

8

ПК
101

ПРОБЛЕМЫ социалистической ЗАКОННОСТИ

25 | 91



МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР

ХАРЬКОВСКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ им. Ф. Э. ДЗЕРЖИНСКОГО

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

ВЫПУСК 25

Основан в 1976 г.

код экземпляра

290155



ХАРЬКОВ
ИЗДАТЕЛЬСТВО «ОСНОВА» ПРИ ХАРЬКОВСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ
УНИВЕРСИТЕТЕ

1991

1748

и Библиограф

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
УПРАВЛЕНИЕ ЗАКОНОВ

ХАРЬКОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ КОЛЛЕКТИВ
КОМПЬЮТЕРНЫЙ ЦЕНТР

В сборнике рассматриваются актуальные проблемы совершенствования механизма правового регулирования в различных сферах государственной и общественной жизни. Особое внимание уделяется разработке правовых основ хозяйственной реформы, а также вопросам укрепления социалистической законности в правоприменительной деятельности. Ряд статей посвящен 45-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне.

Для преподавателей, научных работников, специалистов.

Редакционная коллегия: д-р юрид. наук проф. В. *Я. Тацій (отв. ред.), д-р юрид. наук проф. Н. И. Панов (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. М. И. Бару, д-р юрид. наук проф. В. И. Гончаренко, д-р юрид. наук проф. В. М. Горшенев, д-р юрид. наук проф. И. Н. Даньшин, канд. юрид. наук доц. П. И. Жигалкин, канд. юрид. наук доц. В. В. Комаров, д-р юрид. наук проф. В. Е. Коновалова, д-р юрид. наук проф. И. Е. Красько, д-р юрид. наук проф. М. Ф. Орзих, д-р юрид. наук проф. Р. С. Павловский, д-р юрид. наук проф. В. К. Попов, д-р юрид. наук проф. Н. Н. Страхов

Адрес редакционной коллегии: 310024 Харьков, ул. Пушкинская, 77, юридический институт, тел. 47-36-17

Редакция общественно-политической литературы
Зав. редакцией Л. Н. Авраменко

**ХАРЬКОВСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
им. Ф. Э. Дзержинского
Инв. № 540444**

О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНАХ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

I. Деятельность Советского государства, госаппарата (1941—1945 гг.) — один из факторов Победы нашего народа в Великой Отечественной войне. Но история советского госаппарата в годы войны исследована далеко не полно. Из работ последних лет выделяется статья В. М. Курицына, который также отмечает недостаточную освещенность в науке этой темы [10, с. 3]. Чрезвычайные органы Советского государства в 1941—45 гг. особенно нуждаются в глубоком и всестороннем исследовании. В настоящей статье высказываются лишь некоторые соображения по данному вопросу.

II. Война потребовала перестройки Советского государства на военный лад. Цель этой перестройки — быстрая и планомерная мобилизация людских и материальных резервов для отпора врагу, максимальная централизация управления всеми сторонами государственной, военной и хозяйственной жизни, четкость и оперативность в работе госорганов, должностных лиц и всех граждан, повышение их ответственности.

Служение Советского государства задачам войны достигалось путем введения особого порядка работы конституционных органов власти и управления либо создания новых — чрезвычайных органов власти и управления.

III. В 1941—1945 гг. существовало несколько видов чрезвычайных органов власти и управления. 1) *Государственный Комитет Оборона* (ГКО), образованный 30 июня 1941 г. и сосредоточивший всю полноту власти в государстве [5, с. 41]. Высший орган руководства Вооруженных Сил — Ставка Верховного Главнокомандования была органом ГКО [2, т. 7, с. 211, 228, 231]. На местах органами ГКО были его уполномоченные и городские комитеты обороны (в прифронтовых городах). 2) *Органы военной власти*. В местностях, объявленных на военном положении, — это военные советы фронтов, армий, военных округов или высшее командование войсковых соединений там, где не было военных советов. Им принадлежали все функции власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и госбезопасности [5, с. 129]. При осадном положении так же, как и при военном, функции государственной власти принадлежали военным органам, но в лице военного коменданта города. 3) *Советский подпольный аппарат власти и управления*. Действовал в тылу врага, на временно оккупированной территории: обкомы, горкомы, райкомы, которые в условиях подполья совмещали партийное и государст-

...руководство. В ряде случаев от имени Советской власти действовали руководящие органы партизанских формирований. Деятельность подпольного партийно-советского аппарата охватывала все стороны жизни граждан на оккупированной территории.

4) *Организационные, или чрезвычайные тройки.* Создавались на освобождаемой от врага территории, осуществляли власть до образования здесь Советов. Они же должны были содействовать организации Советов.

IV. Один из существенных признаков чрезвычайных органов — создание их в экстремальной обстановке, выход их форм и методов за рамки конституционной системы органов власти и управления. Другой признак — теснейшее переплетение, соединение в их организации и деятельности партийного и советского руководства. Такое соединение им присуще изначально. Они и создаются совместными усилиями партийных и государственных органов. ГКО, к примеру, был учрежден постановлением Президиума Верховного Совета СССР, СНК СССР и ЦК ВКП(б). Весьма часто ГКО действовал совместно с ЦК партии, еще чаще — с Политбюро ЦК.

В состав городских комитетов обороны входили представители местных партийных и советских органов, военного командования. Их возглавляли первые секретари обкомов или горкомов партии. Органы подпольного аппарата власти формировались из партийно-советского актива, переведенного на нелегальное положение. Соединение партийного и государственного руководства в чрезвычайных органах обеспечивало их мощное целенаправленное и эффективное воздействие на процессы управления, сделало их средством усиления влияния Компартии, превращения ее в воюющую партию. Чрезвычайные органы строились в форме коллегий, но коллегиальность обсуждения в них не соблюдалась. Как правило, в практике ГКО не было заседаний. По свидетельству маршала А. М. Василевского, лишь при выработке стратегических планов и решений крупных экономических проблем ГКО опирался на коллективный разум [7]. Во имя максимальной централизации управления, оперативности, быстроты чрезвычайные органы действовали приказными, командными методами. Все граждане и все партийные, советские и военные органы были обязаны беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО. За неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежали уголовной ответственности по законам военного времени [5, с. 130]. Чрезвычайные органы мыслились как органы временные, их действие рассчитывалось на период существования экстремальной обстановки. Действительно, с завершением военных действий Советское государство приступило к ликвидации этих органов. И первым был упразднен ГКО.

V. Чрезвычайные органы были тесно связаны с конституционными органами. Они создавались на основе Конституции 1936 г., которая [ст. 49, п. «П»] предусматривала возможность объявле-

ния в исключительной обстановке военного положения и создания чрезвычайных органов. Они создавались при участии конституционных органов. Полномочия военных советов в местностях, объявленных на военном положении, были санкционированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. [5, с. 129]. Чрезвычайные органы работали на основании законов и других нормативных актов конституционных органов и взаимодействовали с ними. Это взаимодействие обеспечивал ряд обстоятельств. Прежде всего, вероятно, надо считаться с тем, что ГКО — орган чрезвычайный — был поставлен во главе советского госаппарата. Поэтому ГКО осуществлял свои полномочия не только через партийные, но и через советские органы. Верховный Совет СССР, его Президиум, СНК СССР обязаны были оказывать ГКО всемерную помощь. НКО, НК ВМФ и другие наркоматы стали рабочими органами ГКО. Уполномоченные ГКО и городские комитеты обороны сотрудничали не только с военными властями, но и с Советами депутатов трудящихся. Все местные органы государственной власти, государственные и общественные учреждения, предприятия и организации обязаны были оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общего порядка и безопасности [5, с. 130]. Поддерживалась связь между подпольным партийно-советским аппаратом и центральными советскими республиканскими и союзными органами. Последние регулярно, как и партийные органы, посылали на оккупированную территорию своих представителей для передачи инструкций, командировали работников для усиления подпольного аппарата.

В состав чрезвычайных органов включались и партийные руководители, и высокие должностные лица советского госаппарата. Во главе системы чрезвычайных органов и конституционной системы стоял один и тот же человек — Сталин. Он был председателем СНК СССР и ГКО, наркомом обороны и Верховным Главнокомандующим. И он же являлся Генеральным секретарем ЦК ВКП(б). Чрезвычайные органы, сотрудничая с конституционными органами власти и управления, отнюдь не подменяли их. Они-то и созданы были в помощь конституционным органам на время войны, для поддержания и укрепления Советского государства. Верховный Совет, СНК, наркоматы в вопросах, не входивших в компетенцию ГКО, сохраняли полностью свои полномочия. Военные власти в местностях, объявленных на военном положении, не должны были умалять роли Советов. Полномочия между ними и Советами четко разграничивались. В ведение военных властей переходили те вопросы, которые они могли решить компетентнее, оперативнее, чем Советы. Во всех прочих вопросах, прежде всего в управлении хозяйством, Советы действовали по-прежнему.

VI. **Взаимодействие** чрезвычайных и конституционных органов облегчалось тем, что сами конституционные органы испытали на себе воздействие войны. Военная обстановка вызвала ряд неизбежных изменений в их организации и деятельности. В условиях войны создавалась объективная невозможность соблюдать демократические нормы, предусматривавшие регулярность созывов сессий Советов, проведение очередных выборов в Советы, сроки их законных полномочий. В 1941—1945 гг. сессии Верховного Совета СССР созывались лишь трижды (в 1942, 1944 и 1945 гг.). Исполкомы вышестоящих Советов получили право кооптировать представителей партийно-советского актива в состав исполкомов нижестоящих Советов. Усилилась роль исполнительных органов — Совнаркомов, наркоматов, исполкомов Советов. Для активизации деятельности СНК СССР в его составе учреждались новые органы — советы, комитеты, управления. 24 июня 1941 г. при СНК СССР был создан Совет по эвакуации — СПЭ [2, т. 7, с. 212]. Он стал главным штабом по эвакуации производства и населения, координировал деятельность наркоматов и всех других ведомств, участвовавших в организации эвакуации и размещении эвакуированных объектов и людей на новых местах. Кстати, СПЭ считался также и рабочим органом ГКО. Когда СПЭ в основном выполнил свое назначение, он был расформирован (декабрь 1941 г.).

Конституция 1936 г. (ст. 51) уполномочивала Верховный Совет СССР, когда тот сочтет необходимым, образовывать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Соответственно Президиум Верховного Совета СССР уже в ходе войны — 2 ноября 1942 г. — образовал Чрезвычайную государственную комиссию по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР [5, с. 42—44]. В помощь этой комиссии в районах, освобожденных от оккупации, создавались республиканские, краевые, областные и городские комиссии. Как видим, эта комиссия вписывалась в систему конституционных органов управления и с этой точки зрения не была органом чрезвычайным. Но по сути это был орган чрезвычайный, т. к. необычными, экстремальными были причины и задачи ее создания — злодеяния гитлеровцев потрясли своей бесчеловечностью. Поэтому название этой комиссии точно отражает ее суть. Во время войны были расширены полномочия наркоматов, Исполкомов местных Советов. На освобожденной территории Советы на первых порах действовали главным образом в форме Исполкомов. Очевидно, что изменения в организации и деятельности конституционных органов были необходимы, но несомненно и другое. Эти изменения, тесное сотрудничество конституционных органов с чрезвычайными органами придавали в период войны известный характер чрезвычайности и конституционной системе органов власти и управления, суживали советский демократизм.

Итак, чрезвычайные и конституционные органы работали согласованно, взаимосвязанно, как части единого целого. Иначе и быть не могло: они работали во имя общей цели — защиты социалистического Отечества и советских людей, на одинаковых идейных и правовых основах, под водительством партии. Это организационно-деловое единство как нельзя лучше обеспечило мобилизацию людских резервов материальных ресурсов на нужды войны. Это единство, взаимодействие органов чрезвычайных и конституционных сообщали советскому госаппарату невиданную мощь, колоссальный авторитет.

VII. Перевод Советского госаппарата на военные рельсы совершился быстро и безболезненно. Объясняется это тем, что партия и народ следовали учению В. И. Ленина о защите социалистического Отечества в дни войны, его указанию, что «если война оказалась неминуемой — все для войны» [1, т. 31, с. 146; см. также: т. 38, с. 400; т. 39, с. 45; т. 41, с. 117], использовали опыт борьбы с внутренней контрреволюцией и интервентами в 1918—1920 гг. Но было еще одно немаловажное обстоятельство, облегчавшее перевод госаппарата на военный лад. На протяжении 30-х годов, особенно в предвоенные годы, в нашем государстве сложилась и укрепилась административно-командная система партийно-государственного руководства страной [4, с. 19]. По сути своей чрезвычайная, она не отвечала задачам строительства социализма в нормальных условиях мирной жизни, демократизации общества и государства, не гарантировала интересов трудящихся. В конце 30-х годов обозначились ее негативные последствия, среди них — снижение уровня демократии, усиление бюрократизма, волюнтаризм, авторитарный стиль управления, нарушение законности и мн. др. Но нападение гитлеровской Германии на СССР вызвало те условия, которые требовали крайнего напряжения сил общества и государства. А это напряжение способны обслужить именно те формы и методы, которые присущи административно-командной системе. Так что изменения в организации и деятельности конституционных органов власти управления в 1941—1945 гг., чрезвычайные органы власти и управления естественно вышли из этой системы, стали ее логическим продолжением.

В последнее время (1987 г.) появились работы, авторы которых, анализируя организацию и деятельность госаппарата периода Великой Отечественной войны, ранее не известные документы и факты, обращают внимание на недостатки этой системы госвласти и управления. Но при этом они признают, что эти недостатки не нарушали ее общего соответствия задачам войны, интересам советского народа [8, 9, 11]. В годы войны советский госаппарат черпал свои силы в опоре на массы, на народ.

VIII. В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции В. И. Ленин и ЦК партии контролировали госаппарат, внимательно изучали его достоинства и недостатки, сурово крити-

ковали негативные явления, вовремя заметили сужение демократизма, четко определили объективные и субъективные причины этого опасного явления, чтобы их скорее устранить. VIII съезд РКП(б), а затем VII и VIII Всероссийские съезды Советов наметили действенные меры по советскому строительству, восстановлению демократии [2, т. 2, с. 106—108; 6, 1919, № 64, ст. 578; 1921, № 1, ст. 1]. Как только наступала мирная передышка, спадала военная и политическая напряженность, и в центре и на местах приступали к реализации этих мер.

В 1941—1945 гг. советский госаппарат оставался вне критики. Чрезвычайные органы, изменения, вызванные войной в системе конституционных органов власти и управления, по окончании войны были упразднены. Но административно-командная система сохранилась. Более того, она упрочилась, прикрылась великой Победой советского народа в войне. После войны еще более укрепился культ личности Сталина, торжествовала бюрократия, приказные методы управления ограничивали инициативу и права граждан. В послевоенное время все более ощутимо давало себя знать противоречие между нашим обществом и прежними методами руководства [4, с. 27]. Надолго (до 1956 г.) была забыта попытка XVIII конференции ВКП(б) устранить административно-командные методы из управления социалистической промышленностью [2, т. 7, с. 195—202].

IX. Период Великой Отечественной войны находится в общем потоке развития советской государственности и права. И расширение, и углубление знаний о госаппарате в дни войны насущно необходимы не только для уяснения природы и места чрезвычайных органов власти и управления в системе социалистической государственности, но и для понимания закономерностей, основных тенденций развития Советского государства и права, для знания трудностей роста советской демократии не только в прошлом, но и в будущем.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М. 3. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1985. 4. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. М., 1987. 5. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1944 гг. М., 1945. 6. СУ РСФСР. 7. Ввиду чрезвычайного положения // Правда. 1986. 30 июня. 8. Кудрявцев В. Советское государство: преемственность и обновление // Коммунист. 1987. № 16. 9. Кулиш В. К вопросу об уроках и правде истории // Наука и жизнь. 1987. № 12. 10. Курицын В. М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной войны // Сов. гос-во и право. № 5. 11. Симонов К. М. Рассказывая всю правду... // Сов. культура. 1987. 20 июня.

Поступила в редколлегию 12.07.90

**ОРГАНЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ НА ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННОЙ
ТЕРРИТОРИИ УКРАИНСКОЙ ССР В 1941—1944 гг.**

Руководствуясь идеями и указаниями В. И. Ленина по защите социалистического Отечества, ЦК ВКП(б) и Советское правительство в исключительно короткие сроки предприняли необходимые меры по переводу на военное положение всех звеньев государственного механизма страны. Основными документами, определившими характер деятельности государственных органов в начальный период войны, стали Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. и Директива партийным и советским организациям прифронтовых областей от 29 июня 1941 г., принятая СНК и ЦК ВКП(б) [3, с. 221—223; 5, 1941, № 29].

С первого дня войны Советы депутатов трудящихся УССР, как и других союзных республик, стали активной составной частью военного механизма страны. 7 июля 1941 г. было опубликовано обращение Президиума Верховного Совета, СНК УССР и ЦК КП(б)У «К украинскому народу», содержащее задачи трудящихся республики по организации всеобщего сопротивления агрессору [4, с. 5—7].

На занятой врагом территории в условиях оккупации функции органов Советской власти исполняли подпольные партийные комитеты, командование партизанских отрядов и соединений. В партизанских краях и зонах возобновляли свою работу местные советские органы.

Работу по руководству всенародным сопротивлением на оккупированной территории УССР, деятельностью подпольных партийных комитетов, партизанского движения, местных советских органов осуществляли находившиеся в эвакуации Президиум Верховного Совета и Совет Народных Комиссаров УССР, ЦК КП(б)У, а также специальные органы. 20 июня 1942 г. решением ЦК КП(б)У были созданы Украинский штаб партизанского движения, несколько позже — областные штабы. 2 октября 1942 г. решением Политбюро ЦК ВКП(б) был создан нелегальный ЦК КП(б)У, возглавивший партизанское и подпольное движение на оккупированной территории республики [14, с. 33—40].

С первых дней временной оккупации Украины в тылу врага организуется и разворачивается широкое подполье и партизанское движение. Герой Советского Союза Н. Н. Попудренко писал в своем дневнике 1 марта 1942 г.: «В тылу врага мы удостоверились, что народ, который уже отведал немецко-фашистской власти, никогда не будет жить при этой власти» [16]. В одном

из секретных обзоров гестапо о положении на оккупированной территории в 1942 г. имеется такое признание: «Большинство населения отбрасывает власть немцев» [12, с. 27].

Выполняя указания ЦК ВКП(б), Президиума Верховного Совета и СНК СССР, ГКО и опираясь на их постоянную помощь, центральные и местные партийные и советские органы республики провели большую работу по формированию широкой сети партийно-советского подполья. С учетом условий деятельности и мест базирования подбирались кадры подпольных комитетов из числа наиболее опытных и авторитетных работников партийных и советских органов, депутатов местных Советов. В числе утвержденных ЦК КП(б)У секретарей подпольных обкомов партии были секретари обкомов, горкомов и райкомов партии, ответственные работники обкомов партии и исполкомов областных Советов депутатов трудящихся. Все они, как правило, являлись депутатами верховных и местных Советов. Так, в состав Черниговского подпольного обкома партии входили первый секретарь А. Ф. Федоров — депутат Верховного Совета СССР, заместитель председателя облисполкома В. Л. Капранов; Ворошиловградского — С. Е. Стесенко — ответственный работник облисполкома.

Об основных направлениях деятельности подпольных партийно-советских комитетов можно судить по работе Червоного подпольного райкома Сумской области. С 13 сентября 1941 г. по декабрь 1942 г. им было проведено 40 заседаний, на которых были рассмотрены вопросы: о создании партизанского отряда, вовлечении населения в партизанскую борьбу, о формировании резерва партизанских отрядов, о назначении командиров и комиссаров, создании парторганизаций в партизанских отрядах, о проведении политико-массовой работы среди населения, распределении фуража, продуктов и имущества среди колхозников, об уборке хлеба для партизанских отрядов, об итогах действий партизанских отрядов, о контроле за выполнением своих распоряжений, представлении к награждению орденами и медалями бойцов и командиров партизанских отрядов и многие другие [8, с. 228].

В ходе борьбы с фашистскими захватчиками наряду с областными, городскими и районными комитетами создавались окружки, партийные центры, советы, а также объединенные органы: межрайонные комитеты и центры. В ряде случаев функции руководящих подпольных органов выполняли организаторы и уполномоченные ЦК КП(б)У и обкомов партии.

Всего в течение 1941—1944 гг. на временно оккупированной территории республики действовало 23 подпольных обкома партии, 223 горкома, райкома, окружка, центра, межрайкома, 3046 партийных и патриотических организаций и групп численностью свыше 100 тыс. чел. [18, с. 223].

Роль органов Советской власти на временно оккупированной территории страны выполняли и партизанские формирования в лице своего командования. «Партизаны становились исполнителя-

ми функций Советской власти на местах», — отмечал видный участник партизанского движения на Украине Л. Е. Кизя [11, с. 38]. Рассматривая вопросы проведения политико-массовой работы на временно оккупированной территории Украины, ЦК КП(б)У подчеркивал, что «партизаны не ограничиваются только боевой деятельностью, они являются представителями Советской власти в глубоком тылу противника» [19, ф. 1, оп. 16, д. 12, л. 42].

Правовой основой осуществления командованием партизанских отрядов и соединений функций органов власти явился Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. Согласно Указу в местах, объявленных на военном положении, функции органов власти могли переходить к военному командованию. Такое же право принадлежало и оказавшимся на оккупированной территории группам военнослужащих и даже отдельным командирам Красной Армии, которые стали на путь борьбы с захватчиками в их тылу и сплачивали вокруг себя советских патриотов [9, с. 27].

В течение войны на временно оккупированной территории республики действовало 60 партизанских соединений, в которые входило 287 отрядов, полков и батальонов. Кроме того, действовало самостоятельно 1993 партизанских отряда и диверсионно-разведывательных групп. В составе партизанских формирований насчитывалось 501 750 бойцов, командиров и политработников [18].

В результате мощного партизанского движения на Украине возникали целые освобожденные районы, которые получили наименование партизанских краев и зон. На очищенной от оккупантов земле партизаны восстанавливали органы Советской власти. Во многих районах зачастую в полном объеме действовали советские законы, осуществляли свои функции восстановленные сельские Советы, исполнительные комитеты районных Советов депутатов трудящихся и их органы. Естественно, что формы и методы их деятельности обуславливались конкретной обстановкой и не всегда в полной мере, в деталях отвечали конституционным нормам. По определению М. И. Калинина, партизаны «восстанавливали в тылу немецких войск Советскую власть — власть не мирного времени, а ошетинившуюся всеми доступными видами вооружения для борьбы с заклятым врагом» [10, с. 136].

По неполным данным, в партизанских краях и зонах, возникших на территории Житомирской, Ровенской, Волынской, Сумской, Киевской областей, проживало свыше миллиона человек. В партизанских зонах находились Сумской, Черниговский, Житомирский, Ровенский, Волынский подпольные обкомы Компартии Украины. В Черниговской, Ровенской и Волынской областях секретари обкомов партии возглавляли и областные партизанские соединения.

В наиболее полном объеме восстанавливались местные органы государственной власти в партизанских краях, представлявших собой территории, полностью очищенные от фашистских войск и

окупационной администрации. Фактически повсеместно здесь были восстановлены местные Советы, функционировали исполкомы Советов депутатов трудящихся. В работе восстановленных советских органов активное участие принимали депутаты Советов, руководящие советские работники, партийно-советский актив, оставленный на оккупированной территории для подпольной работы и развертывания партизанского движения. Так, на временно оккупированной территории УССР активную советскую работу проводили С. А. Ковпак — до войны председатель Путивльского горсовета, К. Г. Онойченко и Ф. С. Коротченко — председатели Кролевецкого и Шосткинского райисполкомов Сумской области, Кабак и Хранко — председатель райисполкома и заведующий районо Высоцкого района Ровенской области, Клименко — председатель райисполкома Гремяченского района Черниговской области, и многие другие.

Восстановление местных советских органов на временно оккупированной территории Украины осуществлялось по-разному. Характерным документом исследуемого периода является приказ командования Хильчицкого партизанского отряда им. Щорса Сумской области. Отряд под командованием бывшего председателя райисполкома Н. В. Таратуто в конце апреля 1942 г. при содействии нескольких соседних партизанских отрядов очистил территорию Хильчицкого района от немецко-мадьярских гарнизонов и полиции. Приказом от 5 мая 1942 г. район был объявлен советским. В § 1 приказа говорилось о разгроме врага и восстановлении Советской власти, в § 2 указывалось: «Вся административно-хозяйственная и политическая работа в районе возглавляется председателем РИКа. Председатель РИКа осуществляет руководство, революционную законность, охрану социалистической собственности, приведение в порядок тягловой силы, сельхозмашин и инвентаря через председателей сельсоветов» [6, с. 703].

Все неотложные вопросы, которые возникали перед советскими органами, решались быстро, по-деловому, через председателей, их заместителей или секретарей исполкомов. В отдельных случаях созывались сессии Советов депутатов трудящихся. Так, 16 сентября 1941 г. под охраной партизан состоялась сессия Холменского районного Совета депутатов трудящихся. С докладом о ходе партизанской борьбы и задачах советских людей в тылу врага на сессии выступил член райисполкома, секретарь подпольного райкома партии И. И. Водопьян [7, с. 73]. При решении особо важных вопросов практиковался созыв собраний представителей от населенных пунктов, партизанских формирований.

Активная деятельность органов Советской власти в тылу оккупантов, в партизанских краях и зонах охватывала самые различные стороны борьбы, жизни и быта широких масс вооруженного и невооруженного населения.

