оборудование, транспортные средства и средства связи,

уничтожаются и повреждаются сырье, промышленная и сельскохозяйственная продукция, жилье, лесные массивы, нарушается нормальная деятельность предприятий, учреждений и организаций, причиняется материальный ущерб гражданам.

Отсутствие в УК союзных республик нормы об уголовной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности не позволяет должным образом вести борьбу с пожарами, не обеспечивает надлежащую охрану общества и граждан от пожаров на более раннем этапе, на стадии создания опасности причинения пожаром вреда. В связи с этим целесообразно, на наш взгляд, ввести в УК специальную норму об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности, поместив ее в главе «Преступления против общественной безопасности».

В условиях НТР широкое распространение получают такие повышено-опасные предметы, как пиротехнические изделия. Пиротехнические изделия требуют соблюдения правил безопасности при обращении с ними, а их нарушение создает в ряде случаев реальную угрозу наступления тяжких последствий. Поэтому не случайно Закон об индивидуальной трудовой деятельности [1, 1986, № 47, ст. 964] предусматривает ответственность за изготовление не только любых видов оружия, боевых припасов и взрывчатых веществ, но и пиротехнических изделий. Более того, в ст. 217 УК РСФСР, соответствующих статьях УК других союзных республик установлена ответственность за нарушение правил хранения, использования, учета и перевозки как взрывчатых и радиоактивных веществ, так и пиротехнических изделий. Целесообразно дополнить диспозицию ст. 221 УК УССР указанием и на пиротехнические изделия.

В связи с дальнейшим развитием оружейной техники многие новые образцы стрелкового оружия стали обладать большой убойной силой и могут быть использованы для совершения преступлений. Хотя они действуют на принципиально иной основе (газобаллонной, пружинной, пневматической, электрической и т. п.) и не имеют признака огнестрельности, это все же оружие с присущей ему особой конструкцией. Со временем подобного рода конструкции могут получить широкое распространение, поэтому в будущем возникнет необходимость предусмотреть ответственность за преступное обращение с ними. Вряд ли можно согласиться с С. Г. Келиной, которая полагает, что ст. 218 УК РСФСР (ст. 222 УК УССР) можно сформулировать как бланкетную в отношении предмета преступления [5, с. 82—83]. Более приемлемым является описание предмета преступления в самом уголовном законе.

Статья 222 УК УССР не предусматривает ответственности за незаконное хранение и приобретение холодного оружия. Поэтому целесообразно предусмотреть ответственность за преступное обращение с холодным оружием в самостоятельной статье УК. Тем более, что ответственность за преступное обращение с огнестрельным оружием, боевыми припасами и взрывчатыми веществами

предусмотрена общесоюзным законом, а ответственность за преступное обращение с холодным оружием — республиканским.

В ст. 223 УК специально указано на боевые припасы к огнестрельному оружию. Из буквального смысла закона следует, что другие, в том числе и более опасные боевые припасы, не рассматриваются в качестве предмета этого преступления, что не может быть признано правильным. Поэтому следует в ст. 223 УК указать на хищение всех без исключения боевых припасов, а не только боеприпасов к огнестрельному оружию. Именно так решен данный вопрос в ст. 222 УК.

Анализ законодательства об уголовно-правовой охране общественной безопасности показывает, что ответственность за нарушения правил общественной безопасности наступает лишь в том случае, если они причиняют тяжкий вред либо создают реальную возможность причинения такого вреда. Нередко виновный, совершивший нарушение правил общественной безопасности, по своей воле прекращает созданную им опасность, устраняет ее, не дает ей реализоваться, превратиться в фактическое причинение вреда, предотвращает эти последствия. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 40 УК это обстоятельство должно рассматриваться как смягчающее. Однако специфика добровольного устранения опасности причинения вреда, созданной нарушением правил общественной безопасности, такова, что в этом случае посягательство, учиненное виновным, полностью или в значительной мере теряет характер общественно опасного деяния, и лицо не представляет большой общественной опасности или вовсе отпадает эта опасность. Следовательно, устранение рассматриваемой опасности свидетельствует об изменении обстановки и должно не только расцениваться как смягчающее обстоятельство, но в ряде случаев и вести к освобождению от уголовной ответственности в силу ст. 50 УК. Такое решение объясняется тем, что общественная безопасность охраняется нормами уголовного закона лишь постольку, поскольку она в свою очередь охраняет жизнь, здоровье, собственность и другие блага, предотвращая и устраняя возможность причинения им вреда, т. е. общественная безопасность охраняется не сама по себе, а в связи с ее ролью, функциями в предупреждении и устранении опасности для других общественных отношений. Сознательная ликвидация опасности означает, что развитие процесса возможного причинения вреда прекращается, дальнейший ущерб для социалистических общественных отношений предотвращен, для них нет больше опасности, восстановлена их безопасность от причинения вреда. Именно это и свидетельствует о значительном снижении или вовсе об отпадении общественной опасности деяния и лица, его совершившего. Поэтому в практике нередки случаи полного освобождения от уголовной ответственности, когда виновные сами предотвратили тяжкие последствия нарушения правил пожарной безопасности (ст. 220<sup>1</sup> УК).

В связи с изложенным целесообразно предусмотреть в законе освобождение от уголовной ответственности за нарушение правил

пожарной безопасности лицом, добровольно ликвидировавшим опасность причинения вреда пожаром. Данное решение уже имеет свой аналог. В § 189 УК ГДР предусмотрено: «В случае умышленного или неосторожного поджога меры уголовной ответственности не применяются, если виновный по собственному побуждению погасит пожар, прежде чем наступит дальнейший ущерб, помимо причиненного самим поджогом».

Нуждается в определенном совершенствовании и систематизация преступлений против общественной безопасности. В действующем уголовном законодательстве ответственность за их совершение предусмотрена в одной главе с преступлениями против общественного порядка и народного здоровья, транспортными преступлениями и преступлениями против безопасности производства (глава X Особенной части УК). Такое положение затрудняет выяснение объекта и природы этих посягательств, их направленности, усложняет применение уголовно-правовых норм [4, с. 13]. В литературе уже доказана необходимость выделения в самостоятельную главу Особенной части УК преступлений против общественного порядка и народного здоровья, транспортных преступлений [2, с. 191—192; 8, с. 67—68] и преступлений против безопасности производства [3, с. 17].

Дальнейшее совершенствование предполагает, наконец, выделение в самостоятельную главу Особенной части УК преступлений против общественной безопасности. Это усилит правовые гарантии охраны важных социалистических общественных отношений и позволит правильно решить вопросы о характере данных преступлений и повышении эффективности борьбы с ними, а равно предотвращения посягательств, совершаемых с применением повышено-опасных предметов. При решении вопроса о месте этой главы в системе Особенной части УК следует иметь в виду, что отношения общественной безопасности являются производными от личности, собственности и других благ, обусловлены ими, так как обеспечивают именно их безопасность. Поэтому нормы ответственности за преступления против общественной безопасности дополняют и усиливают защиту личности, собственности и других благ, уже охраняемых нормами иных глав УК. Учитывая изложенное, глава о преступлениях против общественной безопасности должна завершать систему Особенной части УК и находиться перед главой «Воинские преступления». Такое решение вызовет необходимость дополнения ст. 90 УК: после слов «преступления против общественной безопасности» словами «безопасности транспорта и производства».

Среди посягательств на общественную безопасность наиболее опасными являются преступные обращения с оружием, боевыми припасами и взрывчатыми веществами. Это обусловлено тем, что с использованием данных предметов нередко совершаются преступления против жизни и здоровья граждан, социалистической и личной собственности, общественного порядка и других благ.

Так, в отдельные годы примерно пятая часть убийств совершалась с применением огнестрельного оружия [6, с. 245]. При обследовании лиц, отбывавших наказание за разбой и грабеж, установлено, что более трети из них при совершении преступлений имели при себе оружие [6, с. 268]. Практика показывает, что более чем в половине случаев лица, незаконно владеющие оружием, боевыми припасами и взрывчатыми веществами, используют их для совершения преступлений [7, с. 17]. При этом обобщение судебной практики, проведенное Верховным Судом СССР, свидетельствует о значительном распространении незаконного изготовления оружия [9, 1975, № 4, с. 40].

Учитывая изложенные обстоятельства, целесообразно предусмотреть в Общей части УК такоеотячающее обстоятельство, как совершение преступления с использованием оружия, боевых припасов или взрывчатых веществ. Это усилит охрану не только общественной безопасности, но и жизни, здоровья граждан, социалистической и личной собственности, общественного порядка и других благ.