Особое место в работе органов Советской власти на временно оккупированной территории занимали вопросы обеспечения стро-

гого соблюдения социалистической законности и порядка. В своей деятельности органы Советской власти руководствовались постановлением Верховного Суда СССР от 11 декабря 1941 г., в котором разъяснялось, что «лица, совершившие преступления на оккупированной территории, временно занятой врагом, несут ответственность наравне с гражданами, проживающими не на оккупированной советской территории» [17, с. 78].

Одной из важнейших форм политико-массовой работы среди населения оккупированных районов республики были встречи и беседы избирателей с депутатами местных Советов депутатов трудящихся и Верховных Советов УССР и СССР. В «Воспоминаниях» С. А. Ковпака есть такие строки: «Мне, например, пришлось выступать перед колхозниками в селе Ховзовка. В 1939 г. я был выбран от этого села депутатом в райсовет. Многие наши агитаторы выступали перед своими избирателями. Несмотря на оккупацию района, деятельность Советской власти в районе продолжается», — говорили мы. — «Депутаты выполняют наказ народа» [13, с. 61].

Выступления перед трудящимися секретарей подпольных обкомов партии, депутатов Верховного Совета СССР и УССР В. А. Бегмы, С. А. Олексенко, А. Ф. Федорова производили огромное впечатление на население, мобилизовывали его на борьбу против оккупантов. Секретарь Каменец-Подольского подпольного обкома партии, начальник областного штаба партизанского движения С. А. Олексенко впоследствии писал: «Очень правильно я сделал, что прилетел в тыл врага как депутат Верховного Совета СССР и со значком депутата... Я стал партизанским депутатом, и когда ко мне обращались, то не иначе как с «титолом»: «Разрешите, товарищ депутат»... Партизаны использовали это и для работы среди населения» [12, с. 5—6]. Кроме личных встреч, депутаты Советов обращались к избирателям с воззваниями, письмами [16, с. 69].

Изложенное позволяет заключить, что на временно оккупированной территории Украины, как и в других западных районах страны, в тылу врага под руководством партийных организаций продолжали действовать Советы депутатов трудящихся или заменявшие их в силу исключительных обстоятельств партийные комитеты и командование партизанских формирований. В советских органах работали тысячи советских граждан — коммунисты-подпольщики и беспартийные советские патриоты, депутаты Советов и партизаны. Их сила была в том, что они признавались и поддерживались населением в тылу врага как представители своей, Советской власти, которая лишь временно изменила характер и форму своей организации и деятельности.

Органы Советской власти республики, депутаты Советов, многочисленный советский актив сыграли важную роль в разгроме агрессора, еще раз убедительно подтвердив слова В. И. Ленина о том, что «Советская власть есть путь к социализму, найденный

массами трудящихся и потому — верный и потому — непобедимый» [1, т. 38, с. 239].

«Социализм не только устоял и не просто одержал победу. Он вышел из самой страшной, разрушительной из войн окрепшим морально, политически, укрепил свой авторитет и влияние во всем мире» [2, с. 26].

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка. революция продолжается. Доклад на совместном торжественном заседании ЦК КПСС, Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР 2 ноября 1987 г. М., 1987. 3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд. М., т. 7. 4. Компартия Украины в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. К., 1977. Т. 2. 5. Ведомости Верховного Совета СССР. 6. Коммунистическая партия в период Великой Отечественной войны (июнь 1941—1945 год): Документы и материалы. М., 1961. 7. Водопьян И. И. Страницы героической летописи // Укр. іст. журн. 1975. № 2. С. 73. 8. Григорович Д. Ф., Замлинский В. А., Немятый В. Н. Компартия Украины в годы Великой Отечественной войны. К., 1980. 9. Залесский А. И. Советская власть в тылу немецко-фашистских захватчиков // Сов. гос-во и право. 1975. № 5. 10. Калинин М. И. Статьи и речи (1941—1946). М., 1975. 11. Кизя Л. Е. Правды не затьмарити. К., 1965. 12. Коваль М. В. Ради депутатів трудящих Української РСР в роки Великої Вітчизняної війни 1941—1945 рр. // Укр. Іст. журн. 1973. № 12. 13. Ковпак С. А. Воспоминания, очерки, статьи. К., 1987. 14. Курас И. Ф. Документы о деятельности нелегального ЦК КП(б)У // УІЖ. 1985. № 5. 15. Петляк Ф. А. Партийное руководство Советами на Украине в годы Великой Отечественной войны (1941—1945). К., 1986. 16. Попудренко М. Щоденник (23 серпня 1941 — 19 січня 1943 р.). К., 1949. 17. Сборник действующих постановлений пленума и директивных писем Верховного Суда СССР. М., 1946. 18. Документы и материалы. 2-е изд. К., 1985. Т. 3. 19. ПА ИИП при ЦК Компартии Украины.

Поступила в редколлегию 17.03.88

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЕМ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ УССР В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ
ВОЙНЫ

Восстановление социалистической экономики, особенно промышленности, варварски разрушенной немецко-фашистскими захватчиками,— одна из примечательных страниц истории Великой Отечественной войны.

«По окончании войны недруги предрекали нам экономический упадок, выпадение нашей страны надолго из мировой политики, считали, что нам за полсотни лет не справиться с последствиями войны. Но советский народ в кратчайшие сроки восстановил разрушенные города и села, поднял из руин заводы и фабрики, колхозы и совхозы, школы и вузы, культурные учреждения» [2].

В годы Великой Отечественной войны на временно оккупированной территории республики фашисты превратили в развалины 31850 крупных и средних промышленных предприятий [4, с. 582—583]; было разрушено или остановлено 66% промышленного производства [4, с. 592]. За годы войны СССР утратил 30% национального богатства [9, с. 148]. На территории УССР было уничтожено 16150 промышленных предприятий [19, т. 3, с. 156]. Общий ущерб, нанесенный республике, составил почти 1 трлн 200 млрд руб. [19, т. 3, с. 156]. Фашистское командование вменяло в обязанность каждому оккупанту «... оставлять территорию, которая в течение длительного времени не могла бы использоваться ни для каких целей» [12, с. 326].

В результате успешного наступления советских войск в 1943 г. была освобождена территория площадью 400 тыс. кв. м. Перед партией и народом встала труднейшая задача восстановления пострадавших районов. В кратчайшие сроки необходимо было определить направления, выработать формы и методы организации восстановительных работ в масштабе страны и по различным отраслям, изыскать источники, рационально распределить материальные, финансовые и людские ресурсы, обеспечить кадрами отрасли экономики и в первую очередь промышленность.

Восстановление освобожденных районов, писала газета «Правда»,— дело огромной государственной важности. Освобожденные города и села составляют теперь тыл наших победоносных войск, и этот тыл должен стать прочной опорой фронту [23, 1943, 13 февр.]. 21 августа 1943 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б) приняли постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации» [7,

с. 765—802], содержащее развернутую программу возрождения экономики. 26 августа 1943 г., через три дня после освобождения г. Харькова, ЦК КП(б)У и СНК УССР провели здесь совещание, посвященное восстановлению разрушенного оккупантами хозяйства. В первую очередь было решено направить усилия на ключевые отрасли индустрии, от которых во многом зависело наращивание военно-экономического потенциала страны.

Необходимым условием возрождения экономики, и прежде всего промышленности республики, было организационное укрепление партийных, советских, хозяйственных, профсоюзных и комсомольских организаций, т. е. органов, призванных управлять и участвовать в управлении хозяйством, руководить процессом восстановления промышленности. Резко сократившаяся численность партийных организаций республики обусловила задачу первоочередной важности: подбор и расстановка кадров партийного и государственного аппарата. Большую помощь республике в этом оказывал ЦК ВКП(б).

Еще до освобождения территории Украинской ССР ЦК КП(б)У взял на учет всех эвакуированных коммунистов. Были составлены планы укомплектования наркоматов, партийных и советских органов каждой области, больших городов и районов работниками, состоящими на учете в ЦК КП(б)У.

ЦК КП(б)У по согласованию с ЦК ВКП(б) заблаговременно откомандировал в места эвакуации украинских заводов, фабрик, организаций, учреждений своих представителей с целью подбора кадров для работы на освобожденной территории УССР. Только в январе—феврале 1943 г. из восточных районов возвратилось около 5 тыс. чел. [19, т. 2, с. 426]. Правительство Советской Украины, ряд республиканских учреждений, прибыв в освобожденные районы еще в конце января 1943 г., немедленно провели совещание руководящих партийных и советских работников по вопросу возобновления работы партийных организаций и Советов.

К концу 1943 г. в освобожденных районах республики было образовано 1611 партийных организаций и 128 кандидатских групп [25, ф. 3858, оп. 1, ед. хр. 271, л. 46].

Для оказания практической помощи в возрождении промышленности ЦК КП(б)У направлял на места работников центрального аппарата партии. Вместе с местными партийными и советскими органами, а также с представителями отраслевых наркоматов они подготавливали проекты планов восстановления промышленности, контролировали их выполнение, координировали деятельность всех заинтересованных организаций. Обсуждение спорных вопросов о формах и методах восстановления и работы предприятий выносилось на открытые партсобрания, на которые приглашались беспартийные, в первую очередь кадровые рабочие [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 5, л. 36].

Под руководством партийных организаций развертывалась

деятельность Советов. Сокращение за годы войны на 60—80% депутатского состава [25, ф. 3858, оп. 3, ед. хр. 271, л. 1, 4, 7—9] создало огромные трудности в формировании местных Советов. С учетом этого ЦК КП(б)У и СНК УССР рекомендовали формировать в первую очередь исполнительные комитеты местных Советов. Последние совместно с партийными организациями назначали директоров заводов и фабрик, укомплектовывали руководящими кадрами и специалистами промышленные предприятия и другие организации. Так, на крупных харьковских предприятиях — ХТЗ, ХЭМЗ, «Красный Октябрь», «Свет шахтера» — в начале сентября 1943 г. развернули энергичную деятельность новые директора [17, с. 34—35, 38, 41].

В условиях войны от местных Советов требовалась действенная помощь промышленности в мобилизации всех местных источников сырья, топлива, оборудования, изыскания рабочей силы. Большое значение имело существенное расширение прав местных Советов как в этих вопросах, так и в плане распределения и перераспределения рабочих рук и др. [14, с. 11]. Областным исполкомам было предоставлено принадлежащее ранее наркоматам право перераспределять сырье, материалы и оборудование в соответствии с постановлением от 17 апреля 1943 г. [3, 1943, № 6, с. 98], независимо от подведомственности предприятий.

Исполкомы местных Советов четко и быстро осуществляли перераспределение производственных мощностей между предприятиями, сосредоточивая основное внимание на восстановлении отраслей, стратегически важных.

Особое место в восстановлении промышленности республики занимал Донбасс. В. И. Ленин писал, что «уголь — это настоящий хлеб промышленности, без этого хлеба промышленность бездействует» [1, т. 30, с. 461]. В постановлении ГКО от 22 февраля 1943 г. «О восстановлении угольных шахт Донбасса» [7, с. 751—752] отмечалось: «Самый мощный угольный бассейн страны был полностью выведен из строя. Общая стоимость чудовищных разрушений в Донбассе за время фашистского «хозяйничанья» составила свыше 6 миллиардов рублей» [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 5, л. 36].

Особая правительственная комиссия во главе с наркомом угольной промышленности В. В. Вахрушевым приступила к разработке практических мероприятий по восстановлению угольной промышленности. Созданная по решению партии и правительства специальная комиссия Академии наук СССР и наркомата угольной промышленности определила очередность и методы восстановления Донбасса.

С этой целью ГКО постановлением от 26 октября 1943 г. [7, с. 802] наметил целый ряд мер по финансированию, материально-техническому снабжению и укомплектованию высококвалифицированными кадрами промышленности Донбасса. «Правда» писала: «Угольный Донбасс призван восстановить все отрасли

нашей промышленности. Партийные организации и персонально первые секретари обкомов, крайкомов и ЦК компартий союзных республик, где только выполняются заказы для Донбасса, обязаны следить за выполнением предприятиями плана поставок оборудования, материалов, крепежного леса, промышленных и продовольственных товаров, выделенных наркомату угольной промышленности для восстановления Донбасса» [23, 1943, 27 нояб.].

Шахтерам Донбасса предстояло восстановить почти 3 тыс. км горных выработок, построить 6 млн кв м технических зданий и сооружений, смонтировать до 300 металлических копров, около 200 подъемных машин, откачать воду из затопленных шахт объемом 582 млн куб. м [24, ф. 8667, ед. хр. 5, л. 38].

Партийные, советские и хозяйственные органы, сознавая важнейшую политическую и военно-хозяйственную задачу по быстрой добыче угля, направили свои усилия прежде всего на восстановление таких объектов, как малоразрушенные шахты, на строительство мелких шахт, мобилизацию всех местных материальных ресурсов, а также максимальное вовлечение рабочей силы и т. п.

В угольной промышленности задача увеличения объема выпуска продукции из-за нехватки техники могла решаться и решалась прежде всего за счет увеличения численности рабочих, непосредственно занятых в производстве. Помощь республике в восстановлении Донбасса оказывала вся страна [15, т. 2, с. 414—418]. На 1 апреля 1944 г. в Донбасс было направлено в соответствии с планом обеспечения рабочей силой 87971 чел. [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 9, л. 13]. По решению ГКО от 18 июля 1944 г. в комбинаты Донбасса в третьем квартале 1944 г. было мобилизовано свыше 160 тыс. рабочих [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 14, л. 25, 44]. Согласно постановлению СНК УССР и ЦК КП(б)У от 27 августа 1944 г. «Об участии колхозов УССР в восстановлении разрушенной немецкими захватчиками угольной промышленности Донбасса» [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 14, л. 25, 44] на работу в Донбасс на договорных началах направлялись колхозники.

Быстрое восстановление шахт Донбасса позволило в короткое время увеличить добычу угля. Если в 1943 г. было добыто 4,3 млн т, то в 1944 г. уже 21 млн т [11, с. 242]. К концу войны трудящиеся республики при поддержке братских народов СССР восстановили 754 шахты и построили 50 новых [24, ф. 8667, оп. 1, ед. хр. 5, л. 41]. В целом еще до окончания войны по добыче угля Донбасс вновь вышел на первое место в стране.

Партийные, советские и хозяйственные органы систематически направляли трудовой героизм масс на восстановление других важнейших отраслей промышленности: металлургической, энергетической, машиностроительной и др. В целях совершенствования технической базы предприятий широко использовался накоплен-

ный в годы войны опыт организации восстановительных работ, практиковалась так называемая научно-техническая подготовка восстановления промышленности. По инициативе ЦК КП(б)У в мае 1944 г. в Донецке была проведена техническая конференция, посвященная проблемам изучения и распространения передового опыта восстановительных работ [5, с. 155].

В ходе войны не просто восстанавливались старые довоенные предприятия, шахты, электростанции, одновременно осуществлялась их техническая реконструкция. Восстановление и строительство новых промышленных предприятий велось, как правило, из материалов, обеспечивающих долговечность и нормальные эксплуатационные качества.

Партийные, советские и хозяйственные органы республики решали задачи обеспечения быстрых темпов восстановления промышленности при напряженнейшем трудовом балансе страны. После освобождения территории УССР численность рабочих составляла лишь 10% от довоенной [10, с. 313]. Комитет по учету и распределению рабочей силы при СНК СССР направил на Украину 615 300 квалифицированных рабочих [13, с. 128]. Местные бюро и отделы по распределению рабочей силы вели учет всего неработающего населения города и деревни, составляли планы мобилизации трудоспособного населения по заданию правительства УССР.

Трудящиеся освобожденных районов Украины с огромным подъемом взялись за восстановление промышленности. Предприятия местной промышленности осуществляли ремонт танков, самолетов, моторов, стрелкового оружия и боеприпасов, снаряжения и обмундирования. За два года после освобождения только предприятия Харьковщины дали стране и фронту продукции на 1106,9 млн р. [17, с. 224]. Рабочие проводили расчистку заводских территорий, отстраивали разрушенные цехи, ремонтировали станки. По 40—50 часов не уходили с завода коммунисты, ответственные за установку оборудования [6, с. 130]. В случаях оперативной необходимости для срочного ремонта вооружения на предприятиях создавались ударные ремонтные бригады из числа высококвалифицированных рабочих и специалистов.

Под непосредственным руководством местных Советов практиковалась широкая взаимопомощь предприятий. Так, для обеспечения быстрого выпуска сельскохозяйственных машин многие харьковские заводы (ХЭМЗ, ХТГЗ, ХЭЛЗ и др.) изготавливали технологическую оснастку для завода «Серп и молот», заводы транспортного машиностроения и тракторный поставляли коленчатые валы [6, с. 130]. Закладывалось будущее кооперирование предприятий и отраслей.

Широкое распространение получило социалистическое соревнование в обстановке, когда предприятия остро ощущали нехватку сырья, топлива, энергии, рабочих рук. Получили развитие такие формы соревнования, как многостаночное обслуживание, трудо-

вые вахты, соревнования по профессиям и отраслям и др. Партийные организации обеспечивали организацию соревнования, гласность, сравнимость результатов. Несмотря на колоссальные трудности военного времени, производительность труда неуклонно возрастала [20, с. 115].

Исполкомы Советов депутатов трудящихся уделяли первостепенное внимание людям — труженикам социалистического народного хозяйства, обеспечивали их продовольствием, жильем, налаживали работу коммунальных предприятий и т. п. Так, в Харькове в первые дни после освобождения была налажена работа промкомбинатов, восстановлено 10 мельниц, 4 маслобойки, 3 просорушки, 7 пекарен [25, ф. 3858, оп. 3, д. 660, л. 46]. Снова вошли в практику воскресники, организованные по почину партийных, комсомольских организаций и самих трудящихся.

Широко применялось как материальное, так и моральное стимулирование добросовестного труда. Чрезвычайно важную роль в связи с этим приобретала забота Советского государства о налаживании нормального быта трудящихся и удовлетворении их насущных потребностей.

Высокая дисциплина труда опиралась в огромной степени на сознательность и ответственность подавляющего большинства работников. Невиданный трудовой энтузиазм стал основой добровольной дисциплины труда миллионов. С отдельными нарушениями трудовой дисциплины вели неустанную борьбу партийные, комсомольские, профсоюзные организации, весь коллектив предприятия.

Только в одном Харькове через 4 месяца после освобождения вошло в строй 171 крупное предприятие [25, ф. 3858, оп. 3, д. 660, л. 46]. Всего на 1 сентября 1945 г. в республике было восстановлено 2,2 млн кв. м производственных и вспомогательных площадей машиностроительных заводов, что составило 51,6% довоенных площадей. Машиностроительное производство в свою очередь оказывало решающее влияние на ускорение темпов восстановления и дальнейшего развития всех отраслей. К концу войны в освобожденных районах была восстановлена примерно 1/3 довоенного промышленного производства [18, с. 216—217].

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. Правда. 1987. 3 нояб. 3. СП СССР. 4. Вознесенский Н. А. Избранные произведения. 1937—1947. М., 1979. 5. Гинзбург С. З. Наркомстрой в годы Великой Отечественной войны // Советский тыл в Великой Отечественной войне. М., 1974. Т. 2. 6. Годы трудовых свершений: Очерк истории харьковского моторостроительного завода «Серп и молот». Х., 1975. 7. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. Т. 2. 8. Запорожская область в годы Великой Отечественной войны. Запорожье, 1959. 9. История второй мировой войны (1939—1945). М., 1982. Т. 12. 10. Історія робітничого класу Української РСР. К., 1977. 11. Кравченко Г. С. Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны. М., 1970. 12. Преступные цели — преступные средства: Документы об оккупационной политике фашистской Германии на территории СССР (1941—1945). М., 1968. 13. Розвиток народного господарства Української РСР. 1917—1967.

- К., 1967. 14. Сафронова І. П. Радянська держава і право в період Великої Вітчизняної війни (1941—1945 рр.). Х., 1964. 15. Советская Украина в годы Великой Отечественной войны (1941—1945): Сб. документов. К., 1980. 16. Советский тыл в Великой Отечественной войне. М., 1974. Т. 1—2. 17. Трудящиеся Харьковской области в Великой Отечественной войне. Х., 1960. 18. Украинская ССР в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941—1945 г. К., 1975. 19. Українська РСР у Великій Вітчизняній війні Радянського Союзу (1941—1945). К., 1966. Т. 3. 20. Чадаев Я. Е. Экономика СССР в период Великой Отечественной войны. М., 1965. 21. Ющенко М. Д. Деятельность Компартии Украины по мобилизации трудящихся республики на разгром фашизма в 1943—1945 г. К., 1977. 22. Военно-исторический журнал. 23. Правда. 24. Центральный Государственный Архив Народного Хозяйства СССР. 25. Харьковский облгосархив.

Поступила в редколлегию 15.02.88

**СЕССИОННАЯ ФОРМА КОНТРОЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УССР
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

XIX Всесоюзная конференция КПСС определила, что решающим направлением реформы политической системы являются возрождение полновластия Советов народных депутатов в ленинском его понимании, повышение их роли в формировании правового социалистического государства. Крупным шагом в этом направлении явились законы, принятые внеочередной двенадцатой сессией Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. Согласно статьям 111, 138, 144 Конституции СССР в редакции Закона СССР от 1 декабря 1988 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» постоянно действующими законодательными, распорядительными и контрольными органами государственной власти являлись Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик. Как подчеркнул М. С. Горбачев, Верховному Совету контрольные функции присущи в полной мере [2].

Эффективное осуществление Верховным Советом УССР функции высшего контроля требует учета огромного опыта деятельности высших представительных органов власти Украинской ССР, накопленного как на том этапе истории Страны Советов, когда их организация и деятельность основывались на ленинских принципах советского строительства, так и во второй половине 80-х годов. Обратимся прежде всего к анализу контрольной деятельности Верховного Совета УССР, осуществляемой с начала перестройки, развернувшейся в стране после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС.

Верховный Совет УССР правомочен был осуществлять высший контроль в республике, содержание, объем и формы которого вытекали из его полновластия и компетенции.

Реализацию Верховным Советом УССР указанной функции обеспечивал правовой фундамент, который составляли принятые на основе Конституции СССР, других общесоюзных актов республиканские законодательные акты, закрепляющие его контрольные полномочия. В этих актах нашла свое отражение тенденция к более полному закреплению контрольной функции высшего органа власти республики, к обогащению и совершенствованию ее содержания и форм. Верховный Совет республики осуществлял контроль за соблюдением и проведением в жизнь государственными органами и общественными организациями положений Конституции СССР и Конституции УССР, законов СССР и УССР, решений Верховного Совета СССР и Верховного Совета УССР.

Осуществлялся контроль и за выполнением наказов избирателей.

Назначение контроля Верховного Совета УССР состояло прежде всего в том, чтобы улучшать положение дел во всех областях и сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, совершенствовать формы, методы, стиль работы государственных органов, их руководителей. Следует подчеркнуть, что контроль Верховного Совета УССР как представительного органа власти за соблюдением законов — действенная форма обеспечения исполнения законов в сфере правовых отношений, укрепления социалистической законности [13, с. 135].

Верховный Совет осуществлял контрольную функцию как непосредственно, так и через Президиум Верховного Совета, постоянные и иные комиссии, а также с помощью депутатов. Таким образом, действовал слаженный *механизм* реализации названной функции [9, с. 4]. Главенствующая роль в нем отводилась непосредственно самому Верховному Совету УССР. Его контрольные полномочия осуществлялись в период сессий. Сессия Верховного Совета есть такая «форма деятельности, посредством которой наиболее полно проявляется его качество высшего представительного органа» [5, с. 253].

Важное направление реализации контрольной функции Верховного Совета УССР — контроль за деятельностью подотчетных ему органов государственного управления. Верховный Совет республики контролировал деятельность всех подотчетных ему государственных органов (ст. 113 Конституции УССР). Контроль Верховного Совета за их деятельностью — важнейший элемент руководства подотчетными ему органами государственного управления, продолжение распорядительной и составной части организаторской деятельности высшего представительного органа власти [17, с. 122].

Конституционное законодательство УССР закрепляло ведущее положение Верховного Совета УССР прежде всего по отношению к Совету Министров УССР. Так, согласно ст. 117 Конституции УССР Совет Министров ответствен перед Верховным Советом республики и был ему подотчетен. Закон УССР от 19 декабря 1978 г. «О Совете Министров Украинской ССР» обязывал правительство республики предоставлять на рассмотрение Верховного Совета УССР заявление о своей предстоящей деятельности (ст. 5). Так, 27 марта 1985 г. на первой сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва было заслушано заявление Совета Министров республики о его предстоящей деятельности. По заявлению Верховным Советом принято постановление [12, с. 84—90, 154].

Контроль высших представительных органов власти за деятельностью правительства был установлен с первых дней Советской власти [14, с. 39]. В принятом 26 октября (8 ноября) 1917 г. II Всероссийским съездом Советов постановлении «Об организа-

ции рабочего и крестьянского правительства» указывалось, что контроль за деятельностью народных комиссаров (коллегия которых образовывала СНК) и право их смещения принадлежали таким представительным органам власти, как Всероссийский съезд Советов и его Центральный Исполнительный Комитет [1, т. 35, с. 28]. Опыт республиканских и всесоюзных съездов Советов по контролю за правительством может быть использован Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик.

Одной из форм контроля Верховного Совета УССР за деятельностью Совета Министров УССР, которая применялась и в первые годы Советской власти ее высшими представительными органами, являлось принятие сессией Верховного Совета по истечении срока полномочий республиканского правительства постановления о его деятельности.

Важное средство сессионного контроля — заслушивание докладов Совета Министров УССР по отдельным вопросам. Так, 27 марта 1985 г. Верховный Совет УССР заслушал и обсудил доклад Первого заместителя Председателя Совета Министров УССР «О работе советских и хозяйственных органов республики по увеличению производства, расширению ассортимента и улучшению качества товаров для населения» и принял соответствующее постановление [3, 1985, № 15, ст. 372]. 18 апреля 1988 г. на седьмой (внеочередной) сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва с докладом о генеральной схеме управления народным хозяйством Украинской ССР выступил Председатель Совета Министров УССР [20, 1988, 19 апр.].

Верховный Совет УССР ежегодно рассматривал доклады Совета Министров УССР о ходе выполнения Государственного плана экономического и социального развития республики. В литературе справедливо отмечалось, что рассмотрение Верховными Советами лишь предварительных итогов выполнения планов не могло быть достаточно эффективным, если впоследствии оно не дополнялось также рассмотрением окончательных итогов выполнения планов [17, с. 130]. Иными словами, имелся своеобразный резерв для совершенствования контрольной функции Верховных Советов.

Действенным средством сессионного контроля является заслушивание на сессиях Верховного Совета УССР отчетов Совета Министров УССР по итогам всех форм работы за год в целом. Согласно ст. 117 Конституции УССР Совет Министров должен был регулярно отчетываться о своей работе перед Верховным Советом УССР. Однако в деятельности Верховного Совета УССР практика итоговых годовых отчетов правительства республики не нашла своего должного развития. В литературе обращалось внимание на нерегулярность отчетов и Совета Министров СССР на сессиях Верховного Совета СССР [8, с. 6]. Практике отчетов правительства (а также наркоматов и других центральных го-

сударственных учреждений) о его работе на республиканских съездах Советов и сессиях ЦИК посвящены разделы ряда государствоведческих работ, где рассматривались пути совершенствования контрольных функций Верховных Советов [9, с. 3; 4, с. 212; 5, с. 268]. А. Я. Слива пишет, что «отчеты правительства были правилом на всесоюзных и республиканских съездах Советов», и раскрывает целесообразность использования этого опыта [15, с. 205]. За период 1917—1937 гг. отчет, например, правительства УССР стоял в повестке дня двенадцати Всеукраинских съездов Советов. Если при этом добавить, что в 1920-х гг. до открытия Всеукраинских съездов Советов отчеты правительства УССР еще печатались большими тиражами типографским способом, то можно утверждать, что эффективность осуществления контрольных полномочий Всеукраинскими съездами Советов за деятельностью правительства республики была очень высокой [6; 7].

Верховный Совет УССР правомочен был осуществлять контрольные функции по отношению к министерствам и ведомствам УССР. Практиковалась (к сожалению, редко) и такая форма реализации контрольных полномочий, как заслушивание на сессиях докладов, сообщений и информации этих органов. Однако почти не практиковались на сессиях Верховного Совета УССР полные отчеты министерств и ведомств о их деятельности. В этой связи необходимо отметить, что в свое время на Всеукраинских съездах Советов (так же, как и на съездах Советов других советских республик) отчеты и доклады ведущих наркоматов и других центральных государственных учреждений республики были правилом, неукоснительно соблюдавшимся. Так, на V—XIII Всеукраинских съездах Советов было заслушано и обсуждено 40 отчетов и докладов наркоматов и других центральных ведомств УССР, в которых затрагивались важнейшие вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства [19, с. 103]. Причем заранее, до начала работы большинства Всеукраинских съездов Советов, отчеты наркоматов и других центральных ведомств республики издавались типографским способом большими тиражами [11].

Действенной формой контроля Верховного Совета УССР за деятельностью подотчетных ему органов государственного управления являлись запросы депутатов. Активное использование депутатами права на запрос способствовало расширению контрольных полномочий Верховного Совета [16, с. 90]. Практика запросов депутатов Верховного Совета УССР получила свое развитие, начиная с девятой сессии Верховного Совета УССР десятого созыва, и в дальнейшем осуществлялась относительно систематически. На состоявшейся 13 ноября 1987 г. шестой сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва были рассмотрены запросы трех депутатов. Ответы на них давали министр мелиорации и водного хозяйства УССР, заместитель Председателя Госагропрома, а также председатель Запорожского облисполкома

[3, 1987, № 47, с. 794]. Этим руководителям пришлось отчитываться перед депутатами во внеплановом порядке [18, с. 5].

Несколько сложнее обстояло дело с такой формой контроля, как вопросы депутатов Верховного Совета УССР к ответственным лицам министерств и ведомств. Анализ работы сессий Верховного Совета УССР показывает, что вопросы министрам, председателям государственных комитетов УССР депутатами задавались не часто. Таким образом, на сессиях Верховного Совета УССР данная форма контроля за деятельностью органов государственного управления использовалась не достаточно активно. В литературе высказывались предложения (с учетом опыта некоторых социалистических стран) о целесообразности введения в повестку дня каждой сессии в качестве обязательного пункта «Ответы на запросы и вопросы депутатов» [5, с. 270]. Обоснованность такого предложения подтверждается многочисленными примерами из истории советского строительства. Так, в 1920-е гг. на Всеукраинских съездах Советов делегаты задавали докладчикам (а это, как правило, были Председатель СНК УССР, наркомы) большое количество вопросов, затрагивавших важнейшие стороны деятельности руководимых ими органов. На X Всеукраинском съезде Советов (1927 г.) от делегатов на имя Председателя СНК УССР В. Я. Чубаря поступило 150 записок, большинство из которых содержали вопросы к докладчику [21, ф. 1, оп. 3, д. 1747, л. 59—61]. По докладу наркомторга УССР делегаты задали докладчику 70 вопросов [21, ф. 4402, оп. 1, д. 79, л. 32].

Совершенствование контрольных функций Верховного Совета УССР требовало увеличения продолжительности работы сессий с целью обеспечения большему количеству депутатов выступить в прениях, более детально и глубоко обсудить отчеты и доклады руководителей подотчетных государственных органов [10, с. 86]. За 1—2 дня, в течение которых, как правило, проходили сессии Верховного Совета УССР, осуществить всесторонний контроль за деятельностью названных органов трудно. Кратковременность сессий Советов даже с учетом большой подготовительной работы плохо согласовывалась с ленинским учением о Советах, не в полной мере отвечала решениям КПСС и требованиям Конституции о повышении роли Советов как представительных органов власти народа [5, с. 263—264].

В. И. Ленин, говоря об организации работы такого высшего представительного органа власти, как ВЦИК, подчеркивал: «...Надо добиться, чтобы ВЦИК работал более энергично и правильно собирался на сессиях, которые должны быть более длительными» [1, т. 45, с. 115]. В настоящее время сессии Верховного Совета УССР работают довольно продолжительное время.

Верховный Совет УССР в новом его конституционном статусе призван осуществлять действенный контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов. Этому в немалой степени способствует использование и развитие уже оправдавших

себя эффективных форм осуществления контрольных полномочий высшими представительными органами власти УССР, функционировавшими на предыдущих этапах советского строительства в республике.

- Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Горбачев М. С. К полновластия Советов и созданию социалистического правового государства. Доклад на сессии Верховного Совета СССР 29 ноября 1988 г. // Правда, 1988. 30 нояб. 3. Ведомости Верховного Совета УССР. 4. Азовкин И. А. Ленинский принцип соединения законодательства, управления и контроля в деятельности высших органов власти СССР // Советы: история и современность. М., 1987. 5. Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. 6. Два роки роботи Уряду УРСР. 1926/27—1927/28 рр.: Матеріали до звіту Уряду одинадцятому з'їздові Рад. Х., 1929. 7. Звіт робітничо-селянського Уряду України за 1923—1924 рік. До дев'ятого Всеукраїнського з'їзду Рад. Х., 1925. 8. Керимов Д. А., Кобець Н. Г. XXVII съезд КПСС и развитие социалистической демократии // Сов. гос-во и право. 1986. № 4. 9. Кривенко Л. Т. Роль Конституции в формировании новой практики контроля Верховных Советов за деятельностью подотчетных органов // Там же. 1982. № 5. 10. Нудненко Л. А. Некоторые вопросы проведения сессий Верховного Совета СССР // Вопросы теории социалистической государственности и управления. Барнаул, 1987. 11. Отчет народных комиссариатов УССР, уполномоченных народных комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и центральных учреждений V Всеукраинскому съезду Советов. Х., 1921. 12. Первая сессия Верховного Совета Украинской ССР (одиннадцатый созыв). 27 марта 1985 г.: Стеногр. отчет. К., 1985. 13. Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / Под ред. А. М. Васильева М., 1986. 14. Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов (Конституционные основы, практика, проблемы) // Сов. гос-во и право. 1987. № 11. 15. Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов: состояние и резервы перестройки. М., 1987. 16. Советское строительство / Под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой, К., 1988. 17. Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под ред. Г. В. Барабашева, Ю. М. Козлова. М., 1987. 18. Шевченко В. С. Ради народных депутатів — політична основа СРСР, головна ланка соціалістичного самоврядування народу // Рад. право. 1988. № 3. 19. Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917—1937 гг.). К., 1975. 20. Правда Украины. 21. ЦГАОР УССР.

Поступила в редколлегию 07.02.88

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Перестройка политической и правовой системы советского общества самым непосредственным образом затрагивает проблемы совершенствования законодательного регулирования деятельности местных Советов народных депутатов. Опыт перестройки свидетельствует о том, что местные Советы нуждаются в качественно новой законодательной основе, отражающей происходящие в стране революционные преобразования. Процесс совершенствования законодательного регулирования деятельности местных Советов народных депутатов требует глубокого теоретического осмысления, выявления качественных особенностей данного вида правового регулирования в современных условиях. Решение этой сложной теоретической задачи должно быть подчинено кардинальному повышению роли Советов как стержня политической системы нашего общества. «В определенном смысле,— подчеркивал М. С. Горбачев,— мы говорим сегодня о необходимости возрождения власти Советов в ее ленинском понимании. Надо сделать Советы всех уровней реально работающими, инициативными, полноправными центрами государственной власти и управления» [2, с. 32].

Принятые в конце 60-х — начале 70-х гг. общесоюзные и республиканские законодательные акты о местных Советах народных депутатов сыграли определенную роль в развитии и упрочении правового регулирования их деятельности [3, с. 4; 6, с. 41—48]. Однако в условиях преобладания командно-волевых методов государственного руководства юридические механизмы реализации и гарантирования прав местных Советов не срабатывали полностью; последние не могли эффективно использовать заложенный в законодательстве демократический потенциал. В результате образовался немалый разрыв между широкими полномочиями, которыми располагают местные органы государственной власти, и тем, как указанные полномочия используются на практике. Послеапрельский период характеризуется интенсивной работой партии и государства по преодолению этого разрыва в практике Советов народных депутатов [5, с. 8]. В соответствии с решениями XXVII съезда КПСС был разработан и осуществлен ряд законодательных мер по расширению полномочий местных Советов, демократизации их деятельности. «В последнее время права и возможности Советов на всех уровнях существенно расширены,— отмечал М. С. Горбачев.— Этот процесс будет и дальше продолжаться. Значит, Советы будут набирать силу, будет углубляться советская демократия» [1, с. 33]. Следовательно, совершенствование законодательного регулирова-

ния деятельности местных Советов народных депутатов остается актуальной проблемой, решение которой должно быть подчинено задачам дальнейшего развития демократии.

На наш взгляд, первоочередного рассмотрения в связи с совершенствованием законодательного регулирования деятельности местных Советов требуют следующие две проблемы: закрепление в обновляемом законодательстве более широких начал участия трудящихся, населения в работе Советов и их исполкомов и гарантия их правомочий.

Демократизация — главный инструмент перестройки государственной и общественной жизни в стране, а следовательно, и деятельности местных Советов. Это и мощный стимул совершенствования законодательного регулирования данной деятельности. Демократизация, развитие социалистического самоуправления народа выдвигают проблемы и задачи более развернутого законодательного закрепления форм участия трудящихся в деятельности местных органов государственной власти и управления. Действующие законодательные акты о местных Советах, принятые высшими органами государственной власти Союза ССР, союзных и автономных республик, дают весьма общее представление об участии граждан в их деятельности, не предусматривают четких гарантий такого участия. Между тем в научной и учебной литературе участие граждан в работе местных Советов народных депутатов, их исполкомов представляется как решающий фактор их деятельности. Но если в законах о районном, городском, районном в городе, поселковом и сельском Советах союзных и автономных республик еще имеются разделы об участии населения в их работе, то, например, в Законе Украинской ССР об областном Совете 1980 г. такой раздел отсутствует (в Законе РСФСР о краевом, областном Совете 1980 г. этот раздел имеется). Нет его и в Законе СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» 1980 г. Лишь в статьях об основных принципах деятельности областных и приравненных к ним Советов (в указанных Законах СССР и УССР) закрепляются в самом общем виде основные формы участия трудящихся в их деятельности.

Представляется, что в каждом из указанных законодательных актов о местных Советах должен быть раздел об участии населения в их деятельности. Причем его следует поместить за разделом об общих принципах организации и деятельности местных органов государственной власти. Тем самым будет подчеркнута решающая роль трудящихся в работе местных Советов, действующих не только от имени и в интересах населения, а главным образом как органы социалистического самоуправления народа, т. е. непосредственно выражающих его волю. Сегодня же участие населения в работе местных органов государственной власти закреплено не в качестве первоосновы их функциониро-

вания, а как нечто вроде вспомогательного элемента. Гарантией решающего и активного участия граждан в делах местных Советов может стать юридически закрепленный принцип, согласно которому ни один вопрос в их деятельности не может быть разрешен без непосредственного участия граждан.

Среди различных форм участия граждан в работе местных Советов народных депутатов наиболее важными являются институты демократии, наделяющие их правом принятия решений. Речь идет, например, о местном референдуме и некоторых других. По мнению Г. В. Барабашева, местное голосование может успешно проводиться местными Советами для принятия решений или выявления мнения населения по вопросам, затрагивающим существенные интересы граждан. Это могут быть вопросы изменения границ или центра той или иной административно-территориальной единицы, наименования или переименования населенных пунктов, улиц, варианты различных градостроительных, архитектурных решений и т. д. [4, с. 23]. Такие референдумы можно было бы приурочивать к избирательным кампаниям по выборам в народные судьи, местные Советы, к сходам граждан по месту жительства.

Кроме местных референдумов, думается, назрела необходимость включить в законодательство и такую форму участия граждан в работе местных Советов, их исполкомов, как право обращаться к ним с петициями. Практика направления петиций, т. е. письменных коллективных обращений граждан к органам государственной власти и управления по крупным вопросам общественной жизни, существует во многих союзных и автономных республиках. Однако соответствующего юридического закрепления она не получила. Такие обращения не могут приравниваться к заявлениям, письмам и жалобам граждан, ибо они по сравнению с последними представляют более существенный общественный интерес. Их рассмотрение является обязательным, как и принятие по ним конкретных решений. Разумеется, что круг вопросов, по которым петиция может быть направлена гражданами местному Совету, должен определяться его компетенцией. Закрепление права граждан на обращение с петициями в местные органы государственной власти и управления существенно активизировало участие в государственных делах.

Необходимо расширить права граждан при осуществлении ими контроля за деятельностью местных органов государственной власти и управления, их должностных лиц. Так, в законах о местных Советах следует закрепить право за собраниями, сходами граждан ставить вопрос об отчете любого должностного лица аппарата исполкома перед ними, давать оценку его деятельности вплоть до постановки вопроса о его несоответствии занимаемой должности. Сегодня многие должностные лица аппарата исполкомов фактически не отчитываются перед населением, ибо законодательство этого от них не требует. А ведь некоторые

руководящие работники отделов и управлений исполкомов не являются и депутатами, что еще более ограничивает контроль за их работой со стороны избирателей. Предлагаемое законодательное нововведение, думается, упрочило бы влияние трудящихся на деятельность не только исполнительного аппарата, но и самого Совета. Большое значение приобретают консультативные формы участия граждан в деятельности местных Советов народных депутатов, их исполкомов.

С принятием Закона СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» 1987 г. демократизирован порядок обсуждения населением важных вопросов местного значения. Однако в законах о местных Советах, полагаем, должен быть установлен перечень вопросов, по которым исполкомы были бы обязаны выносить на обсуждение населения важные вопросы местного значения. Сегодня этому еще нет достаточных гарантий. В перечень указанных вопросов целесообразно включить, например, обсуждение гражданами текущих и перспективных планов экономического и социального развития территорий, различного рода комплексных программ развития отдельных сфер экономической и социально-культурной жизни, отчетов исполкомов, органов народного контроля и т. п. перед Советами, планов мероприятий по выполнению наказов избирателей, об изменениях административно-территориального деления, наименования и переименования административно-территориальных единиц и т. д. Сюда должны быть отнесены все вопросы, выносимые на местные референдумы. В других случаях вынесение исполкомами Советов на обсуждение населением важных вопросов местного значения может быть факультативным.

Что касается самой демократизации законодательства о местных Советах, то она должна затронуть не только его содержание, но и процедуру принятия. Проекты обновленных законов о местных Советах всех уровней следует вынести (желательно одновременно) в соответствии с утвердившейся в стране демократической практикой на всенародное обсуждение. Авторитет и жизненность положений обновленных законов в определенной степени будет зависеть от того, насколько они отразят волю, чаяния и интересы трудящихся. М. И. Байтин справедливо утверждает, что «всенародные обсуждения важнейших законопроектов и другие формы широкого обсуждения готовящихся законодательных новелл должны превратиться в действующую форму *экспертизы* (курсив наш. — В. К.) проекта со стороны общественности» [7, с. 77].

Обновленное законодательство о местных Советах должно предоставить им реальные гарантии прав как внутри системы органов государственной власти, так и вне ее. До настоящего времени конфликтные ситуации между местными Советами различных уровней на почве разграничения полномочий разрешаются по принципу верховенства: решение вышестоящего Совета является обязательным для нижестоящего. Однако практика сви-

детельствует о том, что вышестоящий Совет не всегда прав по отношению к нижестоящему и тогда правильный в своей основе принцип их взаимоотношений начинает «работать» во вред делу. Как быть в такой ситуации? Законодательство не дает ответа на данный вопрос, поскольку в условиях командно-административных методов руководства такие проблемы разрешались волевым путем. Конечно, нижестоящий Совет может внести в вышестоящий Совет проект решения, отменяющий его незаконно решение (или положение). Однако этот путь не только длителен, но фактически вновь ставит нижестоящий Совет в зависимость от вышестоящего. Изложенная процедура ничего не меняет в разрешении конфликтных ситуаций и поэтому фактически не применяется. В условиях сохранения принципиальной схемы взаимоотношений в системе местных Советов считаем, что конфликтные ситуации должен разрешать вышестоящий орган по отношению к конфликтующим Советам (или их исполкомам). Если же конфликтная ситуация касается высшего звена местных Советов или их исполкомов — краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов, Советов автономных областей и автономных округов, а в союзных и автономных республиках с районным делением — районных Советов, их исполкомов, то она, на наш взгляд, должна рассматриваться Президиумами Верховных Советов союзных и автономных республик. Президиумы Верховных Советов республик согласно Регламентам Верховных Советов союзных и автономных республик рассматривают вопросы соблюдения республиканских конституций государственными и общественными организациями, должностными лицами по инициативе краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов, их исполкомов, а в республиках с районным делением — и районных Советов, их исполкомов. Следовательно, указанные местные Советы и их исполкомы могут передавать на рассмотрение Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик конфликтные ситуации, в которых ограничиваются их конституционные права другими государственными органами или предприятиями, учреждениями и организациями республиканского или союзного подчинения. К сожалению, некоторые советские работники об этих полномочиях местных органов власти и управления информированы недостаточно. Защита прав местных Советов, их исполкомов не только укрепит законность в их деятельности и взаимоотношениях с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, но и приведет к отмиранию некоторых устаревших стереотипов мышления, порожденных практикой командно-волевых методов управления в работе местных Советов. А это, пожалуй, самое главное в перестройке деятельности местных органов государственной власти и управления.

В целях гарантирования исполнения законно принятых решений местных Советов и их исполкомов другими государственными

органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на подведомственной им территории следует в законодательном порядке закрепить положение о том, что виновные в их неисполнении должностные лица и граждане будут привлекаться правоохранительными органами к юридической ответственности. Это позволит советским органам активнее использовать на практике юридические механизмы обеспечения исполнения их решений. Целесообразно включить в обновляемое законодательство о местных органах государственной власти статью-гарантию, аналогичную содержанию ст. 24 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)»: органы государственной власти и управления должны нести ответственность за соблюдение положений Закона о местном Совете при принятии нормативных актов, касающихся практической реализации данного Закона, и строить свои отношения с Советами в строгом соответствии с настоящим Законом.

Естественно, что обновляемое законодательство о местных Советах должно послужить более эффективному осуществлению ими функций и полномочий, развитию новых общественных отношений в их деятельности. Качество данного законодательства во многом будет зависеть от учета юридических факторов. Важно добиться, чтобы нормы законов о местных Советах носили характер непосредственно действующего права. Это ставило бы серьезный заслон на пути издания ведомственных актов, подменяющих порой дух и содержание действующего законодательства. Целесообразно, и здесь мы согласны с Л. П. Юзьковым, законодательно закрепить общеправовой принцип деятельности местных Советов: разрешается делать все, что не запрещено законом [8, с. 12]. Данный принцип позволит избежать зарегулированности некоторых полномочий местных Советов народных депутатов, развить их творческую инициативу в соответствии с буквой и духом закона, преодолеть стереотипы старого мышления.

В законодательстве о местных Советах должны быть упрочены юридические аспекты их деятельности. Оно должно быть направлено на обеспечение решения двух важнейших взаимосвязанных задач: демократизацию деятельности и усиление гарантий прав местных органов государственной власти.

Список литературы: 1. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. М., 1987. 2. Горбачев М. С. Революционной перестройке — идеология обновления. Речь на Пленуме ЦК КПСС 18 февраля 1988 года. М., 1988. 3. Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М., 1980. 4. Барабашев Г. В. Ресурс непосредственной демократии // Советы народных депутатов. 1987. № 7. 5. Лукьянов А. И. 70-летие советской государственности // Сов. гос-во и право. 1987. № 11. 6. Павловский Р. С. Законодательство о местных Советах депутатов трудящихся. Х., 1975. 7. Перестройка в правовой системе, юридической науке, практике: Материалы конференции в Звенигороде, 18—20 мая 1987 г. // Сов. гос-во и право. 1987. № 11. 8. Юзьков Л. П. Зміщення правової основи соціалістичного самоврядування народу // Рад. право. 1987. № 12.

Поступила в редколлегию 12.03.88

Харьков

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Одним из важных направлений работы по охране прав и законных интересов граждан является обеспечение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения.

Необходимой предпосылкой дальнейшего укрепления социалистической законности в рассматриваемой сфере явилось усовершенствование законодательства об административных правонарушениях: принятие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях. В этих, а также других, издаваемых в соответствии с ними нормативных актах, закреплены и получили дальнейшее развитие конституционные требования о соблюдении социалистической законности, обеспечении правопорядка, гарантии прав и свобод граждан. Соблюдение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения осуществляется в разнообразных по содержанию формам, имеет свою структуру и выражается в формально-определенной системе административно-правовых требований. Обеспечение социалистической законности достигается посредством: установления в действующем законодательстве об административных правонарушениях юридически закрепленных соответствующих требований, адресованных определенным участникам административно-правовых отношений; определенной организационной деятельности по исполнению правовых норм государственными органами, должностными лицами и гражданами; контроля за соблюдением законности при применении мер воздействия за административные правонарушения со стороны вышестоящих органов и должностных лиц; прокурорского надзора за соблюдением законности в данной сфере; использования права на обжалование (в том числе судебное) незаконных действий должностных лиц, а также других прав граждан по защите своих прав и законных интересов.

Основные требования обеспечения социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения изложены в ст. 5 Основ и ст. 7 Кодекса УССР об административных правонарушениях: никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законодательством.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения социалистической законности.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством.

Законодательство об административных правонарушениях содержит перечень органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Рассмотрение значительной части дел об административных правонарушениях отнесено к компетенции административных комиссий при исполнительных комитетах районных, городских (районных в городах), поселковых, сельских Советов народных депутатов. Кроме административных комиссий, дела об административных правонарушениях уполномочены рассматривать народные суды (народные судьи), исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов народных депутатов, комиссии по борьбе с пьянством, органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы и должностные лица, уполномоченные на то законодательными актами СССР. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматривают районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних.

В законе установлен порядок образования коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, проведено разграничение их компетенции, определена подведомственность указанных дел. Все это создает гарантии исключения случаев произвола при применении мер воздействия за административные правонарушения, способствует своевременному, всестороннему, полному и объективному рассмотрению административных дел, обеспечивает исполнение вынесенных решений.

Соблюдению социалистической законности содействует и то, что наиболее сложные дела об административных правонарушениях, такие, например, как мелкие хищения государственного или общественного имущества (ст. 51), мелкая спекуляция (ст. 157), мелкое хулиганство (ст. 173) и другие, отнесены к подведомственности народных судей. К исключительной компетенции народных судей отнесено и наложение таких административных взысканий, как исправительные работы на срок до двух месяцев с удержанием до 20% заработка, административный арест на срок до 15 суток. Конституционное предписание независимости судей и подчинение их только закону, высокая профессиональная квалификация и, как правило, большой жизненный опыт обеспечивают правильное применение законодательства об административных правонарушениях.

Организация исполнения норм права, регулирующих административно-правовые отношения, включает прежде всего доведение

их содержания до исполнителей, т. е. лиц, призванных соблюдать установленные ими требования. Практика свидетельствует, что многие исполнители (не только граждане, но и должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, недостаточно знают требования этого законодательства. Организация исполнения правовых норм предполагает высокую профессиональную подготовку и служебную дисциплину должностных лиц, уполномоченных возбуждать, рассматривать дела об административных правонарушениях, исполнять принятые по ним решения.