**Список литературы:** 1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 2. *Даньшин И. Н.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М., 1973. 3. *Лановенко И. П.* Уголовная ответственность за преступления против трудовых прав и безопасности производства в Украинской ССР. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К., 1972. 4. *Матышевский П. С.* Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. М., 1964. 5. *Совершенствование мер борьбы с преступностью в условиях научно-технической революции.* М., 1980. 6. *Советская криминология.* М., 1966. 7. *Тенчов Э. С.* Борьба с незаконным изготовлением, приобретением, хранением, ношением и сбытом оружия, боевых припасов и взрывчатых веществ по советскому уголовному праву. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975. 8. *Яценко С. С.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка (Сравнительно-правовой аспект). К., 1986. 9. *Бюл.* Верховного Суда СССР.

Поступила в редколлегию 19.03.86.

**В. И. ТЮТЮГИН**, канд. юрид. наук

Харьков

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ НАКАЗАНИЙ

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии указывается: «Неизменной задачей остается использование всей силы советских законов в борьбе с преступностью и другими правонарушениями, чтобы люди в любом населенном пункте чувствовали заботу государства об их покое и неприкосновенности, были уверены, что ни один правонарушитель не уйдет от заслуженного наказания» [1, с. 61]. Таким образом, на современном этапе развития социалистического общества уголовное наказание остается

пока еще необходимым и в то же время наиболее острым средством реагирования на преступность. Поэтому сам процесс его назначения и другие проблемы применения нуждаются в тщательной правовой регламентации и научном обосновании. В полной мере это относится и к дополнительным видам наказания.

Есть все основания полагать, что в действующем законодательстве и практике его применения наметилась достаточно устойчивая тенденция повышения роли дополнительных наказаний. Такая тенденция проявляется в значительном увеличении (особенно в последние годы) числа санкций, которые непосредственно содержат указания на дополнительные наказания; в предоставлении возможности реального применения этих наказаний при условном осуждении и отсрочке исполнения приговора; в совершенствовании условий назначения отдельных видов наказания (в частности, штрафа); в замене в целом ряде санкций факультативных дополнительных наказаний на обязательные; в урегулировании порядка и условий исполнения ряда дополнительных наказаний и установлении уголовной ответственности за уклонение от исполнения и отбывания отдельных из них и т. д. В настоящее время в среднем около 25 % всех санкций статей Особенной части УК союзных республик (без учета воинских преступлений) содержат дополнительные наказания, причем в 30—40 % случаев закон указывает на обязательность их назначения.

Возрастание роли дополнительных наказаний проявляется не только в нормотворчестве, но и в правоприменительной деятельности. Достаточно указать, что более 30-ти действующих руководящих постановлений Пленума Верховного Суда СССР в той или иной степени затрагивают различные аспекты применения дополнительных наказаний. Значительно чаще стали использовать их суды и при рассмотрении конкретных уголовных дел. Так, по данным Верховного Суда РСФСР, например, конфискация имущества была назначена в 1980 г. 52,8 % осужденных за спекуляцию, в 1981 г. — 63,2 %, а в первом полугодии 1982 г. — уже 66 % [14, с. 5]. Увеличился в целом и объем применения дополнительного наказания, предусмотренного ст. 31 УК УССР. Например, назначение его за обман покупателей и заказчиков возросло с 29,1 % в 1971 г. до 40,1 % в 1975 г. [10, с. 42] и, по данным выборочных исследований, к 1980 г. достигло 50 % [5, с. 6]. Суды назначают это дополнительное наказание почти каждому третьему осужденному за выпуск недоброкачественной продукции [6, с. 9] и каждому пятому — за взяточничество [15, с. 5].

Вместе с тем изучение практики применения дополнительных наказаний показывает, что их возможности используются еще не полностью. Недостатки, здесь имеющиеся, можно свести к следующим:

1. Не применяются судами либо назначаются в единичных случаях такие виды дополнительных наказаний, как ссылка, высылка, штраф, увольнение от должности, возложение обязанности загла-

доть причиненный вред, лишение воинского или специального звания и лишение родительских прав [2, с. 125].

2. Довольно распространенной является практика, когда при отсутствии в деле исключительных обстоятельств, без приведения необходимых мотивов и без ссылки на ст. 37 Основ (ст. 44 УК УССР) не назначаются дополнительные наказания при осуждении по тем статьям УК, санкции которых предусматривают их в качестве обязательных. По данным Верховного Суда СССР, ошибки такого рода имели место в 52—55 % случаев при осуждении по ч. 3 ст. 92 УК РСФСР [8, с. 33] и в 48 % случаев при осуждении по ч. 2 и 3 ст. 154 УК РСФСР [9, с. 31].

3. Сравнительно редко применяются дополнительные наказания и по статьям УК, в санкциях которых они предусмотрены как факультативные. Наиболее характерно это для автотранспортных преступлений, где даже за наиболее тяжкие по своим последствиям деяния данного вида (ч. 3 ст. 215 УК УССР), права управлять транспортными средствами лишается чуть более половины (от 52 до 59 %) осужденных [8, с. 34].

4. Относительно редко используется и предоставленное судам право назначать отдельные виды дополнительных наказаний на основании норм Общей части УК. Так, в 1979 г. из общего числа осужденных по ст. 165 УК УССР и соответствующим статьям УК других союзных республик, которые на основе норм Общей части УК могли быть лишены права занимать определенные должности, это дополнительное наказание было назначено лишь 17,9 % лиц, а в отдельных республиках данный показатель еще ниже: в БССР — 9,1 %, в УзССР — 7,4 %, в КазССР — 3,2 % [8, с. 36].

5. Обращают на себя внимание и значительные расхождения в объемах применения дополнительных наказаний в различных регионах. Например, в 1979 г. за спекуляцию при отягчающих обстоятельствах конфискация имущества была назначена в УССР 66 % осужденных, а в КазССР — только 34 % [4, с. 24]. Если в РСФСР за нарушение правил торговли в первом полугодии 1982 г. были лишены права занимать определенные должности 47 % осужденных, то в УССР — 28 %, а в БССР — лишь 23,6 % [12, с. 18].

6. Наконец, при назначении отдельных видов дополнительных наказаний не приводятся в приговорах мотивы их применения, нарушается принцип индивидуализации, не всегда соблюдаются условия и порядок назначения, допускаются ошибки при применении этих видов наказания по совокупности преступлений и приговоров и т. п. [7, с. 59—60; 3, с. 16, 20; 13, с. 58—59 и др.].

Приведенные недостатки объясняются целым рядом факторов. В известной мере подобное положение связано с тем, что сам процесс назначения наказания является достаточно сложным, поскольку во многом носит оценочный характер и менее всего поддается детальной и полной конкретизации в законе. Видимо, можно говорить также об определенной недооценке судами возможно-

стей дополнительных наказаний как одного из средств борьбы с преступностью, о чем свидетельствуют указанные выше данные судебной практики. Сами судьи среди других причин сравнительно редкого их применения называют «слабое знание судьями этих наказаний», «недооценку их возможностей», «отсутствие в судах данных об их эффективности» [11, с. 62; 2, с. 125]. Причиной целого ряда недостатков, безусловно, является и не всегда правильное применение судами предписаний уголовного закона. Однако относительная распространенность и устойчивость этих недостатков свидетельствуют, что существующие ныне трудности в сфере применения дополнительных наказаний нельзя связывать лишь со сложностями судебной деятельности либо усматривать их причины только в дефектах профессиональной подготовки судей. Здесь сказываются и упущения в законодательном регулировании применения дополнительных наказаний, и недостаточная разработка ряда теоретических проблем в этой области, и несовершенство практики применения соответствующих законоположений. Поэтому необходимы как научные исследования, так и совершенствование законодательства для того, чтобы обеспечить более надежную детерминацию судебной деятельности в сфере применения института дополнительных наказаний.

К числу теоретических проблем применения института дополнительных наказаний, еще недостаточно исследованных в науке, могут быть отнесены: само понятие, признаки и правовая природа института дополнительных наказаний; функций этих видов наказания; характер и особенности взаимодействия различных видов основных и дополнительных наказаний; общие начала и особенности назначения дополнительных наказаний; эффективность этого института в целом и отдельных видов дополнительных наказаний; характер их влияния на применение ряда норм и институтов уголовного права (условного осуждения, условно-досрочного освобождения, погашения судимости и др.); особенности использования института дополнительных наказаний за различные категории преступлений и др.

Разработка теоретических проблем применения института дополнительных наказаний и выработка на этой основе научных рекомендаций должны сочетаться с совершенствованием самого уголовного законодательства; ибо возможности практики по их применению и отношение судей к их назначению в значительной степени предопределяются состоянием их законодательного регулирования и выраженной в законе оценкой их значимости. Тем более, что анализ действующего законодательства свидетельствует, что последнее пока еще не содержит достаточных правовых гарантий для полноценного использования института дополнительных наказаний. По крайней мере, это находит свое выражение в следующем:

1. С одной стороны, в уголовном законе почти полностью отсутствуют отдельные (специальные) нормы (или положения), регламентирующие основные принципы, общие условия и порядок

применения именно дополнительных наказаний как самостоятельного института уголовного права. С другой — имеется целый ряд норм, которые в настоящее время сконструированы без должного учета деления наказаний на основные и дополнительные, не учитывают их функциональных различий и особенностей применения. К числу таких норм следует, видимо, отнести ст. 21, 32, 35—37, 44, 47 Основ и соответствующие статьи УК союзных республик.

Так, в системе наказаний недостаточно четко отражена законодательная оценка сравнительной тяжести видов наказания (в первую очередь, дополнительных), в связи с чем отдельные более строгие виды наказания (например, конфискация имущества) оказались в перечне ниже, чем менее строгие (например, штраф). По-разному оценивается в УК отдельных союзных республик степень тяжести таких видов наказания, как штраф и увольнение от должности (ст. 21 УК РСФСР и ст. 21 УК Латв ССР), возложение обязанности загладить причиненный вред и общественное порицание (ст. 21 УК ТаджССР и ст. 21 УК КазССР), лишение воинского или специального звания и лишение родительских прав (ст. 21 УК ЭССР и ст. 21 УК КазССР). Ни в отдельной норме закона (скажем, по типу ст. 22 УК РСФСР), ни в ст. 32 Основ не закреплены общие принципы (правила) назначения основных и дополнительных наказаний, такие, например, как: возможность назначения за одно (единичное) преступление только одного основного и одного либо нескольких дополнительных наказаний (такое правило закреплено лишь в ст. 21 УК ЭССР); обязательность такого сочетания основного и дополнительного видов наказания, при котором первое должно быть более строгим, чем второе, и возможность отступления от этого правила в виде исключения на основании только ст. 37 Основ; недопустимость одновременного назначения за преступление однородных, т. е. совпадающих по характеру правоограничений, основного и дополнительного наказаний (ст. 21 УК ЭССР); возможность назначения одних видов дополнительных наказаний только в случаях, специально указанных в санкциях, а других — и на основе норм Общей части УК; обязательность назначения дополнительных наказаний в одних случаях и факультативность — в других и пр.

В ст. 35 и 36 Основ недостаточно четко урегулированы вопросы об обязательности предварительного назначения за отдельные преступления (по отдельным приговорам) дополнительных наказаний; о различном порядке назначения по совокупности *однородных и разнородных* (разновидных) дополнительных наказаний и др.

Отсутствуют в законе какие-либо указания о возможности и порядке применения ст. 37 Основ к дополнительным наказаниям, тогда как в практике возникают вопросы о применении этой нормы в случаях: освобождения лица от обязательного дополнительного наказания; назначения дополнительного наказания ниже низшего предела; назначения более мягкого вида дополнительного наказания; назначения более мягкого вида основного нака-

зания с одновременным применением более тяжкого дополнительного; одновременного смягчения (в разных вариантах) и основного, и дополнительного видов наказания и др.

В ст. 44 Основ содержатся лишь общие указания на возможность условно-досрочного освобождения от ряда дополнительных наказаний. Между тем вопрос о таком освобождении может возникнуть во время освобождения от основного наказания и уже после такого освобождения, по отбытии лицом полностью основного наказания и при замене неотбытой его части другим, более мягким. Каждая из названных ситуаций отличается целым рядом принципиальных особенностей (по порядку и характеру освобождения), которые в настоящее время не отражены в законе.

Возникают неясности и при применении нормы о погашении судимости. Достаточно указать, например, что в ст. 47 Основ не решен вопрос о погашении судимости в случаях назначения срочных видов дополнительных наказаний при условном осуждении (ст. 38 Основ), условном осуждении к лишению свободы (ст. 23<sup>2</sup> Основ), отсрочке исполнения приговора (ст. 39<sup>1</sup> Основ).

Все это приводит к тому, что в значительном числе случаев нормы, в которых не учитываются особенности института дополнительных наказаний, правильно и эффективно используются лишь применительно к основным видам наказания. Разумеется, ряд важнейших положений закона о наказании, его целях, общих началах назначения и условиях освобождения в равной мере относится и к дополнительным его видам. Вместе с тем уже сам «принцип дополнительности» обуславливает и наличие известных особенностей, свидетельствует о специфике применения дополнительных наказаний, что должно найти свое отражение в законе.

2. Нуждаются в совершенствовании и нормы закона об отдельных видах дополнительных наказаний. Во-первых, во многих из них недостаточно четко сформулированы основания (критерии) назначения таких видов наказания, как например, ссылка, высылка, конфискация имущества, штраф. Во-вторых, в отношении отдельных из наказаний (например, штрафа) отсутствует необходимая ясность и в вопросе о том, могут ли они назначаться только в случаях специального указания на них в санкции либо и на основе норм Общей части УК. В-третьих, закрепленная в ряде санкций (35—40 %) статей Особенной части УК *обязательность* назначения дополнительных наказаний не «увязана» с соответствующими положениями рассматриваемых норм Общей части УК, в которых, как представляется, целесообразно сформулировать условия такой обязательности.

3. Эффективность применения дополнительных наказаний во многом определяется тем, насколько правильно и полно они находят свое отражение в санкциях статей Особенной части УК. Между тем, во-первых, не всегда обоснованно и последовательно предписания Основ и Общей части УК о дополнительных наказаниях реализуются в конкретных санкциях. Так, обращает на себя внимание почти полное отсутствие во многих УК союзных

республик (напр., УК КиргССР, УК ЛатвССР, УК МССР и др.) таких дополнительных наказаний, как высылка, штраф, увольнение от должности, что, естественно, сказывается на объеме их применения в судебной практике. Во-вторых, некоторые достаточно эффективные приемы конструирования санкций, которые используются в настоящее время применительно к основным видам наказания, не применяются в отношении дополнительных. В частности, такой способ, как *альтернативное* сочетание видов наказания в санкции, почему-то вовсе не используется в отношении дополнительных наказаний, хотя сочетание в альтернативе нескольких *однородных* дополнительных видов наказания (напр., конфискации имущества, штрафа и обязанности загладить причиненный вред) значительно расширило бы возможности суда по индивидуализации наказания. В-третьих, отдельные положения санкций не вытекают из соответствующих предписаний Основ и Общей части УК. Например, в целом ряде санкций (в УК УССР, например, их 14, а в УК РСФСР — 17) фигурирует специальная конфискация, тогда как эта мера воздействия не закреплена ни в Основах, ни в Общей части УК (исключением является лишь ст. 33 УК ЭССР). В-четвертых, имеют место случаи необоснованного включения дополнительных наказаний в санкции; не всегда правильно избирается вариант их закрепления — обязательно или факультативно. Нередки случаи, когда за одно и то же преступление в одних УК дополнительное наказание установлено, а в других — отсутствует; в одних УК оно предусмотрено в качестве обязательного, а в других — факультативного; в одних УК — один вид наказания, а в других — другой. Наконец, в-пятых, в целом ряде санкций (напр., ч. 2 ст. 84 УК УССР, ч. 1 ст. 154 УК РСФСР, ст. 238 УК КиргССР) более строгие виды дополнительных наказаний сочетаются с менее строгими основными, а в некоторых из таких санкций в сочетании находятся однородные по характеру правоограничений основные и дополнительные наказания — увольнение от должности и лишение права занимать определенные должности (ст. 149 УК КазССР), штраф и конфискация имущества (ч. 2 ст. 163 УК КазССР).

Между тем, представляется, что из юридической природы основных и дополнительных видов наказания, из их «правового статуса» и различий в функциях вытекает требование их *разнородности* и такого соответствия по тяжести, при котором *основное должно быть более строгим, чем дополнительное*, иначе нарушается сама идея закона о делении наказаний на основные и дополнительные и смешиваются их функции [2, с. 128].

Изложенное позволяет заключить, что повышение эффективности дополнительных наказаний может быть достигнуто прежде всего за счет создания соответствующих правовых гарантий их применения, что, в свою очередь, свидетельствует о целесообразности более «жесткой» законодательной регламентации общих принципов, порядка, оснований и особенностей их применения; а равно расширения пределов их индивидуализации путем закрепления

в законе положений, обеспечивающих более интенсивное и оптимальное использование этого института в борьбе с преступностью.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Дуонов В. К.* Дополнительные наказания: проблемы повышения эффективности// Сов. гос-во и право. 1985. № 10. С. 125—129. 3. *Каграманов А. Г.* Правовые проблемы назначения дополнительных наказаний. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1984. 4. *Казнин Г., Касаткин И.* Практика назначения судами дополнительных наказаний//Соц. законность. 1981. № 2. С. 23—25. 5. *Мельникова Ю., Алиев Н.* Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью//Сов. юстиция. 1980. № 11. С. 6—7. 6. *Мельникова Ю., Орешкина Т., Беляева Н.* Уголовно-правовая борьба с выпуском недоброкачественной продукции//Сов. юстиция. 1983. № 22. С. 9—10. 7. *Мельникова Ю., Якубов А.* Применение дополнительных мер наказания// Соц. законность, 1975. № 3. С. 59—60. 8. *Назначение дополнительных наказаний*//Бюл. Верховн. Суда СССР. 1981. № 3. С. 33—41. 9. *Применение законодательства об ответственности за спекуляцию*//Бюл. Верховн. Суда СССР. 1983. № 2. С. 27—34. 10. *Рассмотрение судами дел об обмане покупателей и заказчиков*//Бюл. Верховн. Суда СССР. 1976. № 1. С. 41—46. 11. *Тютюгин В. И.* Лишение права занимать определенные должности как вид наказания по советскому уголовному праву. Х., 1982. 12. *Филатов А.* Судебная практика по делам о нарушении правил торговли//Соц. законность. 1983. № 7. С. 17—19. 13. *Цветинович А. Л.* Назначение дополнительных наказаний при совершении нескольких преступлений//Уголовная ответственность и ее реализация. Куйбышев, 1985. С. 56—66. 14. *Шубин В.* Неукоснительно соблюдать законодательство об ответственности за спекуляцию//Сов. юстиция. 1983. № 4. С. 3—5. 15. *Шубин В.* Строго соблюдать закон об ответственности за взятничество//Сов. юстиция. 1984. № 11. С. 3—6.