В деле обеспечения социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения важную роль играют установленные государством различные организационно-правовые способы контроля за ее соблюдением в деятельности государственных органов, должностных лиц, граждан. Широкими полномочиями в области контроля за законностью обладают высшие и местные органы власти — Советы народных депутатов и их органы. Они осуществляют контроль за соответствием закону нормативных актов, устанавливающих правила поведения и ответственность за их несоблюдение, а также за исполнением требований закона в деятельности органов и должностных лиц, уполномоченных возбуждать, рассматривать дела об административных правонарушениях, исполнять по ним решения.

Обеспечение социалистической законности в данной сфере тесно связано с деятельностью прокуратуры по общему надзору. Органы прокуратуры при осуществлении общего надзора за применением административных взысканий призваны не только устанавливать конкретные факты нарушений законности, но и принимать меры к восстановлению нарушенного права. Важной составной частью общеназорной деятельности является выявление причин и условий, способствующих нарушению закона в работе органа или должностного лица, налагающих административные взыскания, а также принятие мер к их устранению.

Определенное значение в обеспечении законности при применении мер воздействия за административные правонарушения имеет предоставленное законом право граждан активно участвовать на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Уже на стадии возбуждения дела об административном правонарушении лицо, совершившее правонарушение, вправе представлять прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания. При составлении протокола нарушителю должны разъясняться его права на ознакомление с материалами дела, дачу объяснений, представление доказательств, заявление ходатайств. На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении он вправе: пользоваться юридической помощью адвоката; если нарушитель или потерпевший являются несовершеннолетними или лицами, которые в силу своих физиче-

ских недостатков не могут сами осуществлять свои права по делам об административных правонарушениях, их интересы могут представлять законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители); присутствовать при рассмотрении дела, о чем нарушителя должны своевременно известить; выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика; обжаловать постановление по делу. В ст. 288 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях закреплён порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Закон предоставляет гражданам возможность выбора порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении или в вышестоящий орган, или в районный (городской) народный суд. При этом они освобождаются от уплаты государственной пошлины. Отмена незаконного или необоснованного постановления о наложении административного взыскания влечёт полное удовлетворение интересов граждан, восстановление нарушенных прав.

Новые гарантии закреплённых Конституцией СССР прав и свобод граждан даются в Законе СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 30 июня 1987 г.* Граждане могут обжаловать единолично осуществляемые должностными лицами от своего имени или от имени представляемого органа любые ущемляющие их права действия либо непосредственно в суд, либо в вышестоящий орган. Не могут быть обжалованы в суд действия должностных лиц, в отношении которых уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и другим законодательством предусмотрен иной порядок обжалования, а также действия, связанные с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности.

Обеспечение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения направлено на создание прочной атмосферы законности, исключение правового произвола. Оно позволяет своевременно устранять нарушения действующего законодательства, систематически вести с ними эффективную борьбу.

Поступила в редколлегию 22.03.88

* *Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 388.*

ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СООТНОШЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

В современном массиве законодательства по регулированию АПК можно выделить, на наш взгляд, три основных принципа: организационный (предусматривающий, что вся система объединений и органов управления АПК на местах формируется местными Советами народных депутатов); принцип подчиненности и подконтрольности органов управления АПК местным Советам и принцип четкого разграничения компетенции местных Советов и органов управления АПК.

Исходные положения *организационного принципа* содержатся в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом» от 25 ноября 1985 г. [1, 1985, № 45]. Руководствуясь установками апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС по дальнейшему совершенствованию управления АПК, обеспечению планирования, финансирования и управления им как единым целым на всех уровнях (что является важнейшим условием его эффективной деятельности), ЦК КПСС и Совет Министров СССР признали необходимым образовать союзно-республиканский Государственный агропромышленный комитет СССР (Госагропром СССР) на базе: Министерства сельского хозяйства СССР, Министерства плодоовощного хозяйства СССР, Министерства мясной и молочной промышленности СССР, Министерства пищевой промышленности СССР, Министерства сельского строительства СССР, Государственного комитета СССР по производственно-техническому обеспечению сельского хозяйства, соответственно упразднив их.

Одновременно в постановлении отмечается целесообразность передачи в Госагропром СССР целого ряда предприятий и организаций из Министерства заготовок СССР (преобразованного в Министерство хлебопродуктов СССР), Министерства легкой промышленности СССР и Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Органы управления АПК и их объединения, подведомственные им совхозы, предприятия, организации и учреждения, а также колхозы образуют единую систему Госагропрома СССР.

Законодательные закрепления осуществленных мер по реорганизации системы управления оформлены Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об изменениях в системе управления агропромышленным комплексом» от 22 ноября 1985 г. [1, 1985, № 45].

Существенное значение в содержании организационного принципа имеет положение о том, что руководство Госагропромом СССР осуществляется от имени Совета Министров СССР. Такое утверждение вытекает из смысла предписания данного постановления о том, что Госагропром СССР возглавляет председатель, который одновременно является первым заместителем Председателя Совета Министров СССР.

Указанные политические установки последовательно проводятся в законодательных актах конкретизирующего и развивающего характера. Например, в ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений в законодательные акты СССР, о полномочиях Советов народных депутатов в области руководства агропромышленным комплексом» [1, 1986, № 13, ст. 218] отмечается, что «краевые, областные, окружные, районные Советы народных депутатов образуют соответственно агропромышленные комитеты краев и областей, окружные, районные агропромышленные объединения».

Конкретная регламентация организационного принципа раскрывается в законах о местных Советах народных депутатов. К примеру, Законом СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25 июня 1985 г. (в измененной редакции от 21 марта 1986 г. [1, 1986, № 13] п. 5 ст. 28) закреплены полномочия областного, краевого Совета по образованию АПК области, края; утверждению и освобождению от должности председателя комитета; изменению состава комитета. Детализация изложенных положений законодательства осуществляется типовыми положениями о республиканских (АССР), краевых, областных АПК и о районных агропромышленных объединениях (РАПО).

Организационные основы формирования АПК АССР, края и области закреплены в п. 2, 7 Типового положения о государственном агропромышленном комитете АССР, края и области от 18 марта 1986 г. [2, 1986, № 15, ст. 88].

Наибольший интерес представляет детальнейшая регламентация порядка образования РАПО, которое согласно Типовому положению, являясь первичным звеном в системе управления [2, 1986, № 16, ст. 89] АПК, осуществляет управление непосредственно подчиненными ему предприятиями и организациями, а также координирует деятельность других предприятий и организаций, входящих в состав РАПО.

В соответствии с п. 2 Типового положения РАПО образуется районным Советом народных депутатов. Предприятия и организации включаются в состав объединения по согласованию с исполкомами областного (краевого) Совета народных депутатов и Совета Министров АССР. Предусмотрено, что в состав входят в установленном порядке колхозы, совхозы, межхозяйственные предприятия и организации, потребительская кооперация и т. д.

Высшим органом управления РАПО является совет объединения во главе с председателем. Совет РАПО образуется в установленном порядке на сессии районного Совета народных депутатов по представлению его исполкома (п. 8). Особый порядок установлен для назначения и освобождения от должности председателя РАПО. Назначение и освобождение от должности производятся районным Советом народных депутатов по согласованию с вышестоящим госагропромом АССР и агропромом края, области.

Пункт 11 предусматривает, что для руководства повседневной деятельностью РАПО создается аппарат управления, который возглавляет председатель объединения. Структуру аппарата управления РАПО (п. 13) утверждает совет объединения, а штатное расписание — председатель объединения.

Сущность *принципа подотчетности и подконтрольности* органов управления АПК наиболее четко выражена в упомянутом Указе Президиума Верховного Совета СССР, в ст. 2 которого сказано: «...агропромышленные комитеты краев и областей, окружные, районные агропромышленные объединения подчиняются в своей деятельности как Советам народных депутатов и их исполнительным комитетам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления». Следовательно, законодатель распространяет на указанные органы и объединения агропрома общее положение о двойном их подчинении в системе государственного управления.

Подотчетность как исходное определяет и периодичность, и характер подотчетности и подконтрольности. Например, п. 2. ч. 2 Типового положения о госагропроме АССР, края, области определяет, что агропром подчиняется в своей деятельности как Совету Министров автономной республики, краевому, областному Совету народных депутатов и его исполнительному комитету, так и Госагропрому союзной республики. Аналогичное предписание относительно РАПО закреплено в п. 5 Типового положения о нем.

Практика контрольных полномочий Советов народных депутатов по отношению к РАПО была рассмотрена Президиумом Верховного Совета СССР, принявшего специальное постановление «О работе Советов народных депутатов Алтайского края по руководству агропромышленными объединениями» [1, 1985, № 3]. В постановлении, в частности, указывалось на слабое осуществление контроля со стороны Советов за налаживанием межотраслевых связей, совершенствованием экономической работы. Одновременно подчеркивалась необходимость обеспечения действенного контроля за работой агропромышленных объединений по соответствующим разделам их деятельности. Кроме того, в постановлении обращено внимание редакций газеты «Известия Советов народных депутатов» и журнала «Советы народных депутатов» на необходимость регулярного освещения работы Советов народных депутатов по руководству агропромышленными объединениями [1, 1985, № 3, ст. 3].

Исходным положением *принципа четкого разграничения компе-*

тенции местных Советов народных депутатов и комитетов АПК и РАПО является установка ЦК КПСС и Совета Министров СССР [2, 1985, № 34, ст. 160] на создание единой системы управления АПК, которая дает необходимый эффект только при условии четкого определения прав, обязанностей и конкретной ответственности каждого уровня управления агропромышленным комплексом. Особое внимание было обращено на характер компетенции РАПО как первичных звеньев в системе управления АПК, призванных прежде всего обеспечивать безусловное выполнение заказов государства на поставку продукции в установленном ассортименте, создание с этой целью оптимальных условий для эффективной деятельности колхозов, совхозов, перерабатывающих, ремонтных, строительных и других предприятий и организаций.

Законодательство о местных Советах народных депутатов четко устанавливает характер полномочий в области руководства АПК. Так, в Законе СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов...» (в редакции 1986 г.) специальная статья 12 закрепила полномочия в области руководства АПК [1, 1986, № 13, ст. 218]. Местные Советы и их исполкомы осуществляют координационное руководство АПК, не вмешиваясь в их оперативно-хозяйственную деятельность. Сказанное вытекает из смысла п. 6 Типового положения о госагропроме АССР, края, области, устанавливающего, что организационно-хозяйственная деятельность осуществляется агропромом в соответствии с возложенными на него задачами на принципах хозяйственного расчета. Агропром выполняет обязанности, несет ответственность и пользуется правами, связанными с этой деятельностью, имеет самостоятельный баланс и является юридическим лицом [2, 1986, № 15, ст. 88].

Почти аналогично определяется исходное положение о полномочиях РАПО ст. 6 Типового положения о нем [2, 1986, № 16, ст. 89]. Уточняется лишь то, что РАПО, используя закрепленное в его оперативное управление имущество, осуществляет свою деятельность на плановой основе, а также на принципе хозрасчета; имеет самостоятельный баланс и является юридическим лицом. Законодатель четко определил характер полномочий самого РАПО, с одной стороны (п. 18—37), и организационные полномочия руководства Совета РАПО — с другой (п. 11—17). Кроме того, установлен правовой режим имущества и средств РАПО (п. 38—42 Типового положения).

Подводя итог сказанному, отметим, что предложенная система принципов в определенной степени является условной и не исчерпывает всего многообразия сложившегося режима взаимоотношений местных Советов и агропромышленных комплексов.

Список литературы: 1. Ведомости Верховного Совета СССР. 2. СП СССР.

Поступила в редакцию 27.02.88

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ЗА ВОСПИТАНИЕ ДЕТЕЙ

В центре внимания партии и правительства — вопросы укрепления семьи, оказания ей помощи в выполнении социальных функций, воспитания подрастающего поколения [2, с. 41]. В постановлении февральского (1988 г.) Пленума ЦК КПСС «О ходе перестройки средней и высшей школы и задачах партии по ее осуществлению» указывается на «необходимость повышения ответственности родителей за воспитание детей, подготовку их к жизни и труду» [3].

Важная роль при этом отводится средствам правового регулирования, поскольку видом социальной ответственности является ответственность юридическая, напрямую связанная с возможностью применения принудительной силы государства и выраженная в санкциях правовых норм [8, с. 296].

Юридическая ответственность родителей — одна из правовых гарантий надлежащего выполнения ими обязанности по воспитанию детей — имеет свои особенности как мера государственно-принудительного характера, применяемая к родителям за виновное нарушение ими своих обязанностей по воспитанию детей и направленная на охрану прав и интересов последних. О возрастании ответственности родителей свидетельствует, к примеру, тот факт, что в республике в 2 раза по сравнению с прошлыми годами увеличилось количество рассматриваемых судами дел о лишении родительских прав [9, 1987, 21 нояб.].

Особую актуальность поэтому приобретает проблема дальнейшего совершенствования правового регулирования ответственности родителей. Наиболее важными, на наш взгляд, направлениями являются: повышение правосознания родителей, дальнейшее совершенствование и унификация правовых норм, научное исследование.

Прежде всего необходимо иметь в виду воспитательную и превентивную цель ответственности. В. И. Ленин подчеркивал, что нужно сначала убедить, а потом принудить [1, т. 43, с. 54]. Механизм воздействия юридической ответственности связан с тем, что лицо должно сознавать антиобщественный, противоправный характер своего поведения. «Осуждение этого поведения со стороны общества и государства должно быть лицу доступно и до него донесено» [7, с. 133]. До настоящего времени еще нередки случаи, когда отдельные родители полагают, что воспитание их детей должны осуществлять школа и другие воспитательные учреждения, а их обязанность — обеспечивать детей материально, или что ли-

шение родительских прав автоматически освобождает родителей от обязанности по дальнейшему содержанию своих несовершеннолетних детей.

В данной связи очень важной представляется своевременная юридическая осведомленность граждан о содержании их родительских обязанностей, последствиях ненадлежащего выполнения ими родительских функций. Иными словами, необходимо повышение уровня правосознания родителей. Одним из конкретных направлений этой работы является юридический всеобуч — единая общегосударственная программа, охватывающая все слои населения.

Юридический всеобуч обеспечит повышение уровня правосознания родителей и наряду с системой педагогического всеобуча будет способствовать улучшению качества семейного воспитания детей.

Действующее законодательство по отраслевой принадлежности правонарушения предусматривает различные виды ответственности родителей: административно-правовую, гражданско-правовую, семейно-правовую, уголовную. Сказанное обуславливает разнообразие мер ответственности родителей (предупреждение, штраф, возмещение причиненного детьми вреда, лишение родительских прав и т. д.).

Эффективное средство повышения ответственности — введение дополнительных, дифференцированных мер ответственности. К примеру, меры семейно-правовой ответственности: в качестве крайней (исключительной) меры установлено лишение родительских прав, однако иных, предварительных мер семейное законодательство не предусматривает. Изучение и обобщение судебной практики свидетельствуют о том, что для исправления ненадлежащего поведения родителей зачастую достаточно предупреждения со стороны суда. Целесообразность такой меры подтверждается жизнью: родители не остаются безнаказанными, а детям сохраняется семейное воспитание.

Основанием правовой ответственности родителей являются невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей по воспитанию детей. Следовательно, повышению ответственности родителей будет содействовать совершенствование правовых норм: во-первых, определение оснований для применения мер ответственности и, во-вторых, регламентация обязанностей родителей.

Семейное воспитание детей и подростков органически взаимосвязано с общественным воспитанием. Программа КПСС предусматривает дальнейшее углубление взаимодействия семьи, школы и трудовых коллективов по воспитанию подрастающего поколения [2]. И здесь необходима четкая юридическая регламентация их взаимосвязи. *Всеобщая* ответственность за воспитание детей и подростков не должна обернуться безответственностью.

Необходима унификация правовых норм и в первую очередь тех из них, которые обеспечивают детям реализацию гарантированных Конституцией СССР прав на образование и труд, охрану здоровья (ст. 40, 42, 45), с учетом обязанностей родителей (физическое развитие детей, обучение и подготовка к общественно полезному труду), а также такой принципиально важной нормы, как возложение на родителей защиты прав и интересов несовершеннолетних детей (ст. 18 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье).

В последние годы именно по такому пути идет законодательная практика. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик *о народном образовании* [4, 1985, № 48, ст. 918] содержат самостоятельный раздел XI «Права и обязанности родителей и лиц, их заменяющих, по воспитанию и обучению детей», где определена тесная взаимосвязь семьи и школы, регламентированы обязанности последней по оказанию педагогической помощи родителям в воспитании детей, а также права и обязанности родителей по воспитанию и обучению детей.

В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик *о здравоохранении* имеется отдельная (в редакции 27 ноября 1985 г.) статья 41 «Забота об укреплении и охране здоровья детей и подростков» [4, 1985, № 48, ст. 919], которая предусматривает обеспечение этой заботы со стороны государственных органов, предприятий, колхозов и общественных организаций, а также осуществление контроля за охраной здоровья детей и подростков в детских и учебных заведениях. Однако аналогичное обеспечение такой заботы со стороны родителей в семье в статье не упоминается. Не предусмотрен и контроль за охраной здоровья детей в семье. Такое положение приводит к снижению ответственности родителей.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик *о труде* содержат главу «Труд молодежи». Однако в ней не идет речь об участии родителей (в какой-либо форме) в процессе приема на работу или увольнения лиц моложе 18 лет, в воспитании работающих на производстве подростков. В результате родители по сути устранены от участия в трудовом воспитании своих несовершеннолетних детей и как бы освобождаются от ответственности за подготовку детей к самостоятельной трудовой жизни.

Совершенствование и унификация правовых норм об обязанностях родителей и мерах их ответственности существенно повысят ответственность родителей, помогут воспитанию самих родителей, формированию у них чувства ответственности перед семьей и детьми.

Полное и четкое определение ответственности родителей представляет не только теоретический интерес, но имеет большое практическое значение. Ответственность родителей рассматривается в различных институтах отдельных отраслей права, но до на-

стоящего времени отсутствуют монографические исследования, посвященные данной проблеме. Потребность же в комплексном изучении многогранной проблемы ответственности родителей сомнений не вызывает [5, с. 5].

Следует также иметь в виду, что осуществление конституционной обязанности родителей — заботиться о воспитании детей — обеспечивается и мерами общественного воздействия. Во многих случаях меры юридической ответственности родителей применяются не государственными органами, а органами общественности.

Основы законодательства о браке и семье (ст. 19) не содержат указания о предварительном применении к родителям мер общественного воздействия. Ученые-юристы вполне обоснованно считают, что поскольку лишение родительских прав — исключительная мера воздействия, к ней можно прибегнуть *лишь в тех случаях*, если родители ранее уже подвергались средствам общественного воздействия, но желаемого результата это не дало [6, с. 139].

Важнейшим аспектом комплексного изучения проблемы ответственности родителей должна стать единая государственная и общественная реакция на нарушения родителями своих обязанностей по воспитанию детей. Глубокое комплексное исследование многосторонней проблемы ответственности родителей и практики ее применения поможет выработать практические меры, направленные как на улучшение качества правового регулирования ответственности родителей, так и на ее повышение.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 17—18 февраля 1988 г. М., 1988. 4. Вестник Верховного Совета СССР. 5. Казанцева А. Е. Обязанности и права родителей (заменяющих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушение. Томск, 1987. 6. Советское семейное право / Под ред. В. Ф. Маслова и А. А. Пушкина. К., 1982. 7. Шевченко Я. Н. Совершенствование законодательства о семье. К., 1986. 8. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева. 2-е изд. М., 1987. 9. Известия.

Поступила в редколлегию 19.03.88

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ВОЗДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ**

Советское гражданское право призвано содействовать социально-экономическому развитию, в частности, посредством повышения эффективности воздействия на гражданско-правовой оборот (ГПО), включая и хозяйственно-правовой оборот (ХПО). К. Маркс отмечал, что *ускорять* — значит экономить время [1, т. 46, ч. I, с. 117].

Сокращение времени обращения — важнейший фактор интенсификации всего общественного воспроизводства [5, с. 145—146]. Учитывая, что на обращение приходится $\frac{2}{3}$ времени производства товаров, а также дефицит их основных видов в сфере потребления, можно сделать вывод о том, что резервы ускорения ГПО и ХПО достаточно велики.

Общий для регулятивных правоотношений резерв ускорения — обеспечение принципа надлежащего исполнения. Внешним фактором выступает повышение сбалансированности планов, ибо одной из основных причин нарушения, причем не только хозяйственных договоров (поставки, перевозки и т. д.), но и всего ГПО, являются недостатки и просчеты планирования.

Частные, но отнюдь не второстепенные, принципы ускорения ХПО следующие: упрощение процедуры заключения договоров и сокращение сроков договорной кампании; организационное обеспечение соблюдения контрагентами договорных сроков — с постоянным изысканием возможностей их уменьшения с учетом достижений передового опыта, науки и техники; надлежащее качество предмета исполнения; должное количество; ускорение расчетов за продукцию, работы, услуги и т. д. На всех указанных направлениях имеются возможности совершенствования правового регулирования. Достаточно сказать, что еще не выработаны механизмы эффективного противодействия злостным нарушениям платежной дисциплины, когда усилия прилагаются не в целях ускорения оборачиваемости средств, а (под любыми предлогами) для их задержки и создания хотя бы временного и мнимого финансового благополучия.

В охранительных правоотношениях (а тем самым мы их признаем элементами как ГПО, так и ХПО. С экономической точки

зрения и теории системности это не вызывает сомнений, хотя у юристов по данному вопросу нет единого мнения): совершенствование (но не усложнение!) документирования неисправности поставщика, перевозчика, контрагента и др.; сокращение претензионных сроков, особенно в транспортных отношениях, в которые так или иначе вынуждены вступать все хозяйственные организации (в порядке эксперимента в отдельных хозяйственных системах такой срок можно установить 3—5 дней, а что это дает, мы уже отчасти показали); расширение сферы доарбитражного (досудебного) взаимного предупреждения и конфликтов между контрагентами; повышение роли оперативных санкций (принципальные положения об общих оперативных мерах могут быть сосредоточены в гл. 17 ГК РСФСР «Обеспечение исполнения обязательств» или рассредоточены по гл. 17 и 19 «Ответственность за нарушение обязательств»; однако наиболее важные положения оперативного взаимного воздействия контрагентов целесообразно предусмотреть в Основах гражданского законодательства); доведение ответственности участников ХПО до полного возмещения убытков, при необходимости — за счет централизованных резервов хозяйственных систем.

Исторически содержание товарно-денежных отношений, конечно, изменялось, однако они не утратили своей хозрасчетной сущности. Необходимо по-новому взглянуть на товарно-денежные отношения как на одну из крупных теоретических и практических проблем [2, с. 38, 147]. Товарно-денежным отношениям имманентно присуща *полная* товарно-денежная ответственность — в натуре или в деньгах (ст. 36 Основ, ст. 219 ГК).

Таким образом, возрастает роль и предупредительной ответственности (активного взаимодействия по недопущению нарушений плановой и договорной дисциплины) и за уже допущенные нарушения, т. е. традиционной ответственности в виде возмещения убытков, в наибольшей степени отвечающей задаче восстановления нарушений хозрасчетности.

Наиболее удачное определение убытков содержится в ч. 1 ст. 36 Основ, ч. 2 ст. 219 ГК. В настоящее время даже в одной отрасли они именуется по-разному (например, на восстановление плодородия земли и дополнительные расходы потерпевшего по обязательствам из причинения вреда). К тому же оно не охватывает не полученных кредитором доходов вследствие ненадлежащего исполнения обязательства должником.

Поэтому определение убытков, содержащееся в ч. 1 ст. 36 Основ и воспроизведенное в ГК союзных республик, можно уточнить, например, следующим образом: «Под убытками подразумеваются необходимые расходы кредитора, утрата или повреждение его имущества, а также не полученные им доходы, которые он получил бы, если бы обязательство было надлежаще исполнено должником».

Вместе с тем представляется целесообразным с учетом усложнения причинно-следственных связей в народном хозяйстве ввести в ст. 36 Основ, ст. 219 ГК дополнительную часть, отражающую признание законодателем и косвенных убытков: «подлежат возмещению косвенные убытки, причиненные умышленно, а также в иных случаях, предусмотренных законодательствами». В соответствии с законодательством в ряде случаев возмещаются именно косвенные убытки, однако, думается, следует установить общее правило об ответственности за их умышленное причинение. Распространенное мнение о том, что хозяйственная дисциплина нарушается обычно по неосторожности, не соответствует действительности.

Необходимо пересмотреть все нормы Основ и ГК, устанавливающие ограниченную ответственность по хозяйственным обязательствам. Так, если по договору поставки продукции (товаров) за ненадлежащее качество установлена повышенная ответственность в виде штрафной неустойки, то договор подряда на капитальное строительство ответственность именно за ненадлежащее качество нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения предприятий, зданий и сооружений или их очередей, как это и ни парадоксально, вообще не предусматривает. Отметим, что некоторые стимулы повышения качества строительных работ в механизме ответственности заложены, но этого недостаточно, ибо в соответствии со ст. 70 Основ (ст. 371 ГК) даже такая опосредованная ответственность является ограниченной (опосредованной, поскольку непосредственная наступает за нарушение сроков). Здесь действует общее правило: за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по договору подряда (субподряда) ответственная за это сторона (заказчик — генподрядчик (субподрядчик)) уплачивает установленную неустойку (штраф, пеню), а также возмещает в сумме, не покрытой неустойкой (штрафом, пеней), убытки, выразившиеся в произведенных другой стороной расходах, в утрате или повреждении ее имущества. Изложенные положения воспроизведены в п. 38 Правил о договорах подряда на капитальное строительство, утвержденных постановлением Совета Министров СССР от 26 декабря 1986 г. № 1550 [3, 1987, № 4, ст. 19]. Неполученные доходы возмещению не подлежат.