*Поступила в редколлегию 17.04.86.*

---

*В. А. РИЯКА*, канд. юрид. наук

Харьков

### **СОБЛЮДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ — ВАЖНАЯ ГАРАНТИЯ МИРА**

---

На XXVII съезде КПСС отмечалось: «В условиях полной неприемлемости ядерной войны не конфронтация, а мирное сосуществование систем должно стать законом межгосударственных отношений» [1, с. 13]. Советский Союз прилагал и прилагает огромные усилия для укрепления европейской и международной безопасности, улучшения отношений с капиталистическими государствами, возврата к политике разрядки. Советская программа разоружения — это альтернатива ядерной угрозе.

С начала 80-х годов администрация США открыто взяла курс на конфронтацию, на достижение военного превосходства над СССР. Ими были отвергнуты достигнутые договоренности по ряду вопросов, касающихся такой важной проблемы, как ограничение гонки вооружений. Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии

подчеркнул: «Политика тотального противоборства, военной конфронтации не имеет будущего. <...> Мы со своей стороны готовы сделать все от нас зависящее, чтобы радикальным образом изменить к лучшему международную ситуацию» [1, с. 11].

Одним из способов, с помощью которого государство может выразить свое согласие на обязательность для него международного договора, является ратификация. Многие международные договоры подлежат ратификации, около половины международных договоров «вступают в силу в результате ратификации» [12, с. 207].

Стадия заключения международных договоров, предшествующая ратификации — их подписание. Оно является свидетельством того, что договаривающиеся стороны выработали приемлемые условия, переговоры завершены и договору будет придана юридическая сила. Подписанный договор будет рассматриваться как окончательно согласованный проект соглашения, ибо само подписание нуждается в утверждении верховной властью суверенного государства в соответствии с установленной им процедурой.

Участники подписанного договора не могут вносить в него изменения в период между подписанием и ратификацией, должны воздерживаться от действий, которые лишали бы договор его объекта и цели.

Таким образом, подписание для многих международных договоров является одной из начальных стадий заключения [10, с. 31]. Ратификация, соответственно, имеет в таких случаях определяющее значение для вступления договора в силу. Вместе с тем действительная эффективность международных соглашений зависит как от соблюдения условий, придающих им юридическую силу в момент подписания, так и от четкого определения момента, с которого начинается их действие.

Анализ условий вступления в силу международных договоров, подлежащих ратификации, представляет значительный интерес. Наиболее распространенными являются следующие условия: со дня обмена ратификационными грамотами (ст. 11 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи между СССР и ГДР от 7 октября 1975 г.) [3, с. 47]; со дня сдачи на хранение определенного числа ратификационных грамот либо всех грамот государств-участников договора (п. 3 ст. X Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 18 мая 1972 г.) [2, с. 46]; по истечении определенного срока (числа, месяца, года) со дня обмена ратификационными грамотами или сдачи их на хранение (ст. 11 соглашения между СССР и Австрийской республикой по вопросам гражданского процесса от 11 марта 1970 г.) [2, с. 104].

Следовательно, не всегда ратификация является тем моментом, с которого международный договор вступает в силу. Так, международно-правовой практике СССР в послевоенный период известны только два случая вступления в силу международных

договоров безоговорочно с момента их ратификации [7, с. 232—233]. Можно согласиться с утверждением о том, что не сама по себе ратификация является исходным моментом вступления международного договора в силу, а конкретный срок, установленный в тексте договора [8, с. 85], понимая ратификацию, как момент выражения вонне высшими органами власти согласия на обязательность для него международного договора. Понимая же ратификацию как акт выражения высшими государственными органами власти согласия на обязательность для себя международного договора, следует сказать что именно он обуславливает конкретный срок вступления договора в силу. Государство, таким образом, в одностороннем порядке может влиять посредством ратификации на дату вступления международного договора в силу. В подавляющем большинстве случаев начальный момент вступления международных договоров в силу связывается с выполнением определенных условий, содержащихся в договоре или наступлением обусловленных событий. Невыполнение указанных условий отдельными участниками договора (многостороннего) препятствует завершению всего процесса заключения соглашения. В силу этого такой договор следует рассматривать как «ожидающий» вступления в силу даже по отношению к тем участникам соглашения, которые его ратифицировали.

Государство вправе отказаться от ратификации подписанного договора, что не считается нарушением международного права. В то же время необоснованные отказы и умышленное затягивание процесса ратификации оказывают негативное воздействие на развитие международного сотрудничества. Особое значение это обстоятельство приобретает в условиях усиления международной напряженности, угрозы ядерной войны и гонки вооружений. «Никогда прежде, — подчеркивает М. С. Горбачев, — над человечеством не нависала столь страшная угроза, как в наши дни» [6, 1985, 11 марта].

Особая ответственность в деле ограничения вооружений и разоружения, достижения договоренностей ложится на ядерные державы и прежде всего на СССР и США. Необходимо, чтобы они сосредоточили все усилия на решении этой глобальной проблемы, действовали в духе принятых на себя обязательств и основных принципов международного права. «Конкретной задачей своих усилий СССР и США считают решение проблемы всеобщего и полного разоружения» [5, с. 23]. Все государства должны действовать в соответствии с принципом суверенного равенства, закрепленном в п. 2 ст. 2 Устава ООН. Согласно п. 4 данной статьи, государство обязано воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом. Отказ каждой стороны от посягательства на безопасность другой, отказ обрести военное превосходство друг над другом является определяющим для советско-американских отношений. «Наши страны, —

подчеркивает М. С. Горбачев, — просто не могут позволить себе довести дело до конфронтации. В этом — действительный интерес и советского, и американского народов. И это надо выразить на языке реальной политики. Необходимо остановить гонку вооружений, заняться разоружением...» [6, 1985, 6 нояб.]. Форсируя гонку вооружений, США стремятся получить военное превосходство, что в конечном счете является не только угрозой международному миру, но и самому существованию человечества. Исходя из этого, как указано в Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 г., «все государства должны добросовестно вести переговоры с целью скорейшего заключения универсального договора о всеобщем и полном разоружении под эффективным международным контролем и стремиться принимать соответствующие меры для ослабления международной напряженности и укрепления доверия между государствами» [4, с. 7].

Советский Союз последовательно и добросовестно выполняет все свои международные обязательства и соглашения. В то же время США и некоторые другие империалистические государства «...предпринимают практические действия, направленные на обход и прямое нарушение международных обязательств, на дезорганизацию нормальных отношений между государствами» [11, с. 179].

Одновременно ввиду позиции американской стороны оказались блокированными и сорванными большинство переговоров в области разоружения. Это переговоры о полном и всеобщем прекращении испытаний ядерного оружия, по Индийскому океану, по противоспутниковым системам, по вопросу об ограничении торговли оружием и др. Прекращение США в одностороннем порядке указанных переговоров — по сути невыполнение обязательств вести переговоры в духе *bona fide*. Особое значение это обстоятельство приобретает в наши дни, когда крайне важно обеспечить доверие в международных отношениях. Отсутствие необходимого уровня доверия препятствует возможности разрешить жизненно важные проблемы современности и в первую очередь проблему разрядки и сотрудничества, ставит под угрозу сохранение мира. Действия администрации США дезорганизуют процесс ограничения вооружений, который налаживался многолетними усилиями государств.

США отказались ввести в силу ранее подписанные соглашения о торговле 1972 г., Договор об ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 г., Договор о подземных ядерных взрывах в мирных целях 1976 г., Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений 1979 г. (ОСВ-2).

Наиболее значительными являются достигнутые соглашения между СССР и США по вопросу ограничения стратегических вооружений. Так, 26 мая 1972 г. в Москве в результате советско-американских переговоров были подписаны документы о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1), что создало основу для новых переговоров

между СССР и США по этому вопросу. Таким образом, важно подчеркнуть, что необходимым условием переговоров с целью подписания последующего (ОСВ-2) договора были предваритель-но достигнутые соглашения.

Подписанию Договора ОСВ-2 предшествовали длительные переговоры. 18 июня 1979 г. Договор (ОСВ-2) был подписан в Вене. Статья 5 Договора установила определенные ограничения стратегических наступательных вооружений.

Наличие примерного равенства сил было признано обеими сторонами. Так, бывший президент США Р. Никсон в 1974 г. констатировал: «Советский Союз достиг равенства в области стратегического оружия» [10, с. 56]. Данной точки зрения придерживались и другие представители американской администрации [9, с. 56]. Оценивая значение договора, президент Д. Картер в свое время отмечал, что «этот договор — самый важный шаг из всех, когда-либо сделанных в плане установления контроля над ядерными вооружениями. Отклонение ОСВ-2 будет ударом по миру и безопасности нашей страны». Бывший министр обороны США Г. Браун еще более категорично заявил: «Договор ОСВ-2 отвечает интересам США, и его следует ратифицировать как можно скорее...» [6, 1985, 6 нояб.]. США определенно заявили о своем намерении воздерживаться от действий, подрывающих существующие соглашения о стратегических вооружениях. Характеризуя договор ОСВ-2, А. А. Громыко отметил: «Договор ОСВ-2 не был ратифицирован Соединенными Штатами Америки. Следовательно, стороны не имеют строгих обязательств действовать в соответствии с этим договором, хотя состоялся обмен устными заявлениями о том, что страны в общем будут придерживаться его положений» [6, 1983, 20 янв.]. СССР строго и неукоснительно соблюдает условия подписанного договора.

Американская же сторона предприняла ряд действий, прямо противоречащих достигнутым договоренностям. Совершенно очевидно, что США *не намеревались* соблюдать условия этого крайне важного соглашения. Требуя выполнения договора от Советского Союза, США тем временем подготовили и осуществили ряд мероприятий, направленных на достижение военного превосходства над СССР. В момент переговоров США соглашались с принципом равенства и одинаковой безопасности сторон, не возражали против ограничения крылатых ракет большой дальности, а на деле делали все, чтобы никакой равной безопасности не было. Ведя переговоры с СССР, США уже имели план развертывания в Европе нескольких сотен новых ракет. Очевидно, что такие действия со стороны США не могут не быть расценены как нарушение *bona fide*.

В этой связи следует заметить, что подобные действия практиковались США и в прежние годы. Анализ договорной практики позволил ученым-юристам сделать в различное время аналогичный вывод о том, что именно США чаще других государств отказывались от подписанных соглашений. Русский юрист С. А. Котляревский еще в начале XX в. писал: «Признание права подобного отказа (от ратификации. — В. Р.) относится к самым прочным традициям

американской политики, и это признание освящено авторитетом Вашингтона». Вместе с тем, замечает Котляревский, «...сами американцы по отношению к другим странам рассуждали иначе и видели в отказе последних ратифицировать *acte pei amical*» [9, с. 48]. Очевидно, что этот вывод справедлив и для сегодняшнего дня.

27 мая 1986 г. президент Рейган объявил о фактическом отказе США соблюдать в дальнейшем советско-американские договорно-правовые документы об ограничении стратегических наступательных вооружений — временное соглашение 1972 г. и Договор ОСВ-2.

Такие действия не только ставят под угрозу положения договора об ОСВ-2, но и демонстрируют отношение американской стороны к договорам, которые они подписывают. США подрывают процесс укрепления доверия, которое является важным фактором уменьшения напряженности и уровня военного противостояния.

В Заявлении Советского правительства подчеркивается: «По существу администрация США взяла курс на реализацию в полном объеме принятой ею всеобъемлющей стратегической программы наращивания ядерных вооружений, которую в определенной мере сдерживают рамки соглашений по ОСВ» [6, 1986, 1 июня].

СССР неукоснительно выполняет свои международные обязательства, что хорошо известно во всем мире. Американская сторона, игнорируя достигнутые соглашения, фактически идет по пути понижения своей собственной безопасности и увеличения опасности возникновения военного конфликта.

Возможность решений этой важной проблемы во многом будет определяться отношениями между социалистическими и капиталистическими странами, СССР и США. «Решающими факторами здесь будут соотношение сил на мировой арене, рост и активность потенциала мира, его способность эффективно противостоять угрозе ядерной войны. Немало будет зависеть и от степени реализма правящих кругов Запада в оценке обстановки» [1, с. 12—13].

Своевременное достижение договоренностей и добросовестное выполнение подписанных соглашений, способствующих прекращению гонки вооружений, — важный залог обеспечения мира и безопасности.

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. М., 1974. Вып. XXVIII. 3. *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. М., 1977. Вып. XXXI. 4. *Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с уставом Организации Объединенных Наций* от 24 октября 1970 г.//Международное право в документах. М., 1982. 5. *Основы взаимоотношений между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки* от 29 мая 1972 г.//Международное право в документах. М., 1982. 6. *Правда*. 7. *Буткевич В. Г.* Соотношение внутригосударственного и международного права. К., 1981. 8. *Гавердовский А. С.* Имплементация норм международного права. 9. *Котляревский С. А.* Правовое государ-

ство и внешняя политика. М., 1909. 10. Современная дипломатия буржуазных государств. М., 1981. 11. Талалаев А. М. Право международных договоров. М., 1980. 12. Шуриалов В. М. Международные правоотношения. М., 1971.

Поступила в редколлегию 15.03.86.

## ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

А. М. АХМАЧ

Харьков

### О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ РАБОТЫ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVII СЪЕЗДА КПСС

XXVII съезд КПСС особое внимание обратил на совершенствование организационной работы местных Советов народных депутатов, которые «могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [3, с. 56]. Перед ними стоит задача закрепить в своей деятельности заданный съездом деловой настрой, созданную им атмосферу высокой принципиальности, откровенного выявления и решительного устранения недостатков и упущений.

В настоящее время права и возможности местных Советов реализуются на практике еще не в полную меру. Это определяется и инерцией мышления работников Советов, и нерасторопностью их исполнительных органов, и недооценкой роли представительных демократических институтов. Не случайно многие решения подчас длительное время остаются на бумаге, не реализуются. Большинство вопросов, рассматриваемых на сессиях местных Советов, подготавливается без участия депутатов, исключительно штатными работниками исполкома. Зачастую выполнение обязанностей местными Советами лишь сводится к принятию решений, которые или вовсе не выполняются, или масштаб выполненной работы незначителен, контроль за реализацией принятых решений ведется не на должном уровне: бумажная волокита и ненужная писанина лишают работу четкости и слаженности, бюрократизируют аппарат управления. Подобные методы работы складывались годами. Их преодоление требует времени, настойчивости, новых знаний и навыков. В. И. Ленин подчеркивал: «Самый худший у нас внутренний враг — бюрократ...» <...> «От этого врага мы должны очиститься. <...> На этот счет никаких колебаний быть не может» [1, т. 45, с. 15].

Настало время решительной борьбы с такими негативными тенденциями в работе аппарата местных Советов, как консерватизм, успокоенность, казенно-равнодушное отношение к людям,

ведомственность и местничество, безответственность, отсутствие деловитости и творческой инициативы, слабый контроль со стороны Советов.

Местным Советам народных депутатов необходимо на деле осуществлять решительный поворот в содержании и стиле своей работы в соответствии с требованиями партии, обеспечивать совершенствование демократических начал в управлении, четкость и оперативность в работе. Но все, что в этом направлении сделано и делается, необходимо оценивать не мерками вчерашнего дня, а масштабом и сложностью новых задач. Одна из основных причин недостатков в работе местных Советов — ослабление контроля за работой аппарата со стороны трудящихся, общественных организаций, самих Советов за деятельностью своего аппарата.

«Развитие самоуправления народа, — подчеркнул Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — требует **дальнейшего углубления демократических начал в управлении**, в деятельности исполкомов Советов, их аппаратов, всех других государственных органов...» [2, с. 57]. Перед местными Советами стоит задача поднять эффективность сессий Советов, усилить аналитическую и контрольную деятельность постоянных комиссий, расширить практику депутатских запросов, гласность в работе, улучшить информированность населения о принимаемых решениях и ходе их выполнения; исполнительным органам рекомендуется более тщательно рассматривать и учитывать рекомендации комиссий, предложения и замечания депутатов. Формальное проведение сессий Советов, недостаточно активная работа депутатов и постоянных комиссий приводят к тому, что не всем социальным нуждам населения, за удовлетворение которых призваны отвечать местные органы власти, уделяется должное внимание. Контакты депутатов с избирателями носят подчас эпизодический характер, отсутствует в ряде мест коллегиальная и персональная ответственность работников местных Советов за все происходящее на их территории.