Между тем в капитальном строительстве именно убытки в виде неполученных доходов зачастую имеют наибольшее значение [4, с. 57]. Заслуживает внимания предложение М. И. Брагинского предусмотреть по примеру поставки для такого, например, тяжкого нарушения, как ненадлежащее качество работ, вместо зачетной — штрафную неустойку, которая позволит предъявлять требования о полном возмещении убытков сверх неустойки [4, с. 57]. По-видимому, автор допускает некоторую неточность, когда говорит о штрафной неустойке «вместо зачетной». Самое интересное заключается в том, что ни до, ни после подписания

актов рабочих и государственных приемочных комиссий, за надлежащее качество в строительных и монтажных работах, т. е. за недоделки и дефекты в них, подрядчик не несет ответственности в виде уплаты какой-либо неустойки — даже исключительной, не говоря уже о зачетной, что соответствовало бы курсу на укрепление хозрасчетных начал в капитальном строительстве (п. 6 ч. 1 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 августа 1986 г. № 971 «О мерах по совершенствованию хозяйственного механизма в строительстве» [3, 1986, № 30, ст. 161]). Вопрос об усилении хозрасчетной ответственности сторон за нарушение планово-договорных обязательств в капитальном строительстве не может быть до конца решен, поскольку вначале предстоит исключить ч. 1 ст. 70 Основ, и тогда и на эти отношения будет распространяться принцип полной ответственности (ч. 1 ст. 36 Основ). Без этого п. 37 Правил ничего не меняет. Нуждается в уточнении ч. 2 п. 3 Инструктивного письма Госарбитража СССР от 17 августа 1973 г. № И—1—14 «О практике разрешения споров, связанных с капитальным строительством» [6, с. 210], где сказано: «В случае, когда убытки причинены нарушением таких обязательств, за неисполнение которых Правилами, Положением о взаимоотношениях организаций — генеральных подрядчиков с субподрядными организациями или договором санкций не установлено, такие убытки при доказанности исковых требований подлежат взысканию в полной сумме». Подлежащие взысканию в полной сумме причиненные убытки не охватывают неполученные доходы.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1986 г. № 328 «О дополнительных мерах по совершенствованию капитального строительства в целях ускорения научно-технического прогресса в народном хозяйстве» [3, 1986, № 11, ст. 67] создало благоприятные возможности для повышения эффективности ответственности. В частности, намечены меры по дальнейшему развитию хозрасчетных отношений между подрядчиками, заказчиками и другими участниками строительства (п. 10). Реализации указанных задач призван способствовать Закон о госпредприятии, действие которого распространяется на строительные организации, предусматривая принципы их деятельности: полный хозрасчет, самоуправление и самофинансирование. К сожалению, п. 3 ст. 16 Закона, содержащий общие положения об ответственности за продукцию, работы и услуги, на наш взгляд, сформулирован не достаточно четко. Так, в нем говорится: при несоблюдении договорных обязательств предприятие несет экономическую ответственность, возмещает в установленном порядке ущерб потребителю. Уплата штрафов и неустоек за нарушение условий договоров, а также возмещение причиненных убытков не освобождает предприятие от выполнения обязательства по поставке продукции, производству работ или оказанию услуг. Обратим внимание на слова «возмещение причиненных убытков».

Но ведь возместить *причиненные* убытки — значит возместить *все* убытки, а не только расходы, утрату или повреждение имущества кредитора. По договору поставки это согласуется с Основами, ГК, Положениями о поставках. А как быть с законодательством по договору подряда на капитальное строительство? Основы, ГК и Правила о договорах подряда на капитальное строительство, как было уже показано, предусматривают иное: возмещению подлежат не все причиненные убытки — неполученные доходы возмещению не подлежат.

Итак, в первом предложении сказано: ущерб потребителю предприятие возмещает в «установленном порядке». Полагаем, что речь здесь идет не о материально-правовых основаниях и объеме (размере) ответственности, в связи с чем по-прежнему отстаиваем социально-экономическую целесообразность хозяйственно-правовой политики, исключающей безответственность за результаты плохой работы. Необходимо внести изменения в содержание ст. 70 Основ с целью исключения любого рода сомнений в ее несоответствии духу перестройки.

Таким образом, исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что нуждается в изменении правовое регулирование ответственности за нарушение договоров перевозки грузов, ибо Основы, ГК, транспортные уставы и кодексы предусматривают ограниченную ответственность, что, безусловно, нарушает принцип хозрасчета. К тому же в данной сфере по существу сформировались новые правовые институты, неизвестные ни Основам, ни ГК. Так, в настоящее время удельный вес централизованных перевозок грузов в общем объеме автоперевозок довольно высок: по отдельным видам грузов он превышает 90—95%. На наш взгляд, эти отношения следует закрепить в виде хозяйственного договора в нормативном акте союзного значения.

В интересах народного хозяйства правового регулирования на уровне всесоюзного закона требует также и договор централизованного завоза-вывоза. Охватывающий все виды транспорта, он в значительной степени обеспечивает единство всей транспортной системы и, естественно, должен быть оптимально регламентирован. В предложенной же разработчиками схеме Основ транспортного законодательства он даже не упоминается. При этом очень важным представляется обеспечение данных договоров как, впрочем, и других транспортных обязательств, более эффективными санкциями, отвечающими хозрасчетным интересам сторон (например, зачетная неустойка).

Ограниченной является и ответственность энергоснабжающих организаций. Правда, Законом о госпредприятии для них введена так называемая экономическая ответственность. В ст. 15 сказано: «Предприятия водо-, электро-, тепло- и газоснабжения несут перед предприятиями-потребителями экономическую ответственность за соблюдение установленных лимитов и графиков обеспечения». Но основным видом экономической ответственности перед

потребителями, обеспечивающим их хозяйственные интересы, является возмещение убытков.

В настоящее время фактически имеет место ограниченная ответственность, если даже установлена полная (например, при взыскании зачетной неустойки). Так, согласно ч. 2 ст. 36 Основ, если за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства установлена неустойка (штраф, пеня), то убытки возмещаются в части, не покрытой неустойкой (штрафом, пеней). Поэтому целесообразно отказаться от устоявшейся практики применения зачетной неустойки. С этой целью следует прежде всего уточнить формулировку о ней и изложить ч. 2 ст. 36 Основ примерно следующим образом: «Если за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства взыскана неустойка (штраф, пеня), то убытки возмещаются в части, не покрытой неустойкой (штрафом, пеней)». Будучи элементом гипотезы, слово «установлена» толкуется для ситуаций как взысканной, так и не взысканной неустойки, однако в последнем случае зачет, применяющийся ныне, по сути противоречит зачетной неустойке. Новый нормативно-смысловой элемент «взыскана» приведет к исключению неоправданного зачета, а главное — появится возможность для воплощения в практику не только принципа полной (хозяйственной) ответственности, но и принципа ее неотвратимости, который приобретает более прочное правовое основание, коль речь идет о самой популярной штрафной санкции. При удовлетворении требования о возмещении убытков в полном объеме арбитраж может вынести частное определение и довести до сведения органов хозяйственного руководства или областного (краевого) отдела юстиции факт слабо поставленной правовой работы истца, пропустившего срок исковой давности для взыскания неустойки, т. е. для оперативного воздействия на своего нерадивого партнера.

В ст. 1 Основ следует более четко обозначить предмет гражданско-правового регулирования с учетом возрастающего значения организационно-позитивных начал. В настоящее время усиливается роль горизонтальных организационных отношений — только на транспорте применяется не менее 20 горизонтальных договоров. Поэтому в раздел об обязательственном праве есть смысл включить положение (хотя бы общего характера) об организационных договорах, которые являются существенной предпосылкой надлежащего исполнения хозяйственных обязательств и могут быть использованы для активизации предупредительной ответственности.

И, наконец, необходимо закрепить в Основах принцип соотношения традиционных экономических санкций (возмещение убытков, уплата неустойки) и вновь вводимых экономических санкций. Новая экономическая ответственность различна: санкции взыскиваются не только в доход государства, но и в пользу контрагента. Экономические санкции, взыскиваемые в доход союзного бюджета, не могут заменить санкций, взыскиваемых с неисправ-

ного должника в пользу кредитора. Однако «вертикальные» санкции не приводят к восстановлению нарушенных хозяйственных интересов контрагента.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. СП СССР. 4. Брагинский М. Договорная дисциплина и санкции // Хозяйство и право. 1978. № 2. 5. Методологические проблемы эффективности и интенсификации в условиях социализма. М., 1987. 6. Систематизированный сборник инструктивных указаний госарбитража при Совете Министров СССР. М., 1983.

Поступила в редколлегию 17.03.88

КОЛЛЕКТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРУДОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Перестройка социалистической экономики объективно предполагает наведение должного порядка в различных сферах социальной жизни, мобилизацию всех имеющихся резервов. «Речь идет,— отмечал М. С. Горбачев,— об организационно-экономических и социально-психологических факторах, лучшим использованием 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» [1, с. 41]. Одним из таких резервов является укрепление правопорядка на производстве.

Перестройка хозяйственного механизма, расширение самоуправленческих начал трудового коллектива обуславливают изменение формы и содержания деятельности по укреплению дисциплины труда. Углубляется взаимодействие моральных и правовых начал. Традиционные формы юридического и общественного воздействия на нарушителей трудовой дисциплины не только видоизменяются, но и дополняются новыми. Существенные изменения коснулись трудового законодательства. В частности, в нем предусмотрена возможность дисциплинарного взыскания в виде увольнения с работы за совершение хищения, в том числе мелкого, что, в свою очередь, предоставило администрации предприятия право квалифицировать мелкое хищение одновременно как дисциплинарный и административный проступок. Увеличен предел ограниченной материальной ответственности рабочих и служащих за причиненный по их вине ущерб при исполнении трудовых обязанностей. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 мая 1986 г. № 540 «О мерах по коренному повышению качества продукции» администрация предприятий вправе снижать рабочему, выпускающему продукцию ненадлежащего качества, квалификационный разряд на срок до 3 мес. [2, 1986, № 24, ст. 139]. Это, на наш взгляд, свидетельствует о динамизме права, о включении его в социальные процессы перестройки.

По инициативе трудовых коллективов отдельных предприятий зарождается новый вид социальной ответственности. Широко известен почин коллектива Северского трубного завода им. Ф. А. Меркулова «Трудовой и общественной дисциплине — гарантию коллектива». Коллектив предприятия добровольно принял на себя обязательства не допускать нарушений трудовой и обществен-

ной дисциплины, а в противном случае — отказаться от получения причитающегося вознаграждения по итогам работы за год.

Этот почин поддержан многими трудовыми коллективами страны. Однако оценка его как практическими работниками, так и представителями науки не однозначна. В ходе дискуссий о целесообразности поддержания почина были высказаны принципиально разные мнения. Критические замечания в основном сводились к самой идее осуществления коллективной ответственности за дисциплинарные проступки как противоречащей действующему трудовому законодательству [4, с. 105—106; 5, с. 89].

Приведенные аргументы, на первый взгляд, могут показаться обоснованными. Действительно, законодательство не предусматривает коллективную ответственность за нарушения трудовой дисциплины. Однако с указанными доводами полностью согласиться нельзя. Прежде всего такой подход демонстрирует односторонность анализа происходящих в обществе преобразований, а также игнорирование социальной значимости почина и перспективы развития права. Важным в данной связи представляется то обстоятельство, что действующее законодательство в настоящее время не содержит запрет на применение такой ответственности и, следовательно, по логике развития законодательства оно должно идти по пути ее признания. В соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении) последнее само отвечает за выполнение своих производственных обязательств (п. 6 ст. 2), а его трудовой коллектив, используя как хозяин общенародную собственность, создает и приумножает народное богатство, обеспечивает сочетание интересов общества, коллектива и каждого работника (п. 1 ст. 1).

Производственные интересы трудовых коллективов состоят в выполнении установленных заданий, принятых обязательств. Это достигается при высоком уровне организации процесса труда, соблюдении правопорядка каждым работником. Закон о трудовых коллективах не только предоставляет им полномочия по обеспечению трудовой дисциплины (ст. 9), но и обязывает их к этому (ст. 4). Очевидно, что инициатива коллективов, берущих на себя ответственность за поведение своих членов, должна всемерно поощряться.

Отметим также, что идея коллективной ответственности за правонарушения трудовому законодательству известна и механизм ее апробирован. Имеется в виду коллективная (бригадная) материальная ответственность за причиненный предприятию ущерб при обслуживании товарно-материальных ценностей.

А разве нет сходства между ответственностью коллектива, работающего в условиях коллективного или бригадного подряда, и того, который борется за обеспечение гарантии трудовой дисциплины? Очевидно, что есть. В первом случае работник получает заработную плату с учетом совокупного труда коллектива. Это означает, что каждый в отдельности член коллектива ответ-

ствен в конечном счете за труд коллектива в целом. Во втором случае налицо аналогичные элементы взаимозависимости индивидуального и коллективного труда. И если коллективная ответственность предполагает ответственность за труд каждого члена коллектива, включая добросовестное исполнение им возложенных на него обязанностей, соблюдение трудовой дисциплины, то несоблюдение ее любым членом трудового коллектива служит основанием для наступления ответственности в виде лишения материального вознаграждения всего коллектива.

Постановлением ЦК КПСС «О движении за коллективную гарантию трудовой и общественной дисциплины» от 3 мая 1987 г. одобрена инициатива северцев и их последователей, подчеркивается, что направленность и характер движения отвечают установкам партии на перестройку хозяйственного механизма, эффективное использование всех форм непосредственной демократии в сфере производства, расширение прямого участия трудящихся в управлении, всемерное развитие их инициативы и творчества в осуществлении задач ускорения социально-экономического прогресса страны [9, 1987, 4 мая].

Таким образом, институт коллективной ответственности за нарушение трудовой дисциплины не только не противоречит трудовому законодательству, но и способствует дальнейшему углублению демократии, развитию и совершенствованию трудового права. Более того, сказанное в полной мере согласуется и с принципом социалистической законности, закрепленным в п. 5 ст. 2 Закона о госпредприятии. Предприятие (его трудовой коллектив) вправе по собственной инициативе принимать любые решения, не только предусмотренные законом, но и такие, которые ему не противоречат.

Почин трудящихся Северского трубного завода существенно отличается от других коллективных инициатив и с точки зрения особенностей его применения и последствий, которые могут наступить для его участников. Последствия могут носить правовой характер в виде лишения материального вознаграждения, что, в свою очередь, возможно лишь при определенных условиях. С одной стороны, необходимо добровольное волеизъявление данного трудового коллектива на отказ от получения вознаграждения, с другой — администрация правомочна принять меры к его лишению только в случае совершения членами коллектива конкретного, заранее обусловленного правонарушения.

Инициативу северцев поддержали коллективы примерно 15% бригад общей численностью около 8 млн чел., занятых на предприятиях важнейших отраслей народного хозяйства. За время работы бригад по принципу коллективной ответственности потери рабочего времени на Северском трубном заводе сократились в 7, прогулы — в 8 раз, а текучесть кадров снизилась на 30%.

Примерно в аналогичных условиях трудятся другие коллективы, поддерживавшие почин северцев. В Сумском машинострои-

тельном НПО им. М. В. Фрунзе, начиная с 1985 г., удельный вес работников, совершивших прогулы, постоянно сокращается в среднем на 30—40% ежегодно, на Енакиевском цементном заводе — в среднем на 30%, на Челябинском металлургическом комбинате (с 1986 г. по сравнению с 1985 г.) — на 20% [8, с. 52—53]; в Днепропетровской области потери рабочего времени из-за прогулов в расчете на 1 рабочего в промышленности и строительстве за 1985—1986 гг. уменьшились на 43% [7, с. 45].

В рассматриваемом виде ответственности тесно переплетаются личные и коллективные интересы. Анализируя коллективную (бригадную) материальную ответственность за причиненный предприятию ущерб при обслуживании товарно-материальных ценностей, «бригада несет коллективную ответственность за поступки каждого из своих членов, а каждый член отвечает как за свои собственные действия, так и за действия других членов бригады» [3, с. 6]. Такие особенности характерны и для коллективной ответственности и за нарушения трудовой дисциплины.

Практика применения коллективной ответственности свидетельствует о ее неоспоримых преимуществах, подтверждает высокую степень ее эффективности по сравнению с предусмотренными законодательством видами ответственности за нарушение трудовой дисциплины. В соответствии с постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 1 июля 1985 г. «О почине передовых трудовых коллективов Свердловской области по развитию движения «Трудовой дисциплине — гарантию коллектива» коллективу бригады, поддержавшему почин северцев, в случае нарушения трудовой дисциплины кем-либо из состава бригады рекомендовано снижать размер годового вознаграждения от 5 до 10%, при повторном нарушении — до 20%. Бригадам, которые работали в течение года без нарушений, предлагается увеличивать размер вознаграждения на 10% и более [10, 1985, № 9, с. 28—32]. Но и это постановление не внесло полного единообразия в практику применения коллективной гарантии трудовой дисциплины.

На Донецком заводе резино-химических изделий, например, при выполнении коллективами принятых обязательств по обеспечению гарантии трудовой дисциплины размер вознаграждения по итогам работы за год увеличивается пропорционально численности коллектива. Если она составляет до 20 чел., увеличение производится до 10%, при численности от 21 до 40 чел. — до 15%. Аналогичный дифференцированный подход используется на многих предприятиях страны, в частности на Первоуральском новотрубном заводе, Челябинском металлургическом комбинате [8, с. 52—53].

Коллективу Енакиевского цементного завода за каждый случай нарушения трудовой дисциплины размер вознаграждения уменьшается на 1%. Донецким областным советом профсоюзов разработаны соответствующие рекомендации. Так, максимальный

размер снижения вознаграждения за неоднократные нарушения трудовой дисциплины не может превышать 50 % [6].

Следует подчеркнуть, что сам порядок снижения коллективам размера годового вознаграждения отработан еще недостаточно. На отдельных предприятиях обязательства по обеспечению гарантии трудовой дисциплины включены в коллективные договоры, что дает право администрации предприятия лишать коллектив, члены которого допустили нарушения трудовой дисциплины, вознаграждения в предусмотренном размере. Известна и другая процедура. На Донецком заводе резино-химических изделий основанием снижения размера вознаграждения является приказ директора, изданный в соответствии с решением трудового коллектива. На Енакиевском цементном заводе, например, достаточно решения трудового коллектива. И здесь, на наш взгляд, вызывает сомнения правомерность действий администрации, касающихся лишения вознаграждения, и в первую очередь в связи с тем, что указанные действия не облечены в какую-либо правовую форму (приказ, распоряжение).

Как видим, пути реализации коллективной ответственности в настоящее время разнообразны. Общим является то, что она наступает при наличии добровольного предварительного согласия каждого члена конкретного трудового коллектива на лишение его годового вознаграждения при названных условиях. Но несмотря на это, на практике иногда возникают разногласия между трудовым коллективом (отдельными его членами) и администрацией, касающиеся различных вопросов применения ответственности. Например, администрация ошибочно квалифицирует действия работника как дисциплинарный проступок, а малозначительное нарушение трудовой дисциплины относит к числу тех, которые служат основанием для последующего лишения коллектива вознаграждения и т. п.

Означает ли такое согласие трудового коллектива запрет на оспаривание им (или кем-либо из его членов) действий администрации по реализации коллективной ответственности, если появляются сомнения в их правомерности? Очевидно, нет. Возможность получения работником причитающегося ему вознаграждения составляет гарантированное Конституцией СССР и системой законодательства право на труд. Нарушенное право подлежит восстановлению, и, следовательно, предусмотренный трудовым законодательством механизм обеспечения гарантии осуществления права на труд должен «срабатывать» и в подобных случаях.

Несомненно, что главное условие применения коллективной ответственности — это согласие работников на лишение годового вознаграждения при нарушении кем-либо из членов коллектива трудовой дисциплины. Но ведь юридической обязанностью администрации является соблюдение требований законодательства о порядке применения такого рода санкций. Прежде всего администрация должна убедиться в том, что действия работника (ра-

ботников) в каждом конкретном случае являются противоправными. И, очевидно, они должны относиться к разряду наиболее грубых нарушений (прогул, появление на работе в нетрезвом состоянии, отсутствие на работе более 3 ч). На практике, как правило, трудовые коллективы берут на себя ответственность за состояние трудовой дисциплины. Данный подход представляется оправданным, поскольку подобного рода наиболее распространенные нарушения трудовой дисциплины очень часто отрицательно сказываются на общих результатах труда коллектива. Кроме того, этот подход способствует развитию коллективной самооценки трудовой деятельности.

Думается, что вопрос о возврате необоснованно лишеного вознаграждения должен быть решен положительно в отношении всех работников, чьи интересы затронуты, независимо от того, кто является инициатором возбуждения подобного спора,— один работник, группа работников или весь трудовой коллектив бригады, участка, цеха и т. д. Бесспорно и то, что лишение вознаграждения есть разновидность правовой санкции. Поэтому наиболее приемлемым является ее применение на основании приказа (распоряжения) руководителя предприятия, в котором должны быть отражены: факт правонарушения, доказательства его совершения, правовая оценка указанных действий, аргументированность принимаемого решения. Иными словами, факт правонарушения не должен автоматически повлечь лишения вознаграждения, а являться всего лишь условием для его наступления.

Подводя итог сказанному, отметим, что сама практика деятельности трудовых коллективов породила новый вид социальной ответственности. В целях установления единообразного порядка привлечения рабочих, служащих к такой ответственности, а также обеспечения гарантий охраны трудовых прав считаем необходимым введение нормативной регламентации. В законодательном порядке целесообразно закрепить за сторонами трудового договора право устанавливать дополнительную ответственность за нарушение трудовой дисциплины.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *СП СССР*. 3. *Белинский Е. С.* Коллективная материальная ответственность в торговле. М., 1987. 4. *Орехов Н., Амигуд М.* Правовое регулирование коллективных форм труда // *Плановое хозяйство*. 1983. № 1. 5. *Панкин М.* Статус производственной бригады // *Соц. труд*. 1987. № 11. 6. *Рекомендации по применению коллективной, моральной и материальной ответственности за состояние трудовой дисциплины и развития движения «Трудовой дисциплине — гарантии коллектива»*. Донецк, 1986. 7. *Франдюк И.* Дисциплине — коллективную гарантию // *Под знаменем ленинизма*. 1987. № 21. 8. *Щелгачев И.* С гарантией коллектива // *Агитатор*. 1987. № 19. 9. *Правда*. 1987. 4 мая. 10. *Информ. бюл. ВЦСПС*.

Поступила в редколлегию 08.02.88

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕМИРОВАНИЯ ЗА ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Очень важно тесно увязать повышение благосостояния трудящихся с эффективностью труда, соединить всестороннюю заботу о человеке с последовательным осуществлением принципов социальной справедливости, исключить так называемую «выводилку», выплаты незаработанных денег, выдачи незаслуженных премий, установление «гарантийных» ставок зарплаты, не связанных с трудовым вкладом работника [2, с. 46].

Премии за основные результаты хозяйственной деятельности призваны усилить материальную заинтересованность рабочих и служащих в выполнении планов и договорных обязательств, повышении эффективности производства и качества работы (ст. 38 Основ законодательства о труде). Премии как средство улучшения различных сторон трудовой деятельности использовались с первых лет Советской власти. В 1919 г. в проекте Программы РКП(б) В. И. Ленин подчеркивал, что «премии будут недопустимы при системе полного коммунизма, но в переходную эпоху от капитализма к коммунизму обойтись без премий нельзя...» [1, т. 38, с. 98].

Практика убедительно подтвердила эффективность премий как меры материального поощрения, меры оперативной, гибкой, позволяющей концентрировать стимулирование на тех участках и факторах труда, в развитии которых общество особенно заинтересовано. Отметим, что с этих позиций премии не имеют аналогов, а их природа полностью согласуется с главным в правовом регулировании — целенаправленным воздействием на поведение людей [5, с. 190].

В то же время переход на новые условия хозяйствования, расширение прав трудовых коллективов обусловили необходимость совершенствования организации премирования на предприятиях. До настоящего времени Госкомтруд СССР и ВЦСПС утверждали Основные положения о премировании, на основе которых министерства (ведомства) совместно с профсоюзными органами утверждали Типовые положения о премировании работников отрасли. На их основе предприятия, объединения, организации разрабатывали конкретные положения о премировании.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 17 сентября 1986 г. № 1115 «О совершенствовании организации заработной платы и введении новых тарифных ставок и должностных окладов работников производственных отраслей народного хозяйства» [3, 1986, № 34, ст. 179]

с 1 января 1987 г. руководители предприятий, объединений и организаций по согласованию с профсоюзными комитетами самостоятельно разрабатывают и утверждают положения о премировании за основные результаты хозяйственной деятельности.

Новая премиальная система предусматривает поднять стимулирующую роль премий в реализации планов и договорных обязательств по поставкам продукции (перевозке грузов), в повышении технического уровня и качества продукции (работ), росте производительности труда, снижении себестоимости продукции, (работ, перевозки грузов), экономии всех видов материальных ресурсов, а также каждого работника, коллективов бригад и подразделений.

В постановлении подчеркивается необходимость премирования коллективов бригад и отдельных работников в первую очередь за выполнение производственных (нормированных) заданий, установленных исходя из планов участков и цехов. Это обусловлено тем, что еще нередки ситуации, когда рабочие перевыполняют нормы выработки и получают премии, а участок же или цех с планом не справляется. Опыт передовых предприятий показывает, что выплачивать рабочим премии по результатам работы участка или цеха в целом нельзя. Производственные или нормированные задания рабочим следует устанавливать исходя из плана участка (цеха) с тем, чтобы такие задания в сумме соответствовали плану участка (цеха).

Начисление премий необходимо производить коллективу структурного подразделения (участка, цеха, отдела) в целом. Это касается не только рабочих, но и служащих, специалистов. Общая сумма премий коллектива специалистов и служащих может определяться в процентах к их фонду заработной платы, исчисленному исходя из должностных окладов по штатному расписанию или просто в абсолютном размере. В пределах начисляемой суммы коллектив самостоятельно устанавливает размер премии каждому работнику в соответствии с его личным вкладом в общие результаты. Отдельным недобросовестным работникам премия может не выплачиваться полностью на основании решения трудового коллектива структурного подразделения, которое не нуждается в дальнейшем утверждении администрацией.

Коллективы и отдельные работники, виновные в ухудшении качества выпускаемой продукции (работ), нарушении порядка и правил технологической эксплуатации, несоблюдении стандартов и технических условий, поступлении рекламаций или возврате недоброкачественной продукции, невыполнении договоров поставки и других производственных упущениях в зависимости от особенностей производства, не премируются.

Руководитель объединения, предприятия, организации по согласованию с профсоюзным комитетом имеет право утверждать перечень производственных упущений, за которые размер премии виновному уменьшается либо же он не премируется вообще. Для

руководящих работников объединений, предприятий, организаций указанный перечень вправе утверждать руководитель вышестоящей организации по согласованию с соответствующим профсоюзным органом. В письме Госкомтруда СССР и ВЦСПС «О полном или частичном лишении премий за производственные упущения в работе» [8] указывалось, что к производственным упущениям в зависимости от специфики производства могут относиться только проступки, непосредственно влияющие на ход производства (изготовление недоброкачественной продукции по вине работника, нарушение технологического процесса, правил технической эксплуатации, производственных инструкций и т. д.). Недопустимо лишение премий работников под предлогом производственных упущений за мелкие проступки (единичные незначительные опоздания на работу, преждевременный уход с работы, езда без разрешения на внутриводском транспорте, грубость в обращении и т. д.). М. И. Бару, например, производственное упущение определяет как «виновное, противоправное действие либо бездействие, расцениваемое как дисциплинарный проступок, неблагоприятно повлиявшее на ход производства и выразившееся в нарушении технологического процесса и в других нарушениях, которые предусмотрены в примерном перечне, установленном руководителем предприятия по согласованию с комитетом профсоюза» [4, с. 98].

В соответствии с положением о премировании рабочих харьковского ПО «Завод имени Малышева» к производственным упущениям относятся: поломка инструмента, приспособлений и оборудования, аварии машин, механизмов и оборудования по вине рабочего; хищение имущества; нарушение правил техники безопасности; опоздание и преждевременный уход с работы, в результате которого произошел срыв производственного задания; простой, неудовлетворительная оценка за чистоту, порядок, эстетику рабочего места.

Установление четкого и исчерпывающего перечня производственных упущений позволяет в дальнейшем избежать случаев незаконного лишения премии.

Прогул, появление на работе в нетрезвом состоянии — один из наиболее серьезных нарушений трудовой дисциплины, которые неблагоприятно сказываются на ходе производства. Согласно п. 26 Типовых правил внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций, утвержденных постановлением Госкомтруда СССР 20 июля 1984 г. [9, 1984, № 11, с. 3—16], независимо от применения мер дисциплинарного или общественного взыскания рабочий или служащий, совершивший прогул без уважительной причины либо появившийся на работе в нетрезвом состоянии, лишается производственной премии полностью либо частично. Следовательно, все локальные положения о премировании должны рассматривать прогул и появление на работе в нетрезвом состоянии как безусловные основания для полного либо частичного отказа в премии.

Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 28 июля 1983 г. «О дополнительных мерах по укреплению трудовой дисциплины» [3, 1983, № 21, ст. 116] предусматривает еще одно основание для уменьшения размера премии. Рабочим и служащим, уволенным за систематическое нарушение трудовой дисциплины, прогулы без уважительных причин или появление на работе в нетрезвом состоянии, премии по новому месту работы в течение шести месяцев выплачиваются в 50 %-м размере. Если в течение первых трех месяцев работник будет добросовестно относиться к выполнению своих трудовых обязанностей, администрация по согласованию с профсоюзным комитетом и с учетом мнения трудового коллектива может решить вопрос о полной выплате премий в дальнейшем.

Следует отметить, что в решении всех остальных вопросов организации премирования предприятиям предоставлены самые широкие права. Однако «вместо того, чтобы серьезно пересмотреть систему премирования, связать ее с результатами труда, в ряде мест переутвердили старые положения о премировании, тем и ограничились» [7, 1987, 14 апр.]. На трех из четырех обследованных предприятий в положения о премировании рабочих не внесены никакие изменения, а конструкторам, технологам и другим специалистам выплата премии производится не за разработку новой техники, а за объемные показатели [7, 1987, 11 сент.]. Зачастую премию используют не в качестве поощрения, а как угрозу лишения данного стимула. Так, в положении о премировании орловского завода «Дормашина» для специалистов установлены 7 показателей, по которым они могут быть премированы, и 35 видов производственных упущений, за которые размер премии может быть уменьшен [8, 1987, 11 авг.].

Реформа системы премирования призвана на деле довести требования современного механизма хозяйствования до каждого работника, сосредоточить премирование для всех категорий персонала на решении основных задач, стоящих перед конкретным коллективом или работником.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. СП СССР. 4. Бару М. И. Гарантии законности в трудовых отношениях при осуществлении задач хозяйственной реформы // Хозяйственная реформа и трудовое право. М., 1970. 5. Трудовое право и повышение качества труда / Под ред. С. А. Иванова. М., 1987. 6. Сов. юстиция. 7. Известия. 8. Труд. 9. Бюл. Госкомтруда СССР.

Поступила в редколлегию 27.02.88.

К ВОПРОСУ О СОВЕТСКОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ

На основании марксистско-ленинской методологии социалистического правоведения целостное единство системы права подразделяется на относительно самостоятельные правовые отрасли в соответствии с однородной близостью общественных отношений, обладающих определенной спецификой в конкретной сфере социальной жизни. Достаточно обширная и разветвленная, но качественно однородная взаимосвязанность и взаимообусловленность определенной совокупности общественных отношений позволяет систематизировать и интегрировать их в ту или иную отрасль социалистического права. Исходя из этих принципиальных положений теории социалистического права был поставлен и обсуждается вопрос о концепции советского экологического права как новой интегрированной правовой общности в современных условиях развития отношений «общество — природа» и правового регулирования экологических общественных отношений.

В основном докладе, сделанном проф. В. В. Петровым на заседании «круглого стола» в Московском университете, в общем правильно дана периодизация развития и характеристика правового регулирования природоресурсовых и природоохранных общественных отношений. Действительно, на первом этапе в период становления советского законодательства земельное право, возникшее на основании Ленинского Декрета о земле и проведения первой кодификации советского законодательства, выполняло не только функции определения правового режима и правового регулирования хозяйственного использования земель, но и других (водных, горных, лесных) природных ресурсов [6, с. 35]. В особой регламентации правового режима использования последних в тот период не было необходимости. Но уже во время проведения второй кодификации советского законодательства, когда значимость самих природных ресурсов для развития народного хозяйства начала выравниваться, а ресурсные отношения стали подвергаться обособленному правовому регулированию, Н. Д. Казанцевым был поставлен вопрос о природоресурсовом праве как интегрированной отрасли советского права, объединяющей в единую правовую общность земельное, горное, водное и лесное право [4, с. 6]. Эта точка зрения в последующем получила широкое признание и была успешно развита в отраслевой научной и учебной литературе [2, с. 9—14].

Однако при характеристике второго этапа развития правового регулирования сферы взаимодействия общества и природы В. В. Петров, обращая внимание на появление охранительных от-

ношений и их выход за рамки ресурсových отраслей права, тем не менее ограничивается только указанием на возникновение природоохранительного права [5, с. 34]. Но ведь известно, что в этот период сложились средозащитные отношения, а на их основе сформировалось право окружающей среды [8, с. 195—197] как регулятор общественных отношений по взаимодействию человека с естественной средой своего обитания, получившее широкое признание в эколого-правовых научных исследованиях. Поэтому такое обедненное представление второго этапа развития экологических общественных отношений вряд ли является оправданным. На этом можно было бы не акцентировать внимание, если бы речь не шла о концепции формирующейся отрасли экологического права. Ведь такой подход к ее формированию в последующем может существенно отразиться на системе отрасли, структуре ее институтов и содержании в целом. В связи с этим, думается, что советское экологическое право как интегрированная отрасль права должно объединить всю совокупность общественных отношений сферы взаимодействия общества и природы: природоресурсовых, природоохранительных* и средозащитных.

Значительный интерес представляет проблема, активно исследуемая В. К. Поповым, — состояние и развитие традиционных ресурсových отраслей права (земельного, горного, водного, лесного и других), их соотношение с экологическим правом. Указанная проблема имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. До настоящего времени ресурсовое законодательство развивалось дифференцированно и продолжает оставаться таковым. Более того, по существу, началась третья кодификация советского законодательства, а в перспективе, очевидно, предстоит коренная реформа всей системы советского законодательства. От правильного ответа на поставленный вопрос зависит не только теоретическое содержание концепции экологического права, но и практическая ее значимость для кодификации обширного ресурсового законодательства с целью оптимального регулирования эколого-правовых общественных отношений. Данная концепция, а на ее основе и третья кодификация природоресурсового, природоохранительного и средозащитного законодательства, должна учитывать уровень развития экологических общественных отношений не только конца нынешнего века, но и перспективы их развития в начале XXI века.

Если представить экологическое право как общее, а традиционные ресурсовые отрасли как отдельные, то диалектически закономерная связь между ними будет выглядеть как соотношение

* Концепция природоохранительного права не получила широкого признания со стороны юристов-экологов на том основании, что природоресурсовые и природоохранительные отношения находятся в неразрывном единстве, т. е. рациональное использование природных ресурсов уже само по себе является охраной природных объектов, а их охрана осуществляется в целях наиболее целесообразного использования.

между общим и отдельным. «Общее, — писал В. И. Ленин, — существует лишь в отдельном, через отдельное. Всякое отдельное есть (так или иначе) общее. Всякое общее есть (частичка или сторона или сущность) отдельного. Всякое общее лишь приблизительно охватывает все отдельные предметы. Всякое отдельное неполно входит в общее...» [1, т. 29, с. 318]. Приведенное ленинское положение о диалектической связи между явлениями дает ключ к пониманию соотношения между будущим экологическим правом как обобщенной отраслью социалистического права и современными обособленными ресурсowymi отраслями права. Оно является методологической основой для построения концепции экологического права на базе современного уровня развития ресурсowych отраслей права. К тому же не следует забывать, что между ними гораздо больше общего, чем отдельного или особенного. Об этом наглядно свидетельствует даже простое сопоставление структуры и содержания ресурсowych отраслей законодательства. Такими обобщающими критериями для них являются: неразрывная целостность естественных земных ресурсов: их взаимосвязанная роль в создании условий и предоставлении средств для жизнеобитания общества; одинаковая значимость для развития современного народного хозяйства; исключительная государственная собственность на основные природные ресурсы; единая система государственных органов управления по их использованию и охране и т. д. Вот почему представляется правильной позиция В. К. Попова, считающего оправданным «признание экологического права в качестве самостоятельной отрасли права, а существующие земельное, водное, горное и лесное право, а также право о животном мире и атмосферном воздухе рассматривать как подотрасли этого права со своими институтами, подинститутами и нормами права» [7, с. 39]. Такое положение сложилось не только с ресурсowymi отраслями права. Аналогичная ситуация давно существует в гражданском праве, из которого выделились семейное и жилищное, а в настоящее время самостоятельное развитие приобретает авторское и изобретательское право. Но при этом они не теряют своего цивилистического характера. Именно их цивилистическое содержание позволяет гражданскому праву выступать в роли интегратора данных отраслей и подотраслей советского права. Точно также экологический характер ресурсowych отраслей права дает основание для их интеграции в советское экологическое право.

Вместе с тем нельзя согласиться с концепцией комплексности экологического права. Так, А. А. Забелышенский предлагает рассматривать экологическое право не просто как правовую общность, а как комплексную отрасль права с включением в него хозяйственного, административного, трудового, колхозного и других отраслей права, также выполняющих экологическую функцию [3, с. 46]. Комплексный подход к концепции экологического права предлагает и В. Н. Яковлев на основании системообразую-

щих и отраслеобразующих факторов [9, с. 43]. Не приходится возражать против того, что и административное, и гражданское, и уголовное право в настоящее время существенно экологизированы и выполняют экологическую функцию. Более того, в своем дальнейшем развитии они, очевидно, будут подвергнуты более интенсивной экологизации. Но все же основная их функция — не в регулировании экологических отношений, она была и остается неизменной. Представляется, что предложения указанных авторов о комплексировании экологического права ничем существенным не обогащают концепцию этой отрасли. Во-первых, сам термин «комплекс» означает совокупность предметов, явлений или свойств, образующих одно целое. Следовательно, комплекс правовых норм, регулирующих экологические общественные отношения, — это тоже совокупность или система правовых норм. Таким образом, тут очевидна тавтология. Во-вторых интегрированная совокупность или система природоресурсовых, природоохранительных и средозащитных правовых норм, регулирующих соответствующие общественные отношения, являются однородными. Включение же в данную систему норм административного, уголовного, гражданского и других отраслей права образует не однородную, а разнородную совокупность правовых норм, что не синтезирует предмет правового регулирования, а разобщает его. Таким образом, комплексирование разнородных норм не может служить цели создания единства предмета экологического права. Последнее, в свою очередь, может создать огромные трудности в выработке единого метода регулирования общественных экологических отношений. Такие же сложности могут возникнуть при систематизации отрасли права и отрасли законодательства. Комплексный подход к экологическому праву не позволит выработать и единые принципы правового регулирования эколого-правовых отношений, а следовательно, и единых принципов экологического права. Отрицательные примеры комплексного подхода в выработке правовых концепций в отечественном правоведении уже имеются. К ним относится концепция комплексного хозяйственного и сельскохозяйственного права, представляющая собой не систематизированную однородность общественных отношений и регулирующих их правовых норм, а комплексированный конгломерат разнородных отношений и правовых норм. Отсюда и берут свое начало неразрешенные проблемы предмета, метода, системы и принципов указанных «комплексных» отраслей права и до сих пор продолжающиеся дискуссии по ним в правовой литературе. Следует категорически отвергнуть «комплексность» в концепции советского экологического права, ибо нельзя повторять одни и те же просчеты при разработке соответствующей концепции советского социалистического права. Интеграционный принцип обобщения природоресурсовых, природоохранительных и средозащитных общественных отношений является наиболее приемлемым и вполне достаточным для создания концепции советского экологического права.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Вовк Ю. А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Х., 1986. 3. Забелышевский А. А. Экологическое право — комплексная отрасль// Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5. 4. Казанцев Н. Д. Природоресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли права// Там же. Сер. 12. Право. 1967. № 6. 5. Петров В. В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Там же. Сер. 11. Право. 1987. № 5. 6. Петров В. В. Развитие концепции земельного права и вопросы преподавания эколого-правовых дисциплин// Там же. 1984. № 1. 7. Попов В. К. О понятии экологического права и его преподавание в вузах// Там же. 1987. № 5. 8. Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. К., 1976. 9. Яковлев В. Н. Становление экологического права// Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5.

Поступила в редколлегию 15.03.88

К ВОПРОСУ О ПРИРОДОРЕСУРСОВОМ ПРОЦЕССЕ

В условиях перестройки проводятся широкие и разносторонние мероприятия по охране окружающей среды, последовательно и целеустремленно организуется и обеспечивается вся работа по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. Об этом свидетельствует постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», в котором подчеркивается, что одной из главных задач, поставленных перед партийными, государственными и хозяйственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами, является настойчивое и последовательное проведение линии на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды [1, 1988, № 6, ст. 14].

Решение вопросов, связанных с обеспечением рационального использования природных ресурсов и охраной окружающей среды, во многом зависит от качества правового регулирования общественных отношений, возникающих в данной области. При этом большое значение приобретает процедурно-процессуальная регламентация различных сторон деятельности органов государственного управления охраной окружающей среды. «Организационно-процессуальный порядок деятельности многих учреждений недостаточно или вообще не урегулирован по многим вопросам. Практика же показывает, что малейшее невнимание к этим правилам снижает практическую действенность закона» [6, с. 28].

Процессуальные вопросы природоресурсового права в юридической литературе до настоящего времени не являлись предметом научного исследования. В некоторых трудах затрагивались лишь отдельные аспекты процессуальных форм деятельности государственных органов и то лишь в земельном праве. В частности, были рассмотрены вопросы землеустроительного процесса, порядка предоставления и изъятия земельных ресурсов, разрешения земельных споров, ведения земельного кадастра, осуществления контроля за использованием и охраной земель.

Между тем формирование самостоятельной отрасли — советского природоресурсового права, предметом правового регулирования которого являются своеобразные общественные отношения по поводу рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, — делает объективно необходимой постановку вопроса о наличии в данной отрасли специфической группы процессуальных норм, регулирующих качественно однородные, внутренне единые общественные отношения. Указанные отноше-

ния возникают в сфере процедурной деятельности определенных субъектов природоресурсового права. Существование этих общественных отношений (так называемых природоресурсовых процессуальных отношений), а также их регулирующей совокупности природоресурсовых процессуальных норм явилось одним из факторов возникновения самостоятельного природоресурсового процесса, отличающегося своим содержанием как от административного, так и гражданского процессов. Основное различие между ними заключается в специфике тех общественных отношений, которые составляют предмет правового регулирования процессуальных норм природоресурсового, административно-процессуального и гражданско-процессуального отраслей права.

Следует отметить, что в юридической литературе процессуальные нормы традиционно рассматривались в юрисдикционном аспекте. Возможность их применения, по существу, ограничивалась лишь деятельностью органов государства по разрешению правовых споров и разбирательству дел о правонарушениях, а также случаями, когда необходимо было государственное принуждение в отношении лиц, совершивших противоправное деяние.

Представление о процессе как исключительно юрисдикционном направлении отразилось на научных исследованиях, проводимых в отраслевых юридических науках, считающихся «непроцессуальными», в том числе и земельном праве. Так, еще в 1925 г. С. П. Кавелин, исследуя процессуальные вопросы земельного права, писал: «Установление, оформление и защита земельных прав населения составляют содержание земельного процесса в *широком смысле* этого слова, тогда как земельный процесс в *тесном смысле*, есть организация защиты земельных прав, его можно назвать земельным судебным процессом или земельным судом» [4, с. 314]. И. А. Иконичкая также первоначально определяла земельный процесс как деятельность соответствующих государственных органов, заключающуюся в разрешении земельных споров в целях охраны незыблемости права государственной собственности на землю, субъективных прав и интересов землепользователей, с одной стороны, и обеспечения рационального использования земли — с другой [3, с. 115].

Появившиеся в общей теории права исследования по вопросам юридического процесса изменили представление о последнем как чисто юрисдикционной процедуре. В. М. Горшенев справедливо отмечает, что не только юрисдикционная деятельность нуждается в процедурно-процессуальных формах, но и для деятельности органов государства по рассмотрению и разрешению многообразных дел положительного характера необходима процедурная регламентация [2, с. 209]. В юридической литературе начала разрабатываться концепция широкого понимания юридического процесса. В этом плане представляет теоретический интерес позиция, в соответствии с которой вся правоприменительная деятельность государственных органов должна быть подчинена определенной

процессуальной форме, обеспечивающей законность, обоснованность и целесообразность такой деятельности [7, с. 36—42].

В теории права юридический процесс рассматривается как комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства и должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права. Эта комплексная система выражается в совершении операций с нормами права в связи с разрешением определенных юридических дел; осуществляется уполномоченными государственными органами и должностными лицами в пользу заинтересованных субъектов права; закрепляется в соответствующих правовых актах; регулируется процедурно-процессуальными нормами; обеспечивается соответствующими способами юридической техники [8, с. 8].

Природоресурсовый процесс как составная часть юридического процесса в целом также неразрывно связан с деятельностью уполномоченных органов государства. К их числу, главным образом, относятся органы, осуществляющие управление в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Природоресурсовый процесс тесно взаимосвязан с государственным управлением в данной области. Его содержанием является специфический порядок деятельности соответствующих органов управления: предоставление природных ресурсов в пользование и их изъятие из пользования; учет состояния и использование природных объектов и ведение природоресурсовых кадастров; планирование использования и охраны природных ресурсов и улучшение окружающей природной среды; пространственно-территориальное устройство природных объектов; контроль за использованием и охраной объектов природы; разрешение споров о праве пользования природными ресурсами.

Между тем нельзя ставить знак равенства между управлением в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и природоресурсовым процессом. Государственное управление в данной области представляет собой организаторскую деятельность, направленную на обеспечение наиболее рационального использования природных ресурсов и всемерную охрану окружающей среды. Сущность такой деятельности обусловлена материально-правовыми нормами природоресурсового права. Эти нормы устанавливают основные функции государственного управления, их содержание, права и обязанности органов в реализации функций управления и т. д. Что касается природоресурсового процесса, то он представляет собой правоприменительную деятельность уполномоченных государственных органов по разрешению индивидуально-конкретных дел в области природоресурсового права, т. е. деятельность, в процессе осуществления которой происходит применение материально-правовых норм, составляющих содержание государственного управления в области использования, воспроизводства и охраны окружающей среды. При

этом процессуальные нормы, регламентирующие порядок такой деятельности, не входят в правовой институт государственного управления использованием и охраной объектов природы, как считают отдельные авторы [5, с. 50]. Подобные нормы составляют содержание самостоятельного института природоресурсового права — института природоресурсового процесса.

Наряду с государственным различают и внутрихозяйственное (производственное) управление природопользованием. Поэтому деятельность органов внутрихозяйственного управления по применению материально-правовых норм природоресурсового права также необходимо включать в природоресурсовый процесс.

Итак, природоресурсовый процесс следует рассматривать как систему определенных форм деятельности соответствующих государственных органов управления рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды. И поскольку правоприменительная деятельность указанных органов регламентируется соответствующими процессуальными нормами, природоресурсовый процесс необходимо понимать как определенный процессуальными нормами природоресурсового права порядок деятельности органов государственного управления, а также иных субъектов права по разрешению конкретных юридических дел в сфере управления рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды.

Список литературы: 1. *СП СССР*. 2. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. 3. Иконицкая И. А. О земельном процессе в СССР//Сов. гос-во и право. 1970. № 2. 4. Кавелин С. П. Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. 5. Краснов Н. И., Иконицкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975. 6. Недбайло П. Е. Применение советских социалистических правовых норм: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1957. 7. *Процессуальные нормы и отношения в советском праве* (в «непроцессуальных» отраслях). Воронеж, 1985. 8. *Теория юридического процесса*/Под ред. В. М. Горшенева. 1985.

Поступила в редколлегию 22.02.88

Харьков

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Населенные пункты должны представлять собой рационально организованные комплексы производственных зон, жилых районов, сети общественных, культурных и учебно-воспитательных, торговых и бытовых предприятий, спортивных сооружений, общественного транспорта, обеспечивающие наилучшие условия для труда, быта и отдыха людей*. Большое значение приобретает сегодня проблема обеспечения надлежащего правового режима земель городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов.

Правовые нормы, регламентирующие земельные отношения в населенных пунктах, должны отражать изменения расселенческих, социально-экономических условий, происходящие в настоящее время в городских и сельских поселениях. Анализ Основ законодательства о земле и земельных кодексов союзных республик свидетельствует о том, что ряд принципиально важных моментов не получил должного отражения в соответствующих нормах права. Действующее земельное законодательство с момента его принятия было сориентировано главным образом на относительно обособленное функционирование каждого отдельно взятого города, поселка городского типа или сельского населенного пункта. В современных же условиях такая ориентация в определенной степени тормозит всестороннее решение градостроительных и социально-экономических проблем каждого конкретного населенного пункта. Преимущественно автономное развитие населенных мест ослабило взаимосвязи, ограничило трудовое и культурно-бытовое общение, вызвало нежелательные экономические, экологические и социально-демографические последствия. Исторически сложившееся на территории страны расселение уже не обеспечивает ускоренного решения проблемы сближения уровней жизни городского и сельского населения. В экономической литературе высказывается обоснованное, на наш взгляд, мнение о том, что стирание существенных различий между городом и деревней означает не ликвидацию данных населенных мест как таковых, а преодоление их обособленного функционирования, вхождение в систему населенных пунктов, взаимосвязанных и обеспечивающих сочетание преимуществ города и деревни, а также устранение их недостатков как «точечных» образований**.

* *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. С. 153.

** *Никифоров Л.* Эффективность социально-экономических преобразований на селе // *Вопр. экономики*. 1984. № 8. С. 97.

Одно из направлений совершенствования сложившегося расселения в СССР — преобразование существующей сети городских и сельских поселений в планомерно-регулируемую систему. Сказанное предполагает взаимосвязанное решение экономических и социальных задач, обеспечивающих единство развития населенных мест с развитием народного хозяйства. Именно поэтому в соответствии с Генеральной схемой расселения на территории СССР в качестве стратегического направления в осуществлении политики расселения принят переход от относительно автономного к согласованному и взаимосвязанному развитию городов, поселков и сельских населенных пунктов. Необходимость системного расселения вызвана закономерностями развития и размещения общественного производства, специфическими особенностями и факторами, обусловленными общим направлением и главными задачами экономического и социального развития страны на современном этапе. Целенаправленное формирование систем населенных мест имеет своей задачей обеспечение оптимального функционирования общественного производства, рост его эффективности, создание благоприятных условий для труда, быта и отдыха населения, а также выравнивание уровня жизни во всех территориальных частях страны и постепенную ликвидацию существенных различий между городом и деревней.