Проблема совершенствования организационной работы местных Советов находится в непосредственной связи с вопросами дальнейшей демократизации управления, расширения общественной самодеятельности, возведения в норму критики и самокритики. Однако следует учитывать, — и это отмечалось на XXVII съезде партии, — без широкого, смелого обсуждения наиболее злободневного, касающегося всех, неизбежны ошибки, издержки управления. Демократическое решение самых существенных вопросов, тех, что еще недавно считалось неприктым выносить на открытое обсуждение, — это нелегкий для руководителя процесс. Крайности тем и опасны, что способны скомпрометировать здоровые начала, исказить правильные принципы. Совершенствование социалистической демократии необходимо не для разговоров, а для дела, для истинных перемен.

В Программе КПСС марксистско-ленинская идея социалистического самоуправления народа получила развитие применительно

к современным условиям. Суть самоуправления К. Маркс, Ф. Энгельс и В. И. Ленин определяли как реальное практическое участие все большей массы трудящихся в разработке, обсуждении, принятии и осуществлении социально-экономических решений. В этом — один из решающих рычагов активизации человеческого фактора. В. И. Ленин никогда не противопоставлял социалистическое государство, советскую государственную власть самоуправлению народа. «...Народ, объединенный Советами, — писал В. И. Ленин, — вот кто должен управлять государством» [1, т. 31, с. 188]. В Программе партии указано, что в деятельности Советов любого уровня должны все полнее осуществляться демократические принципы работы: коллективное, свободное, деловое обсуждение и решение вопросов; гласность; самокритика и критика; регулярная отчетность и ответственность депутатов вплоть до досрочного отзыва тех, кто не оправдал доверия избирателей; контроль за работой исполнительных и других органов; широкое привлечение граждан к участию в управлении. Нельзя забывать, что деятельность местных Советов самым непосредственным образом связана с повседневной жизнью населения. Любые просчеты и упущения в их работе немедленно фиксируются общественным мнением, создают неблагоприятный социально-психологический климат, подрывают авторитет местных Советов.

Во исполнение решений XXVII съезда КПСС местным Советам народных депутатов важно повысить эффективность контроля за деятельностью аппарата управления. Целесообразным было бы ввести в практику работы местных Советов рассмотрение на каждой сессии отчетов подконтрольных и подотчетных им исполкомов, их отделов и управлений. Результативности контроля будет способствовать расширение полномочий постоянных комиссий, усиление их контрольных функций, в том числе в отношении исполкомов, их отделов и управлений. Повышение действенности контроля местных Советов неразрывно связано с информацией населения об их деятельности, с постоянным расширением гласности в их работе. В литературе указывается на следующие пути дальнейшего развития демократических начал в деятельности местных Советов: «а) самостоятельно, без произвольного вмешательства сверху решать вопросы своей компетенции; б) шире участвовать в решении общегосударственных вопросов; в) в полной мере, не только юридически, но и фактически «подчинить» себе соответствующие исполнительные органы и их аппарат; г) приблизиться к населению подведомственной территории во всей своей деятельности» [4, с. 67]. Однако здесь имеется в виду не стремление к местному самоуправлению независимо от центра, а демократический путь расширения реальных полномочий Советов: с одной стороны, расширение их прав как представительных органов, недопущение возвышения исполкомов и их аппарата по отношению к Совету, его комиссиям, депутатам, с другой — перевоспитание кадров исполнительного и распорядительного аппарата в духе более демократической политико-правовой культуры управления. Успех

решения поставленной XXVII съездом КПСС задачи по углублению демократических начал в управлении немыслим без гласности. Этому должна быть подчинена работа местных Советов, регулярность и действенность отчетов исполкомов, их отделов и управлений перед трудовыми коллективами и собраниями населения. Важное значение имеет работа постоянных комиссий, комитетов, групп и постов народного контроля, средств массовой информации.

В свете решений XXVII съезда КПСС, постановления Президиума Верховного Совета СССР от 31 марта 1986 г. «О задачах Советов народных депутатов, вытекающих из решений XXVII съезда КПСС» [3, 1986, № 14, ст. 230] местные Советы народных депутатов призваны коренным образом изменить содержание и стиль своей работы, обеспечить всестороннее развитие демократических начал в управлении, четкость и оперативность в работе исполнительных и распорядительных органов, поднять эффективность работы сессий местных Советов, их постоянных комиссий. Решение задачи улучшения сессионной работы местных Советов связано с увеличением круга рассматриваемых и решаемых ими задач, более деловым характером обсуждения вопросов и всесторонней оценкой подготовленных проектов решений, увеличением продолжительности сессий, выработкой более гибких форм сессионной работы (широкое информирование населения, рассмотрение проектов решений местных Советов в трудовых коллективах, расширение практики выездных сессий, освещение в печати работы сессий, сочетание пленарных и секционных заседаний), повышением реального престижа решений местных Советов. Важно, чтобы на сессиях, заседаниях исполкомов, постоянных комиссий, депутатских групп была создана обстановка деловитости и требовательности, способствующая практическому, откровенному обмену мнениями, объективной оценке достигнутых результатов, выработке конкретных решений. Необходимо и в дальнейшем расширять практику депутатских запросов, гласность в работе, информированность населения о принимаемых решениях и ходе их выполнения; повысить роль народных депутатов во всех сферах деятельности Советов, а также реальную ответственность каждого депутата перед избирателями и трудовыми коллективами. Следует также обеспечить внимательное рассмотрение местными Советами конкретных предложений и просьб граждан, не допускать проявлений ведомственности и местничества, бюрократизма, равнодушного отношения к их запросам; совершенствовать практику обсуждения в трудовых коллективах и по месту жительства населения актуальных жизненных вопросов, проектов решений местных Советов, эффективнее использовать собрания граждан, средства массовой информации, учет общественного мнения.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Ведомости Верховн. Совета СССР. 4. Гулиев Е. В. Теоретические вопросы социалистического самоуправления//Сов. гос-во и право. 1986. № 2.

*Поступила в редколлегию 19.03.86.*

**К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РАЗРЕШЕНИИ  
ГРАЖДАНСКОГО ИСКА ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

Задача совершенствования деятельности судебных, прокурорских и следственных органов, поставленная XXVII съездом КПСС, предполагает, в частности, полное возмещение материального ущерба, причиненного преступлением [1].

Полнота возмещения ущерба обусловлена достоверным установлением события преступления, причинной связи между преступлением и нанесенным в результате его совершения ущербом, правильным подсчетом суммы ущерба и соблюдением процессуальных прав лиц, которым причинен ущерб по уголовному делу. В теории еще дискуссионными остаются вопросы о пределах применения гражданского процессуального законодательства в случаях, когда та или иная ситуация, связанная с порядком возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, не предусмотрена нормами уголовного процессуального законодательства. Отправным моментом здесь является единство социальной природы принципов гражданского и уголовного процессов и охрана прав и законных интересов лиц, участвующих в процессуальных производствах по гражданскому и уголовному делу.

Статья 25 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик устанавливает, что «лицо, понесшее материальный ущерб от преступления, вправе при производстве по уголовному делу предъявить к обвиняемому или к лицам, несущим материальную ответственность за действия обвиняемого, гражданский иск, который рассматривается судом совместно с уголовным делом». Исходя из этих положений, в литературе справедливо подчеркивается, что гражданский иск в уголовном процессе — это материально-правовое требование лица, понесшего имущественный ущерб от преступления, о возмещении этого ущерба, которое рассматривается совместно с уголовным делом в целях процессуальной экономии и наибольшей гарантированности прав лица, заявившего это требование [2, с. 6].

Значительный теоретический и практический интерес представляет вопрос о праве суда первой инстанции увеличить сумму гражданского иска, а также размер взыскания по иску при проверке законности и обоснованности приговора вышестоящим судом, т. е. о пределах действия правил о недопустимости «поворота к худшему» при разрешении гражданского иска по уголовному делу.

В решении этой проблемы наметились взаимоисключающие подходы. Так, И. Л. Петрухин высказал категорическое суждение,

согласно которому право вышестоящего суда увеличить сумму взыскания по гражданскому иску, не передавая дела на новое рассмотрение, допускается лишь гражданским процессуальным законодательством, и поскольку в уголовном процессе данный вопрос прямо не урегулирован, то соответствующие правила гражданского судопроизводства нельзя переносить механически в сферу уголовно-процессуальной деятельности, так как эти правила могут вступить в противоречие с такими принципами уголовного процесса, как право обвиняемого на защиту, недопустимость «поворота к худшему» для подсудимого, обжаловавшего приговор. Вывод И. Л. Петрухина поддерживается рядом процессуалистов [4].

В силу ст. 46 и 50 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, ст. 311, 337 ГПК УССР вышестоящий суд может не только изменить решение суда первой инстанции, но, в отличие от уголовного процесса, и принять по делу новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела установлены судом полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права. Осмысливая эти предписания гражданского процессуального права, А. Г. Мазалов и В. Г. Даев пришли к обоснованному и, с нашей точки зрения, правильному выводу о том, что решение вопросов гражданского иска в уголовном деле при пересмотре приговоров вышестоящим судом должно происходить по правилам гражданского процессуального законодательства, если иное не установлено уголовно-процессуальным законодательством [4]. Иная позиция привела бы к процессуальному неравенству гражданского иска, вытекающего из уголовного дела и рассмотренного вместе с ним, с таким же иском, рассмотренным отдельно от уголовного дела, в порядке гражданского судопроизводства. Что же касается правил о недопустимости, «поворота к худшему», установленных ст. 365 УПК УССР, то, исходя из буквального толкования текста данной статьи, эти правила касаются лишь уголовно-правовых вопросов (увеличение размера наказания, переквалификация содеянного на более тяжкое преступление и т. п.). Следовательно, поскольку увеличение суммы гражданского иска таковым не является, то необходимо сделать вывод, что кассационная или надзорная инстанции вправе принять новое решение по гражданскому иску, если только по делу не требуется собирания или проверки доказательств, и обстоятельства дела правильно и полно установлены судом первой инстанции, но которые им либо не правильно оценены или не приняты во внимание при разрешении заявленного до делу иска.

Изложенная точка зрения находит опору и в судебной практике Верховного Суда СССР. Так, в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР от 23 марта 1979 г. «О практике применения судами законодательства о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением» (п. 14) и от 5 апреля

1985 г. «О применении судами законодательства, регламентирующего пересмотр в порядке надзора приговоров, определений, постановлений по уголовным делам» (п. 22) не ставится под сомнение право суда при проверке приговоров в кассационном и надзорном порядке на увеличение суммы гражданского иска при условии, когда такое изменение размера материального ущерба не влечет за собой изменения квалификации содеянного или объема обвинения в сторону, ухудшающую положение осужденного [5, 1979, № 3, с. 13; 1985, № 3, с. 22—23]. Тем более суд не вправе сделать этого в случае, когда увеличение присужденной к взысканию суммы будет означать необходимость предъявления осужденному обвинения в более тяжком преступлении. Если же размер причиненного ущерба не влияет на квалификацию содеянного и не влечет необходимости изменения содержания обвинения, вышестоящий суд вправе принять решение об увеличении суммы гражданского иска. Данное правило распространяется также и на право суда первой инстанции увеличить сумму гражданского иска в судебном разбирательстве по сравнению с заявленной на предварительном следствии.

В определениях Военной коллегии Верховного Суда СССР от 26 декабря 1963 г. по делу С. [5, 1964, № 1, с. 30], от 13 марта 1973 г. по делу Х. [5, 1973, № 4, с. 30] и от 8 апреля 1976 г. по делу К. [5, 1976, № 4, с. 39] прямо указано: учитывая, что относящиеся к гражданскому иску обстоятельства установлены судом полно и правильно, собирания или дополнительной проверки доказательств в этой части не требуется, а решение по гражданскому иску принято вследствие допущенной ошибки в применении норм материального права, сумму взыскания по гражданскому иску увеличить, не передавая дела на новое рассмотрение.

В судебной практике возник вопрос о том, вправе ли суд при прекращении уголовного дела в отношении одного осужденного или при отмене приговора вышестоящей судебной инстанцией с передачей дела на новое рассмотрение в отношении одного осужденного возложить обязанность возместить ущерб в полном объеме на остальных подсудимых (осужденных) по делу, если они были связаны между собой солидарной материальной ответственностью? Пленум Верховного Суда СССР в п. 5 и 13 постановления от 23 марта 1979 г. указывает, что в данном случае суд возлагает обязанность возместить материальный ущерб в полном размере на подсудимого или на осужденных, в отношении которых приговор оставлен без изменения при пересмотре уголовного дела в кассационном и надзорном порядке. Аналогичным образом вопрос разрешен в судебной практике Верховного Суда СССР по конкретным делам [5, 1968, № 2, с. 35; 1969, № 6, с. 28; 1972, № 2, с. 37].

Иными словами, при решении этой ситуации возможно увеличение суммы взыскания по гражданскому иску как в суде первой инстанции, так и при проверке законности и обоснованности приговора вышестоящим судом.

Таким образом, представляются неубедительными, на наш взгляд, доводы И. Л. Петрухина, М. С. Строговича и других ученых в пользу распространения действия правил о недопустимости «поворота к худшему» на гражданский иск по уголовному делу, а высказанные ими аргументы противоречат практике Верховного Суда СССР, согласно которой эти правила при рассмотрении дела судом первой инстанции, а также при пересмотре приговора в кассационном или надзорном порядке не относятся к вопросу увеличения суммы гражданского иска, подлежащей взысканию в возмещение ущерба по уголовному делу.

Таким образом, нельзя исключить возможность применения гражданского процессуального законодательства в уголовном процессе в данном случае, поскольку иное уголовным процессуальным законодательством не установлено. Поэтому целесообразно дополнить УПК нормой, которая бы устанавливала, что гражданское процессуальное законодательство распространяется на отношения, возникающие в связи с заявлением гражданского иска по уголовному делу и не урегулированные уголовным процессуальным законодательством. Подобное указание содержится в ст. 64 УПК Болгарии: «Гражданский иск в уголовном производстве рассматривается по правилам этого кодекса, а если в нем нет соответствующих правил, то применяются законы гражданского процесса».

**Список литературы:** 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Альперт С. А.* Защита в советском уголовном процессе прав и законных интересов лиц, понесших имущественный ущерб от преступления. 1984; *Гурьев П. П.* Гражданский иск в уголовном процессе. М., 1961. 3. *Мазалов А. В.* Гражданский иск в уголовном процессе. М., 1977; *Даев В. Г.* Современные проблемы гражданского иска в уголовном процессе. Л., 1972. 4. *Петрухин И. Л.* Вправе ли кассационная инстанция увеличить сумму гражданского иска по уголовному делу? // Сов. гос-во и право. 1966. № 10; *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. В 2-х т. М., 1970. Т. 2. 5. *Бюл. Верховн. Суда СССР*.

*Поступила в редколлегию 17.03.86.*

*Ю. В. БАУЛИН*, канд. юрид. наук

Харьков

### **ПОНЯТИЕ ОСНОВАНИЙ, ИСКЛЮЧАЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННУЮ ОПАСНОСТЬ И ПРОТИВОПРАВНОСТЬ ДЕЯНИЯ**

XXVII съезд КПСС поставил задачу использовать в борьбе с преступностью и другими правонарушениями всю силу советских законов, обеспечить строжайшее соблюдение демократических принципов правосудия, равенства граждан перед законом, других гарантий, направленных на защиту интересов государства и каждого гражданина [1, с. 61]. Решение этих задач требует дальнейшего

совершенствования деятельности правоохранительных органов по расследованию и рассмотрению уголовных дел, особенно при квалификации преступлений. Решение уполномоченного государственного органа о соответствии содеянного признакам определенного состава преступления предполагает обязательное исключение того, что совершенное лицом не относится к числу оснований (именуемых в литературе «обстоятельствами»), исключающих общественную опасность и противоправность деяния. Отдельные из них (необходимая оборона, крайняя необходимость, задержание преступника, согласие потерпевшего, производственный риск) разработаны более или менее обстоятельно, другие же (выполнение профессиональных функций, исполнение закона, осуществление права) еще ждут своего детального исследования. Выяснение общих (родовых) признаков рассматриваемых оснований имеет значение для определения их социально-юридической природы, характера их системы, соотношения друг с другом, выяснения условий правомерности причинения вреда при наличии таких оснований, а также для определения уголовно-правовых последствий несоблюдения этих условий.

Определяющий признак рассматриваемых оснований заключается в том, что они представляют собой сознательные и волевые поступки, характеризующиеся по своему социально-политическому содержанию, как правило, общественной полезностью. Такая полезность имеет место там, где совершенные при данных основаниях действия (например, необходимая оборона или выполнение профессиональных функций) соответствуют целям и задачам выработанной КПСС и Советским государством стратегии социально-экономического ускорения в политической, экономической, социальной и духовной областях жизни советского общества.

Второй признак относится к юридической форме данных оснований, которая адекватно отражает их положительное социально-политическое содержание. Юридической формой общественно полезных поступков, исключающих преступность деяния, является их правомерность, т. е. обоснованность их субъективным правом или юридической обязанностью. Этот признак нашел свое прямое отражение в законе применительно к отдельным основаниям. Так, в ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» сказано, что действия граждан, направленные на пресечение преступных посягательств и задержание преступника, признаются правомерными [2, 1981, № 23, ст. 782]. Подобным же образом обрисованы общественно полезные действия по задержанию преступника в ч. 3 ст. 15 УК УССР и ч. 3 ст. 13 УК УзССР.