Изложенные положения, определяющие новый подход к вопросам расселения, должны найти отражение в действующем законодательстве, регулирующем правовой режим земель населенных пунктов. В частности, это касается планирования использования данных земель, управления ими, а также других земельно-правовых вопросов.

Возникновение ряда актуальных земельно-правовых проблем в городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах неразрывно связано с образованием агломераций, которые пока еще не получили законодательного оформления и закрепления. Агломерации, выступая в качестве важнейшего территориального объекта планирования, являются наиболее перспективной формой урбанизированного расселения и размещения производства, в которой населенные пункты различной величины и разной административной подчиненности формируются преимущественно вокруг крупного города. Их образование предполагает необходимость взаимоувязки и оптимального сочетания интересов той или иной развивающейся отрасли и конкретного населенного пункта (скажем, в части надлежащего земельного обеспечения и т. п.). Кроме того, это связано с необходимостью совершенствования территориального разделения труда, четкого определения народнохозяйственных функций различных типов населенных пунктов с учетом земельно-правового аспекта, разрешения других практически значимых земельно-правовых вопросов.

Изменения, обусловленные агломерационными процессами, должны быть закреплены в нормативном порядке.

Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 гг. и на период до 2000 г. предусматривают ограничение создания в крупных (с населением свыше 250 тыс. чел.) городах новых промышленных предприятий, кроме объектов, связанных с обслуживанием населения. Фактически речь идет об ограничении роста крупных городов и более полном использовании возможностей хозяйственного развития малых и средних городов. Закон же пока не содержит конкретных мер, обеспечивающих сдерживание экстенсивного роста крупных городов. Об отсутствии таких мер свидетельствует, в частности, анализ осуществления генеральных планов ряда крупных городов. Один из путей, обеспечивающих ограничение роста указанных городов,— сочетание отраслевого и территориального планирования, более тесная увязка его с планированием использования земель в черте данных населенных пунктов.

Характеризуя в целом положительно правовую основу использования и охраны земель населенных пунктов, следует отметить, что она все же нуждается в совершенствовании. В настоящее время правовая регламентация земельных отношений в населенных пунктах осуществляется Основами законодательства о земле, земельными кодексами союзных республик, а также многочисленными подзаконными актами, среди которых значительный удельный вес имеют ведомственные правовые предписания (СНиПы, инструкции и пр.). Разобщенность предписаний, содержащихся в нормативных и ведомственных актах союзного и республиканского значения, в определенной степени затрудняет их использование. Некоторые нормативные предписания, содержащиеся в различных правовых актах, принятых разными государственными (союзными и республиканскими) органами, не согласуются между собой по отдельным вопросам.

Основы законодательства о земле (ст. 27, 28) отнесли установление порядка и условий пользования землями населенных пунктов к ведению союзных и автономных республик. Однако практика регулирования земельных отношений на республиканском уровне себя не оправдала. В регламентации данных отношений оказалось больше общего, нежели особенного, обусловленного республиканскими условиями.

Правовой режим земель населенных пунктов должен регламентироваться союзным Положением о землях городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов, которое следовало бы утвердить постановлением Совета Министров СССР. Во-первых, в этом акте можно было бы сосредоточить все основные и принципиальные вопросы правового регулирования земельных отношений в городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах, являющиеся общими для населенных пунктов всей страны. Принятие предлагаемого нормативного акта повлекло бы отмену ряда нормативных предписаний ведомственного характера. Во-вторых, в связи с изменением расселенческих,

социально-экономических и других условий возникла необходимость в пересмотре ряда правовых предписаний ныне действующего земельного законодательства. Именно предлагаемое Положение предоставляет возможность юридически закрепить новые и измененные положения, касающиеся, например, управления землями населенных пунктов, планирования их использования и др. В-третьих, наличие специального нормативного акта, детально определяющего правовой режим земель городов, поселков городского типа и перспективных сельских населенных пунктов, обеспечит доступность пользования данным документом как субъектам, пользующимся их землями, так и соответствующим органам, осуществляющим управленческие функции.

Поступила в редколлегию 19.02.88

Харьков

ОБЪЕКТ ПРЕСТУПНОГО НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ОХРАНЫ ТРУДА

Важное значение для выяснения социально-политического содержания и степени общественной опасности преступления, предусмотренного ст. 135 УК УССР, имеет правильное установление его непосредственного объекта, т. е. тех общественных отношений, которые поставлены под охрану уголовного закона и которым причиняется ущерб нарушением правил по технике безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда.

В специальной литературе по поводу объекта анализируемого преступления единство мнений отсутствует. Некоторые ученые полагают, что это преступление направлено против одного из важнейших принципов организации социалистического производства — безопасности и безвредности условий работы, а в конечном счете — против жизни, здоровья и трудоспособности трудящихся [2, с. 46—48; 8, с. 40]. «Закон,— отмечают А. П. Бороданков и В. К. Глистин,— имеет в виду охрану социалистических общественных отношений, гарантирующих безопасность трудящегося при выполнении им работы. Охраняются здоровье и жизнь работающего, его право на безопасный труд на предприятии» [1, с. 125]. Изложенные определения, на наш взгляд, нельзя признать удачными, поскольку они фактически отождествляют два вида отношений: безопасность труда и жизнь, здоровье личности. В системе общественных отношений, обеспечивающих безопасность производства и охраняемых именно ст. 135 УК УССР, указанные отношения находятся в субординационной зависимости: безопасность труда — основной непосредственный объект, а жизнь и здоровье личности — дополнительный.

М. С. Гринберг, исследуя вопрос об объекте нарушений правил охраны труда, подчеркивает, что на современном предприятии «проблема охраны труда неотвратимо редуцируется в проблему общественной безопасности» [3, с. 24]. Уместно напомнить, что редуцирование означает упрощение [13, с. 575], «переход, приведение сложного к более простому виду» [12, с. 1318]. Следовательно, с данной точкой зрения согласиться нельзя. В условиях ускорения НТП проблема безопасности производства усложняется, приобретая особо важное значение. Основной недостаток критикуемой позиции состоит в том, что отмеченная тенденция (трансформация проблемы охраны труда в проблему общественной безопасности) характерна далеко не для всех производств. Для большинства предприятий, учреждений, организаций обеспечение

их безопасности ограничивается внутренними пределами, где нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда наносит ущерб лишь безопасности труда. Вместе с тем нарушение правил безопасности при ведении определенных работ (в первую очередь горных и строительных) также *способно* причинить ущерб отношениям общественной безопасности или создать угрозу причинения такого ущерба. Например, нарушение порядка разработки недр при неблагоприятных условиях может вызвать смещение поверхности части земной коры, разрушение находящихся на ней сооружений, привести к человеческим жертвам. Имеются и такие исключительно опасные работы (и даже целые производства), где нарушение специальных правил безопасности причиняет ущерб *именно* отношениям общественной безопасности либо создает угрозу его причинения. В первую очередь это работы, сопряженные с необходимостью соблюдения специальных правил: взрывобезопасности (ст. ст. 220 и 221 УК УССР), пожаробезопасности (ст. 220—1 УК УССР), обращения с радиоактивными материалами (ст. 228—5 УК УССР), а также связанные с соблюдением правил обращения с высокотоксичными промышленными ядами (химические соединения, используемые в промышленности и оказывающие вредное воздействие на человеческий организм), правил радиационной безопасности при использовании ядерной (атомной) энергии. Очевидно, что при ведении таких работ (функционировании производств) проблема обеспечения общественной безопасности в их сфере (вокруг, около или в результате такой деятельности) приобретает особую социальную значимость.

В последние годы в судебной практике [11, с. 756] и специальной литературе [7, с. 248; 9, с. 182] утвердилось мнение, согласно которому непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 135 УК УССР, являются безопасные условия труда. Однако дифференциация системы объектов, охраняемых ст. 135 УК УССР, на основной непосредственный и дополнительный здесь отсутствует. Рассматриваемая уголовно-правовая норма предусматривает ответственность не только за само причинение ущерба безопасности труда, но и за последующее его причинение другой группе отношений, а именно: жизни и здоровью личности. Санкция ст. 135 в зависимости от тяжести причинения ущерба указанным отношениям предусматривает различные меры наказания. Кроме того, правильнее обозначать основной непосредственный объект как «безопасность труда», а не «безопасные условия труда». Первое понятие используется в технической литературе для определения именно рассматриваемого вида безопасности. Для данного понятия, согласно ГОСТ 12.0.002—80 «Система стандартов безопасности труда. Термины и определения», установлен один стандартизованный термин — безопасность труда. Этот термин является обязательным для применения в документации всех видов, научно-технической,

учебной и справочной литературе. Использование терминов-синонимов стандартизованного термина запрещается [10, с. 1—2]. Представляется, что приведенные указания ГОСТа необходимо учитывать при формулировании в праве понятий, отражающих явления техники.

Правильно раскрыть содержание основного непосредственного объекта нарушения правил охраны труда можно лишь путем установления всех его системообразующих элементов. В философии и социологии наиболее распространенной является точка зрения, сторонники которой в структуру общественных отношений вводят три следующих элемента: предмет, по поводу которого существуют отношения; субъекты (их носители); общественно значимая деятельность (социальная связь) как содержание отношений [4, с. 23—29, 63—65, 69]. Подчеркнем, что данная позиция подерживается многими учеными-криминалистами.

Предметом анализируемого отношения является безопасность труда. Это «состояние условий труда, при котором исключено воздействие на работающих опасных и вредных производственных факторов» [10, с. 2] и которое отражает внутреннюю безопасность производства. В нем заинтересованы его работники (рабочие, колхозники, служащие, ИТР, другие лица, постоянная или временная деятельность которых связана с данным производством). По сферам обеспечения безопасность труда подразделяется на техническую и санитарную. Техническая безопасность есть состояние условий труда, при котором исключается (не допускается) воздействие на работающих опасных производственных факторов. Санитарная безопасность — состояние, при котором исключается или уменьшается воздействие на работающих вредных производственных факторов.

В зависимости от интенсивности (степени) возможного воздействия на работающих опасных и вредных производственных факторов работы, выполняемые на производстве, подразделяются на *обычные* и *повышенной опасности*. Подобное деление «производится в расчете на исправную работу техники и нормальные условия и организацию труда» [6, с. 46—47]. Обычные работы характеризуются невысокой степенью опасности. Работы же повышенной опасности отличаются высокой степенью вероятности причинения вреда лицам, их осуществляющим, а также высокой ценой нарушения (ошибки) их производства: вред как результат такого нарушения может быть значительным — гибель одного или нескольких работников, тяжелые травмы, групповые несчастные случаи и т. п. Обеспечение безопасности такого рода работ требует создания на производстве особого организационно-технического режима. Так, к работам с повышенной опасностью допускаются лишь лица, прошедшие специальную дополнительную подготовку по технике безопасности. На таких работах используется более совершенная техника безопасности. Очевидно,

что необходимо создание и особого правового режима по обеспечению (регулированию, охране и т. д.) их безопасности.

Одним из пробелов действующего уголовного законодательства является отсутствие должного и последовательного разрешения (регулирования) вопросов охраны безопасности труда при производстве работ повышенной опасности. Общеизвестно, например, что горные и строительные работы в своем большинстве относятся к повышенно опасным. В случае преступного нарушения правил безопасности при их производстве (в том числе и правил охраны труда) ответственность наступает по ст. ст. 218 и 219 УК УССР. Однако в указанных производствах используются и работы обычной опасности, нарушение правил безопасности при ведении которых также квалифицируется по этим статьям.

Следовательно, такое объективное свойство, как опасность выполняемых работ, имеющее значение для определения объема возможных опасных последствий, круга субъектов, меры ответственности и т. п., осталось вне поля зрения законодателя при конструировании диспозиций данных статей. Полностью игнорирует это свойство и судебная практика (см., напр., п. 9 постановления Пленума Верховного Суда СССР № 16 от 5 декабря 1986 г. «О практике применения судами уголовного законодательства, направленного на охрану безопасных условий труда и безопасности горных, строительных и иных работ») [11, с. 758]. И здесь возможно возражение в том плане, что законодатель при формулировании ст. ст. 218 и 219 УК УССР (влекущих более строгое наказание, чем ст. 135 УК УССР) исходил из содержания объекта преступления, которым, по мнению большинства, является общественная безопасность в сфере ведения горных или строительных работ. Однако анализ практики применения этих статей показывает, что в большинстве случаев нарушения правил безопасности указанных работ наносят вред не общественной безопасности, а безопасности труда. По данным проведенного нами регионального обобщения практики применения ст. 219 УК УССР, только 20% нарушений правил безопасности при производстве строительных работ причинили ущерб общественной безопасности. Таким образом, возможное возражение не снимает необходимости дифференциации ответственности за преступные нарушения правил безопасности при производстве горных и строительных работ в зависимости от степени опасности таких работ.

Что касается ст. ст. 220, 221, 228—5 УК УССР, также предусматривающих ответственность за нарушения различных правил безопасности (в том числе и на производстве), то работы или иные виды деятельности, перечень которых содержится в диспозициях, относятся исключительно к повышенно опасным. Причем количество видов работ повышенной опасности существенно превышает названное в указанных статьях. К ним, в частности, относятся все работы, связанные с подъемными кранами (независимо от отрасли, где они используются), баллонами высокого давле-

ния, электросетью высокого напряжения [6, с. 46—47]. Нарушения правил безопасности при ведении таких работ, если они осуществляются не на производствах, указанных в ст. ст. 218—220, 221, 228—5 УК УССР, при наличии иных признаков состава преступления квалифицируются по ст. 135 УК. Таким образом, в данной статье (равно как и в ст. ст. 218 и 219 УК УССР) предусмотрена по существу одинаковая ответственность за нарушение правил при выполнении работ как обычной опасности, так и ряда работ повышенной опасности. Подобное несоответствие, безусловно, нуждается в устранении. К примеру, возможен следующий вариант: в главу IV Особенной части УК наряду со ст. 135 УК УССР включить специальную статью, которая предусматривала бы более строгую ответственность за нарушение правил безопасности при выполнении работ повышенной опасности. В связи с тем, что их перечень содержится в нормативно-технических актах, в нормах других отраслей права (в частности, трудовом), в диспозиции предлагаемой уголовно-правовой нормы можно ограничиться примерным (ориентировочным) указанием таких работ.

Субъектами отношений, охраняемых ст. 135 УК УССР, являются работники производства, в соответствии с интересами которых формируются отношения безопасности труда. Это также государство и его органы (министерства, ведомства, органы государственного надзора), профессиональные союзы, отдельные предприятия, учреждения и организации, которые заинтересованы в формировании, обеспечении и развитии отношений безопасности труда. Субъектами рассматриваемых отношений выступают и те должностные лица, на которых в силу их служебного положения или по специальному распоряжению непосредственно возложена обязанность обеспечивать соблюдение правил охраны труда на соответствующем участке работы.

Социальная связь анализируемых отношений характеризует такое взаимодействие субъектов, которое направлено на обеспечение безопасности работающих. Для безопасности труда характерна волевая социальная связь. «Сущность (содержание) такого рода социальной связи заключается в социальной возможности или невозможности либо необходимости вести себя определенным образом и в социальной возможности определенного состояния» [5, с. 15]. Состояние, исключающее воздействие на работающих опасных и вредных производственных факторов, достигается выполнением субъектами отношений требований безопасности, установленных законодательными актами, нормативно-технической документацией, правилами и инструкциями.

Для преступления, предусмотренного ст. 135 УК УССР, характерен следующий «механизм» причинения ущерба объекту посягательства: должностное лицо, обязанное соблюдать правила охраны труда, нарушая определенное требование безопасности, непосредственно воздействует на «социальную связь» (элемент

отношений безопасность труда), разрывает ее в каком-то звене либо изменяет. Вследствие этого снижается установленный уровень безопасности. Производственные опасности выходят из-под контроля, что резко повышает вероятность причинения ущерба иным отношениям — жизни, здоровью человека, нормальное функционирование которых на данном производстве обеспечивалось безопасностью труда. Таким образом, ущерб жизни и здоровью человека (угроза такого ущерба) причиняется опосредованно — через основной объект.

Список литературы: 1. Бороданков А. П., Глестин В. К. Охрана безопасности труда. Л., 1975. 2. Брайнин М. С., Квелидзе С. А. Уголовно-правовая охрана безопасности труда СССР. М., 1977. 3. Гринберг М. С. Преступления против общественной безопасности. Свердловск, 1974. 4. Дроздов А. В. Человек и общественные отношения. Л., 1966. 5. Коржанский Н. И. Объект посягательства и квалификация преступлений. Волгоград, 1976. 6. Котик М. А. Психология и безопасность. Таллинн, 1981. 7. Курс советского уголовного права. М., 1971. Т. V. 8. Сахаров А. Б. Уголовно-правовая охрана безопасности условий труда в СССР. М., 1958. 9. Уголовное право Украинской ССР на современном этапе. Часть Особенная. К., 1985. 10. ГОСТ 12.0.002—80. Система стандартов безопасности труда. Термины и определения. М., 1980. 11. Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР (1924—1986 гг.) М., 1987. 12. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. III. 13. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

Поступила в редколлегию 17.03.88

ПРИНЯТИЕ СУДОМ РЕШЕНИЯ О ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА ПО СОБСТВЕННОЙ ИНИЦИАТИВЕ В СОВЕТСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

В деле усиления борьбы с нетрудовыми доходами особую актуальность приобретает уголовно-процессуальная деятельность суда по возмещению материального ущерба, причиненного преступлением, в том числе и по его (суда) собственной инициативе [3].

Уголовно-процессуальный закон не содержит специальных норм, регулирующих данный вопрос в судебном заседании. По сути, существенной надобности в них и не возникает, ибо большинство действий, осуществляемых судом первой инстанции, одновременно затрагивает и вопрос о характере и размере причиненного ущерба и его возмещении. Однако перспектива принятия решения об урегулировании имущественных последствий совершенного преступления по собственной инициативе требует от суда более высокой активности в исследовании имеющихся в деле (и получении новых) доказательств, касающихся характера и размера материального ущерба. Эта перспектива должна учитываться им и при предании обвиняемого суду. На данной стадии судом (судьей) выясняются в числе других следующие вопросы: собраны ли органами предварительного расследования необходимые доказательства, подтверждающие характер и размер причиненного преступлением материального ущерба; приняты ли ими меры к обеспечению возмещения ущерба (п. 3, 9 ст. 242 УПК УССР). И если судом будут установлены существенная неполнота исследования данного элемента структуры предмета доказывания в уголовном деле либо факт непринятия надлежащих мер к обеспечению возмещения ущерба, он вправе возвратить дело на дополнительное расследование (ст. 246 УПК УССР) или устранить названные недостатки своими силами (ст. 247; п. 5 ст. 253 УПК). В этой же стадии суд (судья) должен принять меры к разъяснению лицам, понесшим материальный ущерб от преступления, их право предъявить гражданский иск о его возмещении, если он не был предъявлен в ходе предварительного расследования или последнее вообще не проводилось (с протокольной формой досудебной подготовки материалов) [2; 1].

Разумеется, деятельность суда, связанная с возмещением материального ущерба, не исключает деятельности в указанном направлении других участников процесса. В первую очередь сказанное относится к подсудимому и его защитнику. В ходе судебного разбирательства они вправе принимать участие в процессе доказывания и по вопросу об имущественных последствиях пре-

ступления: представлять доказательства, заявлять ходатайства об их истребовании судом, принимать участие в их исследовании, высказывать свое отношение к характеру и размеру ущерба, причинам его возникновения, а также обжаловать приговор (в том числе и в части решения вопроса о возмещении ущерба).

Следует, однако, подчеркнуть, что принятие ими участия в доказывании не может рассматриваться как возложение на подсудимого бремени доказывания характера и размера материального ущерба, а также ответственности за его причинение. В рассматриваемой ситуации обязанность по доказыванию данных обстоятельств полностью возлагается на суд.

Решительно нет никаких препятствий и для активного участия в исследовании этих вопросов государственного обвинителя. Более того, если они возникли после начала судебного следствия, когда прокурор уже лишен возможности предъявить гражданский иск в интересах потерпевших от преступления, он тем не менее обязан высказать свое мнение об имущественных последствиях преступления и вправе просить суд применить правило о возмещении ущерба по своей инициативе.

Таким образом, активность суда по исследованию характера и размера причиненного преступлением материального ущерба не только не сдерживает, но, наоборот, предполагает повышение активности обвиняемого и его защитника, а также государственного обвинителя по доказыванию названного элемента предмета доказывания в уголовном деле.

Вопрос о возмещении ущерба может возникнуть в любой момент судебного разбирательства уголовного дела, в том числе и во время вынесения приговора. В отличие от гражданского иска, который может быть предъявлен на всем протяжении уголовного процесса (но до начала судебного следствия), применение правила о возмещении по инициативе суда никакими сроками не связано. Они истекают с окончанием рассмотрения дела и вынесением приговора. Вместе с тем возведенное в ранг конституционного, право обвиняемого на защиту обязывает суд обеспечить его реализацию и в случае возложения имущественной ответственности на подсудимого по инициативе суда. Поэтому, предвидя такую перспективу, председательствующий в судебном заседании наряду с разъяснением подсудимому сущности обвинения (ст. 298 УПК, ч. 3 ст. 278 УПК РСФСР) должен разъяснить ему и положения материального закона, регулирующие имущественные последствия преступления, а также уголовно-процессуальную норму об обязанности* суда взыскать причиненный ущерб по своей инициативе с лиц, признанных виновными в совершении преступления, и выяснить у подсудимого, признает ли он себя

* В УПК некоторых союзных республик — право (напр., ч. 4 ст. 29 УПК РСФСР).

также виновным в причинении материального ущерба, готовность к его возмещению.

Следует отметить, что необходимость разъяснения указанных положений подсудимому основывается не только на принципе обеспечения обвиняемому права на защиту (ст. 21 УПК УССР, ст. 19 УПК РСФСР). Она обусловлена и принципом всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела (ст. 22 УПК УССР, ст. 20 УПК РСФСР), который предполагает активное участие всех участников процесса в исследовании входящих в предмет доказывания обстоятельств, свободное высказывание суду своих мнений об их доказанности либо недоказанности. И даже в случаях, когда материальный ущерб находит свое полное подтверждение собранными доказательствами, высказывание подсудимым своего мнения о характере и размере ущерба, готовность его возместить могут иметь решающее значение для применения рассматриваемой формы возмещения. К примеру, она не может быть реализована и вопрос о возмещении вообще будет снят с обсуждения в процессе, если подсудимый заявит, что материальный ущерб уже покрыт кем-либо из солидарных должников или другим лицом либо к нему предъявлен иск о возмещении ущерба в порядке гражданского судопроизводства и это найдет свое подтверждение.

Часть 8 ст. 334 УПК УССР (ч. 4 ст. 314 УПК РСФСР) обязывает суд указать в приговоре мотивы применения нормы о возмещении материального ущерба по своей инициативе. И здесь возникает вопрос: должен ли суд приводить в приговоре мотивы воздержания от возмещения по своей инициативе? Полагаем, что да. Конструкция правила о возмещении ущерба по инициативе суда в УПК УССР такова, что она исключает возможность оставить данный вопрос без обсуждения в приговоре. Статья 29 УПК обязывает суд в перечисленных случаях возложить имущественную ответственность на подсудимого. Следовательно, вынесение решения о возмещении в такой ситуации является обязательным и невыполнение судом этой обязанности должно быть надлежащим образом мотивировано. К иному выводу следует прийти, когда отсутствуют основания для обязательного решения вопроса о возмещении по инициативе суда. Поскольку применение рассматриваемого правила в других (кроме перечисленных в ст. 29 УПК) случаях является факультативным, т. е. полностью зависящим от усмотрения суда, последний не обязан приводить мотивы неиспользования им своего права.

Обвинительный приговор суда первой инстанции может быть обжалован или опротестован также в части возмещения материального ущерба по инициативе суда. Кассационная жалоба подается осужденным или его защитником и может касаться как оснований применения судом имущественной ответственности по своей инициативе, так и ее объема. В свою очередь, прокурор вправе, по нашему мнению, принести кассационный протест по этому же

поводу как в пользу осужденного, так и против него. И здесь возникает вопрос: может ли сам факт воздержания суда от возмещения ущерба по своей инициативе составить основание для пересмотра приговора в кассационном порядке? Полагаем, что ответ должен быть положительным. Если в установленных уголовно-процессуальным законом случаях (ч. 2 ст. 29 УПК УССР) суд без достаточных оснований не выполнил лежащей на нем обязанности и не только не применил правила о возмещении ущерба по собственной инициативе, но и не признал за материально потерпевшим лицом права на возмещение в порядке гражданского судопроизводства, — такое положение следует рассматривать как нарушение процессуального закона, которое подлежит устранению кассационным судом. В таких случаях прокурор вправе принести кассационный протест, а потерпевший подать кассационную жалобу, если он хотя и принимал участие в деле, но не предъявил гражданский иск по указанным в ч. 2 ст. 29 УПК УССР причинам. Иной вывод надлежит сделать в случае, когда применение возмещения ущерба по инициативе суда составляло не обязанность, а его право.