Следовательно, основания, исключающие преступность деяния, характеризуются единством положительного социально-политического содержания (общественная полезность) и юридической формы (правомерность). Отсюда очевидно, что их наличие исключает не только общественную опасность, но и противоправность деяния. Это объясняется тем, что преступление как единственное основа-

ние уголовной ответственности представляет собою деяние, социально-политическим содержанием которого является общественная опасность, а юридической формой — уголовная противоправность [7, с. 543; 3, с. 140]. Механизм «разрушения» такого единства состоит в том, что общественная полезность указанных оснований исключает общественную опасность соответствующего преступного посягательства, а правомерность — одновременно его противоправность и, следовательно, уголовную ответственность лица. Поэтому представляется необоснованным взгляд, что одни из рассматриваемых оснований исключают лишь общественную опасность преступного деяния, а другие — его противоправность [4, с. 52; 5, с. 462—463]. В основе данной позиции — недопустимый разрыв единства содержания и формы как преступления, так и общественно-полезных и правомерных поступков, исключающих саму преступность деяния.

Третий признак рассматриваемых оснований — их внешнее сходство с преступлением. «Вопрос о наличии обстоятельств, исключающих общественную опасность, возникает в том случае, если в Особенной части УК содержится соответствующий уголовно-правовой запрет» [9, с. 64]. Речь идет о внешнем совпадении их объективных признаков, главным образом фактических признаков деяния и (или) последствия. Такой признак также нашел свое отражение в уголовном законе. В ст. 15, 16 УК УССР, определяющих необходимую оборону и крайнюю необходимость, прямо указывается, что такие действия «подпадают под признаки деяния, предусмотренного уголовным законом». Так же характеризуется и задержание преступника в ст. 13<sup>1</sup> УК ЭССР.

Четвертый признак, определяющий взаимосвязь и соотношение рассматриваемых оснований, — их системность. Основания, исключающие общественную опасность и противоправность деяния, находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, образуя тем самым определенную целостность. Свое отражение они находят в нормах различных отраслей права — государственного, административного, трудового, гражданского, уголовного. Объединяет их одинаковое функциональное назначение: они играют одну и ту же роль в системе гарантий прав и законных интересов граждан, служат основаниями, исключающими их уголовную (а также иную юридическую) ответственность за правомерно причиненный вред. Иногда считают, что основания, предусмотренные в уголовном законе, не могут быть объединены в одну систему с теми, которые указаны в нормах других отраслей права, ввиду их различной юридической природы [4, с. 109]. Представляется, однако, что юридическая природа этих оснований едина: все они обладают рядом общих юридических черт, характеризующих их социально-политическое содержание и юридическую форму, а также структурные элементы рассматриваемых поступков (субъекты, объекты, субъективные и объективные признаки). Именно указанные обстоятельства, а также общность функционального назначения оснований, исклю-

чающих преступность деяния, их целостность позволяют объединять основания в одну систему.

Пятый признак, связанный с правовыми последствиями рассматриваемых оснований, сводится к тому, что они исключают не только уголовную, но и всякую иную юридическую ответственность лица. Очевидно, что общественно полезные и правомерные поступки не только не являются преступными, но одновременно не могут быть признаны и каким-либо другим правонарушением, совершение которого только и может выступать основанием юридической ответственности [6, с. 133, 148]. Рассматриваемый признак получил свое закрепление в ст. 15 Указа от 26 июля 1966 г., в которой предусмотрено, что правомерные действия граждан по пресечению преступных посягательств и задержанию преступника не влекут за собою не только уголовной, но и иной ответственности. Из данного правила иногда делают исключение, полагая, что действующее право предусматривает гражданско-правовую ответственность за имущественный ущерб, причиненный в состоянии крайней необходимости [4, с. 124—125]. Правильно, однако, считать, что здесь речь идет не о юридической ответственности, а о мерах защиты, известных гражданскому праву и отличающихся от юридической ответственности рядом существенных признаков [6, с. 149].

Шестой признак также характеризует правовые последствия оснований, исключających преступность деяния, и состоит в том, что совершение рассматриваемых общественно полезных и правомерных действий — всегда безусловно исключает уголовную и иную юридическую ответственность. Ни личность совершившего эти действия (например, причинение вреда особо опасным рецидивистом в пределах необходимой обороны), ни какие-либо иные объективные и субъективные обстоятельства дела при констатации того, что поступок лица соответствует признакам общественно полезного и правомерного поведения, не могут воспрепятствовать однозначности принимаемого соответствующим органом решения: лицо не может нести за совершенное ни уголовной, ни иной юридической ответственности.

Наконец, седьмым признаком рассматриваемых оснований следует считать требование, что исключение уголовной и иной юридической ответственности в указанных ситуациях может иметь место только по решению специальных органов государства. Применительно к необходимой обороне, крайней необходимости и задержанию преступника А. В. Наумов правильно отметил, что «без подтверждения компетентных органов нельзя решить вопрос о правомерности или незаконности указанных действий. Только суд, следователь, прокурор и орган дознания могут констатировать, что соответствующее лицо действовало в рамках закона» [8, с. 10].

Таким образом, анализируемые основания — это система предусмотренных различными отраслями права и внешне сходных с преступлением общественно полезных и правомерных поступков, исключających общественную опасность и противоправность деяния

и обязывающих соответствующие правоприменительные органы полностью и безусловно устранить уголовную и иную юридическую ответственность лица за содеянное.

- Список литературы: 1. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 2. Ведомости Верховного Совета СССР. 3. Баулин Ю. В. Основания, исключаящие уголовную ответственность//Проблемы соц. законности. X., 1985. № 16. С. 139—142. 4. Кошак В. Н. Вопросы теории и практики крайней необходимости. Саратов, 1981. 5. Курс советского уголовного права. Общая часть. Л., 1968. Т. 1. 6. Маленко Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. 7. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. 8. Наумов А. В. Реализация уголовного права. Волгоград, 1983. 9. Современные тенденции развития социалистического уголовного права. М., 1983.

Поступила в редколлегию 03.07.85.

# СОДЕРЖАНИЕ

<i>Мамутов В. К.</i> Развитие экономико-правовых исследований проблем управления производством	3
<i>Цветков В. В.</i> Руководитель в системе государственного управления	9
<i>Павловский Р. С.</i> Конституция СССР и дальнейшее углубление социалистического самоуправления народа (К 10-летию Конституции СССР 1977 г.)	19
<i>Горшенев В. М., Горшенева М. С.</i> Социалистическое самоуправление народа: природа, содержание, проблемы	27
<i>Цвик М. В.</i> Пути повышения эффективности советской демократии	35
<i>Пушкин А. А.</i> Совершенствование правового положения объединений и предприятий в свете решений XXVII съезда КПСС	42
<i>Бару М. И.</i> Ускорение научно-технического прогресса и некоторые вопросы трудового права	48
<i>Гончарова Г. С.</i> Развитие права рабочих и служащих на участие в управлении предприятиями, учреждениями, организациями	56
<i>Барабаш А. Т., Битяк Ю. П., Волошко С. Д.</i> Правовые вопросы укрепления государственной, трудовой и договорной дисциплины	61
<i>Азимов Ч. Н., Подопригора А. А.</i> Правовые вопросы обновления производственного аппарата на базе передовой техники	68
<i>Мусяяка В. Л.</i> Важнейшие правовые формы защиты субъективного авторского права	72
<i>Жуков В. И.</i> Некоторые аспекты охраны математического обеспечения ЭВМ нормами авторского права	79
<i>Юрков Б. Н.</i> Формы судебного обеспечения законности актов органов государственного управления	83
<i>Попов В. К., Шелестов В. С.</i> Актуальные правовые вопросы регулирования деятельности АПК	88
<i>Сташиц В. В., Тацый В. Я.</i> Уголовно-правовые проблемы борьбы с хозяйственными преступлениями в свете решений XXVII съезда КПСС	94
<i>Даньшин И. Н.</i> Политика борьбы с преступностью — составная часть социальной политики партии и государства	102
<i>Грошевой Ю. М., Хотенец В. М., Марочкин И. Е.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора в свете решений XXVII съезда КПСС	109
<i>Тихий В. П.</i> Уголовно-правовая охрана общественной безопасности в условиях научно-технического прогресса	114
<i>Тютюгин В. И.</i> Некоторые проблемы повышения эффективности применения дополнительных наказаний	118
<i>Ряка В. А.</i> Соблюдение международных обязательств — важная гарантия мира	125
<i>Ахмач А. М.</i> О совершенствовании организационной работы местных Советов народных депутатов в свете решений XXVII съезда КПСС	131
<i>Аникина Н. П.</i> К вопросу о применении норм гражданского процессуального законодательства при разрешении гражданского иска по уголовному делу	135
<i>Баулин Ю. В.</i> Понятие оснований, исключающих общественную опасность и противоправность деяния	138