Рассмотрение судом второй инстанции кассационных протестов и жалоб на приговор в части возмещения ущерба по инициативе суда особых сложностей не вызывает. Трудности возникают лишь тогда, когда кассационный суд установит нарушение процессуального закона, выразившееся в том, что суд первой инстанции безмотивно не применил возмещения по своей инициативе, хотя и обязан был это сделать. Какое решение он должен принять в такой ситуации?

На наш взгляд, возможны несколько вариантов: 1) кассационный суд отменяет приговор в целом и возвращает дело на новое судебное рассмотрение; 2) протест или жалоба оставляются без удовлетворения, а приговор в данной части — без изменений на том основании, что потерпевший не утрачивает права на возмещение и может реализовать его в порядке гражданского судопроизводства; 3) принимается решение о возмещении материального ущерба по своей инициативе; 4) кассационный суд вносит в приговор суда изменение о признании за потерпевшим права на возмещение ущерба с передачей решения вопроса о его размере на рассмотрение гражданского суда.

Наиболее приемлемым с практической точки зрения является, по нашему мнению, последний вариант — признание кассационным судом права потерпевшего лица на возмещение ущерба с передачей решения вопроса о его размере в порядке гражданского судопроизводства. При этом мы исходим из следующих соображений. Сама по себе возможность отмены приговора в полном объеме* и возвращения дела на новое судебное рассмотрение для

* Отмена приговора в части возмещения ущерба невозможна, ибо суд не принимал решения об этом.

решения вопроса о возмещении причиненного преступлением материального ущерба формально трудно оспорима. Коль скоро законодатель допустил, а в установленных им случаях (ч. 2 ст. 29 УПК УССР) обязал суды решать вопрос о возмещении ущерба одновременно с рассмотрением и разрешением вопроса об уголовной ответственности, то, думается, есть все основания расценивать неустановление размера причиненного ущерба как неполноту судебного следствия, а невзыскание его с осужденного — в качестве нарушения уголовно-процессуального закона. Подчеркнем, что в зависимости от обстоятельств дела такое нарушение можно квалифицировать как существенное. Все это говорит о том, что с приведенной ситуацией трудно не считаться.

Вместе с тем отмена приговора лишь по рассматриваемому основанию и при условии, что потерпевший возможности для возмещения причиненного ему ущерба не утрачивает, вошла бы в коллизию с принципом процессуальной экономии времени и средств в решении задач уголовного судопроизводства, что также нежелательно. Именно из приведенных соображений исходит практика вышестоящих судов, когда при неправильном разрешении гражданского иска в уголовном деле они отменяют приговор не в полном объеме, а лишь в части гражданского иска с направлением его рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства [5, 1972, № 8, с. 103; 1981, № 2, с. 84; 1983, № 3, с. 8; 1983, № 3, с. 10; 1986, № 1, с. 10]. Изложенное подтверждает вывод о том, что отменять приговор на том лишь основании, что суд не применил правила о возмещении ущерба по своей инициативе, нецелесообразно.

Вряд ли можно считать приемлемым третий вариант — принятие кассационным судом решения о возмещении материального ущерба по своей собственной инициативе, поскольку при этом нарушается принцип запрета поворота к худшему (*reformationis in rejus*), который, несомненно, охватывает уголовно-процессуальные отношения по возмещению материального ущерба, причиненного преступлением. Правда, вряд ли будет правильным при этом ссылаться на ст. 365 УПК УССР (ст. 340 УПК РСФСР), в которой находит свое закрепление названный уголовно-процессуальный принцип. Правила о недопустимости усиления наказания осужденному или применение к нему закона о более тяжком преступлении кассационной инстанцией непосредственно относятся лишь к уголовному наказанию. Решение, обязывающее осужденного возместить причиненный им ущерб, бесспорно имеет другой характер, нежели определение наказания. Следовательно, более уместной представляется аналогия с гражданским процессом, который также не допускает поворота к худшему в вопросах гражданской ответственности (ст. 311, 337 ГПК УССР).

Приведенные соображения ни в коей мере не противоречат положению о том, что кассационный или надзорный суд вправе внести в приговор изменения, касающиеся возмещения материального ущерба (в том числе и увеличить размер взыскания), если

по делу не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства дела в части причиненного ущерба установлены судом первой инстанции полно и правильно, но допущена ошибка в применении норм материального права [2]. В данном случае увеличение размера ущерба, взыскиваемого судом, не ухудшает положения осужденного, так как суд подтверждает лишь то, к чему он обязан и это фактически нашло свое подтверждение в материалах дела.

Иное дело, если суд первой инстанции вообще не рассмотрел вопрос о возмещении причиненного ущерба, хотя к этому и были все основания. В такой ситуации применение кассационным судом правила о возмещении ущерба по своей инициативе, безусловно, ухудшит положение осужденного, а кроме того, нарушит его право на защиту, что не может быть принято по принципиальным соображениям.

Трудно согласиться и со вторым вариантом решения вопроса, в соответствии с которым кассационный суд оставляет кассационную жалобу или протест без удовлетворения, а приговор без изменения, мотивируя тем, что потерпевший может обратиться с иском о возмещении ущерба в порядке гражданского судопроизводства. Такое решение не только не исправило бы допущенное судом первой инстанции нарушение процессуального закона, но по существу и покрывало бы его.

Подводя итог сказанному, отметим, что с точки зрения законности и целесообразности наиболее приемлемо принятие кассационным судом решения о признании за потерпевшим права на получение возмещения в размере, установленном гражданским судом, и изменение (дополнение) приговора суда. Такое решение будет гарантировать право потерпевшему на получение возмещения ущерба и устранит нарушение процессуального закона наиболее оптимальным в данной ситуации способом. Его принятие, разумеется, не исключает реагирование кассационным судом на допущенное судом первой инстанции нарушение еще и частным определением. В заключение заметим, что изложенное в полной мере распространяется и на пересмотр приговоров в порядке надзора с теми лишь особенностями, которые свойственны данной стадии уголовного процесса.

Список литературы: 1. *О практике применения законодательства при предании обвиняемого суду:* Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 28 ноября 1980 г. // Бюл. Верховного Суда СССР. 1981. № 1. С. 10. 2. *О практике применения судами законодательства о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением:* Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 23 марта 1979 г. // Там же. 1979. № 3. С. 11. 3. *О судебной практике по делам о преступлениях против личной собственности:* Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 сентября 1986 г. // Там же. 1986. № 6. С. 3. 4. *О судебной практике рассмотрения уголовных дел с протокольной формой досудебной подготовки материалов:* Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 24 декабря 1985 г. // Бюл. Верховного Суда РСФСР. 1986. № 3. С. 8. 5. *Рад. право.*

Поступила в редколлегию 29.02.88.

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ОБЩЕНАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ
С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ**

В период, когда экономическая реформа входит в повседневную жизнь, правовое обеспечение хозяйственной деятельности приобретает особую значимость. Охрана социалистической собственности, укрепление плановой и договорной дисциплины, борьба с бесхозяйственностью, другие аспекты хозяйственной деятельности должны активно регулироваться правовыми нормами. Многие действующие правовые акты превратились в тормоз общественного развития. Отсюда — необходимость реформы законодательства, которая должна охватить большой массив правовых норм, в первую очередь относящихся к социалистической собственности, планированию, к хозяйственным, трудовым, налоговым, пенсионным и другим отношениям [3, с.62].

К. Маркс, анализируя функции права в общественном производстве, отмечал: «Урегулированность и порядок являются именно формой общественного упрочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола <...> Регулярность и порядок сами суть необходимый момент всякого способа производства, коль скоро он должен приобрести общественную устойчивость...» [1, т. 25, ч. II, с. 356—357]. Именно право, определяя поведение участников общественного производства, воздействует на производственные отношения в соответствии с назревшими потребностями и реальными возможностями общества, которые оно призвано адекватно отражать.

Повышение роли и значения правовых норм, строгое их соблюдение должны стать неотъемлемым условием жизни нашего общества, построения правового государства. В данной связи существенно возрастает роль прокурорского надзора за повсеместным и точным пониманием и применением советских законов.

Постановление ЦК КПСС от 4 июня 1987 г. «О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка» [5, 1987, № 2, с. 12] обязывает прокуроров активно применять правовые средства в целях надежной охраны социалистической собственности, всемерного укрепления плановой и договорной дисциплины, режима экономии, улучшения качества продукции, в установленном порядке привлекать виновных к ответственности. Отсюда вытекают и основные требования к прокурорскому надзору за законностью в хозяйственной деятельности.

Указанные требования получили свое закрепление в Приказе

Генерального прокурора СССР от 15 сентября 1987 г. № 66 «О коренной перестройке общего надзора и повышении его роли в укреплении законности и правопорядка»: «Широким фронтом необходимо вести наступательную борьбу с хищениями, бесхозяйственностью и расточительством, добиваться последовательно и неотступного применения правовых средств для охраны социалистической собственности, укрепления трудовой дисциплины, борьбы с приписками, выпуском недоброкачественной продукции, нарушениями договоров поставок». Следовательно, борьба с бесхозяйственностью, равно как и с хищениями, является важнейшей задачей прокурорского надзора. Бесхозяйственность достигла таких масштабов, что стала не только нетерпима, но уже и непосильна, отмечалось на июньском (1986 г.) Пленуме ЦК КПСС [4, с.29].

Неотложность и важность борьбы с бесхозяйственностью очевидны. Однако до настоящего времени в юридической и экономической науке еще отсутствует четкое определение данного явления, его структуры. В юридической литературе высказываются различные точки зрения, касающиеся содержания и сущности бесхозяйственности. На наш взгляд, наиболее полное определение рассматриваемого понятия предложено В. Б. Ястребовым: «Бесхозяйственность — это ненадлежащая практика освоения товарно-материальных ценностей, трудовых и финансовых ресурсов в сфере производства, распределения и обмена, сопряженная с причинением существенного вреда интересам народного хозяйства» [6, с. 4]. Следовательно, основными причинами бесхозяйственности выступают не только неправильное использование материальных ресурсов во всех сферах жизни общества, но и нарушение правовых норм, регулирующих хозяйственные отношения, отношения распределения и обмена.

Еще в 1918 г. В. И. Ленин, говоря о роли хозяйственников в экономике страны, писал: «Веди аккуратно и добросовестно счет денег, хозяйничай экономно, не лодырничай, не воруй, соблюдай строжайшую дисциплину в труде...» [2, т. 36, с. 174]. Действенная борьба с бесхозяйственностью средствами прокурорского надзора невозможна без усиления и конкретизации надзора за исполнением законов в деятельности органов хозяйственного управления. Именно повышение ответственности должностных лиц за различного рода упущения в хозяйственной деятельности — одно из условий эффективной борьбы с бесхозяйственностью. Следует отметить, что прокурорские проверки исполнения законодательных актов, регулирующих ту или иную сторону хозяйственной деятельности предприятий, и установление фактов бесхозяйственности не всегда носят принципиальный характер: в актах прокурорского реагирования не ставятся вопросы об ответственности должностных лиц, виновных в бесхозяйственности. Так, по нашим данным, только в 65 % представлений содержатся предложения о привлечении виновных к ответственности. Сказанное свидетельствует о том, что не количество проверок, а качественное состояние проку-

порского надзора обеспечивает эффективность борьбы средствами прокурорского надзора с этими негативными явлениями.

Основными элементами, характеризующими качественное состояние рассматриваемого направления деятельности органов прокуратуры, являются:

1. Высокий профессионализм актов прокурорского реагирования: прокурор указывает не только на выявленные им нарушения, но и на последствия, которые повлекли (могли повлечь) данные правонарушения. Иными словами, эти акты должны отвечать требованиям законности, обоснованности и целесообразности, понимаемой в данном случае как выбор такого средства прокурорского реагирования, которое наиболее эффективно устраняет нарушения и восстанавливает нарушенные права.

2. Обязательность в каждом акте прокурорского реагирования, кроме протеста, указания на причины и условия, способствующие нарушению, порождающие бесхозяйственность. Обобщение практики показывает, что лишь 10 % предписаний и предостережений содержали данные о причинах и условиях, способствующих нарушению хозяйственного законодательства. Около 30 % представлений, в которых прокуроры в силу ст. 25 Закона СССР «О прокуратуре СССР» обязаны излагать причины нарушений и способствующие им условия, не имеют ссылки на данные обстоятельства.

3. Оценка прокурором действенности уровня ведомственного контроля и правовой службы соответствующего предприятия в целях предупреждения фактов бесхозяйственности.

4. Контроль прокурора за реальным устранением правонарушений, их последствий, причин и условий, возмещение материального ущерба. В этом аспекте качественное состояние прокурорского надзора должно включать как подсистему организацию и проведение контрольных проверок, а также иные формы контроля со стороны прокуратуры, в том числе поручение соответствующих ведомственных и вневедомственных экспертиз согласно ст. 23 Закона СССР «О прокуратуре СССР».

Неотъемлемым условием повышения качества прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на борьбу с бесхозяйственностью, является объединение усилий органов прокуратуры с контролирующими и иными органами.

Четкое и согласованное взаимодействие не только повышает результативность актов прокурорского реагирования, но и позволяет оценить те или иные ситуации, складывающиеся в прокурорской деятельности с точки зрения целесообразности и необходимости привлечения специалистов к прокурорским проверкам, а также выбора наиболее результативных средств прокурорского реагирования.

Рамки настоящей статьи не позволяют в полном объеме осветить вышеуказанные параметры, характеризующие качественное состояние данного направления прокурорской деятельности. Поэтому считаем целесообразным ограничиться рассмотрением лишь

некоторых из них. Прежде всего это информационная обеспеченность прокурора. Отсутствие информации, необходимой для осуществления прокурорского надзора, — один из факторов, существенно снижающих его эффективность. Это не позволяет прокурору дать объективный анализ состояния законности в хозяйственной деятельности поднадзорных предприятий, организаций, колхозов и совхозов, оптимально планировать общенадзорные мероприятия. Своевременное поступление в прокуратуру информации о нарушениях в сфере хозяйственной деятельности способствует правильному определению объектов, подлежащих общенадзорным проверкам. Важнейшим источником информации о правонарушениях являются органы вневедомственного контроля: банковские учреждения, учреждения Госстандарта, Госстатистики, Госнаба и т. д. Однако нормативный акт, который обязал бы указанные учреждения направлять информацию в органы прокуратуры, отсутствует. В решении этих вопросов прокуратуры руководствуются ст. 23 Закона СССР «О прокуратуре СССР», предоставляющей им право требовать от руководителей комитетов, ведомств и должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические и иные сведения. На практике прокуроры не всегда истребуют необходимую информацию, а контролирующие органы, даже при наличии явных и грубых нарушений хозяйственного законодательства, повлекших значительный ущерб, в силу различных причин (в том числе и местничества) материалы в органы прокуратуры не направляют. Поэтому считаем целесообразным введение административной ответственности для должностных лиц, которые в силу своего служебного положения обязаны представлять соответствующие сведения в органы прокуратуры.

Как отмечалось ранее, повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры обусловлено степенью взаимодействия с контролирующими органами. Актуальной поэтому представляется разработка наиболее оптимальных форм такого взаимодействия.

Одна из них — совместные проверки исполнения законодательства, направленного на борьбу с бесхозяйственностью. Подобная форма позволяет выявить не только нарушения закона, но и способствующие им условия как организационного, так и экономического характера.

Статья 4 Закона СССР «О прокуратуре СССР» обязывает органы прокуратуры взаимодействовать с Советами народных депутатов, другими государственными органами, общественными организациями, трудовыми коллективами. Взаимодействие органов прокуратуры с правоохранительными органами в борьбе с правонарушениями предусмотрено в ст. 9 Закона о народном контроле СССР, как и ст. 23 Закона СССР «О государственном арбитраже в СССР».

Следовательно, в законодательном порядке закреплён принцип взаимодействия прокуратуры с отдельными контролирующими ор-

ганами. Данный принцип является обязательным как для прокуратуры, так и для этих органов. На практике качество взаимодействия прокуроров с названными органами контроля остается неудовлетворительным и требует серьезного улучшения. Причины такого положения различные: нежелание руководителей ведомств брать на себя дополнительные заботы, загруженность органов контроля плановыми мероприятиями и т. д.

С целью устранения указанных недостатков и повышения уровня рассматриваемого взаимодействия необходимо разработать «Положение о взаимодействии органов прокуратуры с органами вневедомственного и ведомственного контроля». Созданию данного положения должна предшествовать работа по изучению результативности и надежности в борьбе с бесхозяйственностью ныне действующих контролирующих органов. При этом следует иметь в виду, что органы прокуратуры обязаны не только взаимодействовать с контролирующими органами, но и осуществлять надзор за соблюдением законности в деятельности последних. Это обстоятельство нуждается в конкретном закреплении в «Положении».

Подводя итог сказанному, отметим, что настала острая необходимость в разработке методических пособий для прокуроров по общенадзорной деятельности. Изданное в 1975 г. руководство для прокуроров по общему надзору давно устарело, поскольку введено большое количество новых законодательных актов, в том числе Закон СССР «О прокуратуре СССР». Практические работники особенно остро ощущают потребность и в методических пособиях по вопросам надзора за исполнением законов о борьбе с бесхозяйственностью. Учитывая распространенный характер, который получили эти нарушения, а также сложность их выявления и устранения, методические пособия внесли бы реальный вклад в повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры за укреплением законности в сфере экономики.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС, 28 июня — 1 июля 1988 г. М., 1988. 4. Материалы Пленума ЦК КПСС, 16 июня 1986 г. М., 1986. 5. Соц. законность. 6. Ястребов В. Б. Бесхозяйственность, ее причины и предупреждение. М., 1979.

Поступила в редколлегия 23.02.88

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК РАЗРЕШЕНИЯ ВОПРОСА О ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

При рассмотрении вопроса о процессуальном порядке выполнения какого-либо процессуального действия (или системы действий) имеется в виду ряд нормативных положений, которые в совокупности образуют данное понятие. Указанные положения содержат ответы на следующие основные вопросы: какой орган уполномочен принять решение о выполнении данного действия и реализовать его; в какие сроки должно быть принято и реализовано процессуальное решение; какие конкретные действия должны предшествовать принятию решения, создавая основания для его принятия, и какова процессуальная форма их осуществления; как документально должно быть оформлено принятое решение; какие правовые последствия может иметь принятое решение и какие процессуальные действия необходимо выполнить для его реализации.

В общих чертах процессуальный порядок разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела предусмотрен в ст. 97—99 УПК УССР. Остановимся на некоторых положениях, которые представляются наиболее значимыми и вызывают определенные разногласия в теории и практике их применения.

Прежде всего о термине «возбуждение уголовного дела» [4, с. 4]. Указанный термин, на наш взгляд, архаичен и неточно отражает обозначаемые им в действующем законе правовые явления. Однако он существует, и с этим нельзя не считаться.

Рассматриваемый термин был известен русскому дореволюционному праву. В литературе того времени различались два связанных с ним понятия: «возбуждение уголовного преследования» и «начатие дела». Так, И. Я. Фойницкий подчеркивал, что данные понятия не следует смешивать, ибо возбуждение уголовного преследования есть акт обвинителя, которым может быть официальный орган или частное лицо, а начатие дела в судебном порядке — акт процессуальный, судебный. Последний может иметь место и при отсутствии обвинения (например, при необходимости исследовать причины пожара) [6, с. 8—11].

Термин «возбуждение уголовного дела» воспринят первыми нормативными актами Советского государства и сохраняется при последующем развитии уголовно-процессуального законодательства. Именно так именовался раздел VII УПК УССР в редакции 1927 г. (соответствующий раздел УПК РСФСР 1922 г. назван «Возбуждение производства по уголовному делу»). Наряду с этим термином в названных актах упоминалось о «начатии уголовного

дела» (ст. 16 УПК УССР, ст. 15 УПК РСФСР), а также о «начатии предварительного следствия» (ст. 108 УПК УССР, ст. 110 УПК РСФСР), однако указанные понятия связывались именно с возбуждением уголовного дела. Правда, в комментарии ст. 88 УПК УССР 1927 г. было высказано мнение, что понятие возбуждения уголовного дела входит составной частью в более широкое понятие обвинения [5, с. 155]. Представляется, что для такого понимания термина «возбуждение уголовного дела» (как и трактовки понятия «возбуждение уголовного преследования») применительно к теории уголовного иска И. Я. Фойницким с учетом всей системы правовых норм в УПК УССР 1927 г. оснований не было.

В современной теории советского уголовного процесса термин «возбуждение уголовного дела» используется в трех смысловых значениях. 1. Им обозначается институт уголовно-процессуального права, т. е. совокупность правовых норм, определяющих порядок приема, проверки и разрешения сообщений о преступлении. 2. Имеется в виду стадия уголовного процесса, которая представляет собой систему действий и правоотношений, возникающих в связи с поступлением в компетентный орган сведений о преступлении. 3. Отдельный процессуальный акт, решение начать предварительное расследование или судебное разбирательство [2]. В настоящей статье термин «возбуждение уголовного дела» употребляется преимущественно в последнем смысловом значении.

Действующий закон (ст. 94 УПК УССР) устанавливает исчерпывающий перечень поводов к возбуждению уголовного дела. Следует отметить, что с учетом рассмотренных вариантов употребления термина «возбуждение уголовного дела» правильнее говорить не о поводах к возбуждению уголовного дела, а о поводах *к началу уголовно-процессуальной деятельности*.

Большинство заявлений и сообщений о преступлениях поступает в органы дознания (в частности, милицию), которые более других приближены к населению. В связи с этим возникает вопрос, вправе ли орган дознания разрешить поступившее сообщение о преступлении, для установления обстоятельств которого по закону обязательно производство предварительного следствия.

Ряд ведомственных актов МВД СССР ориентируется на то, чтобы дела, подследственные следователям, возбуждались именно ими, а не органами дознания. В ряде учреждений органов внутренних дел установлен категорический запрет на возбуждение органами дознания дел о хозяйственных преступлениях, подследственных следователям. Многие практические работники убеждены в том, что орган дознания не вправе отказать в возбуждении уголовного дела о преступлении, расследование которого отнесено к компетенции следователя.*

Разрешение этих и некоторых других спорных вопросов, свя-

* Такого мнения придерживаются 86% работников органов дознания и 23% следователей (опрошено соответственно 282 и 147 сотрудников органов внутренних дел).

занных с реализацией обязанности различных правоохранительных органов реагировать на заявления и сообщения о преступлениях, требует системного исследования правовых положений, регулирующих возбуждение уголовного дела указанными органами. Проведенный автором анализ позволил прийти к следующим выводам:

1. Любой правоохранительный орган обязан принять заявление или сообщение о преступлении независимо от того, входит или нет в его компетенцию расследование данного преступления. Одновременно он обязан принять необходимые меры для пресечения или предотвращения преступления (ст. 97 УПК УССР).

2. Органы, наделенные правом возбудить уголовное дело, обязаны это право реализовать при получении сведений о преступлении, расследование которого отнесено к их компетенции (ст. 4 УПК СССР).

3. Обязанность возбудить уголовное дело, расследование которого не входит в компетенцию данного органа, возникает в тех случаях, когда производство неотложных следственных действий необходимо для предотвращения или пресечения преступления либо для закрепления его следов и установления преступника, а компетентный орган лишен возможности немедленно приступить к расследованию (ст. 97, 104 УПК УССР).

4. Орган, имеющий право возбудить уголовное дело и осуществить расследование, не лишается такого права, если он рассматривает заявление или сообщение о преступлении, ему не подследственном. Выполнив неотложные следственные действия, орган, возбудивший дело, передает его через прокурора органу, в компетенцию которого входит производство и окончание расследования (ст. 104, 116 УПК УССР). В силу изложенного являются неправомерными ведомственные запреты на возбуждение органами дознания дел о хозяйственных или других видах преступлений, подследственных следователям. Это противоречит закону. Вместе с тем орган дознания не должен чрезмерно широко использовать свое право возбуждать дела о преступлениях, подследственных следователям. Во-первых, это будет отрывать работников органа дознания от выполнения их непосредственных обязанностей, связанных с оперативно-розыскной и административной деятельностью. Во-вторых, всегда целесообразно, чтобы расследование по делу от начала до конца осуществлялось одним лицом. Любая передача дела обычно связана с определенными потерями, поскольку усложняет собирание, проверку и оценку доказательств, замедляет темп производства. Поэтому содержащаяся в ведомственных актах МВД СССР рекомендация следователям органов внутренних дел самим возбуждать дела своей подследственности не должна рассматриваться как ограничение прав органов дознания. Речь в данном случае идет о наиболее целесообразном распределении нагрузки между органами одного ведомства, каждый из которых пользуется правом возбудить уголовное дело.

5. Орган, обладающий правом возбудить уголовное дело, вправе принять противоположное решение — отказать в возбуждении дела. Такое решение он обязан принять, обнаружив основание к отказу в возбуждении уголовного дела, в том числе при рассмотрении заявления или сообщения о преступлении, расследование которого не входит в компетенцию данного органа. Данный вывод опирается на положения ст. 6 УПК УССР, в силу которых уголовное дело не может быть возбуждено при обнаружении обстоятельств, исключающих производство. Передавая в подобных случаях материалы, расследование по которым заведомо не требуется, другому органу — значит осмысленно загружать его ненужной работой, затягивая сроки разрешения заявления или сообщения.

Передача материалов по принадлежности в соответствии с п. 3 ст. 97 УПК УССР правомерна в тех случаях, когда для установления оснований к отказу в возбуждении уголовного дела (в частности, тех, которые предусмотрены ст. 13¹ УПК УССР) требуется более глубокая проверка.

Решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении дела формулируется в постановлении прокурора, следователя, органа дознания или судьи, а также в определении суда (ст. 98—99 УПК УССР).

Общие требования к содержанию процессуального документа о возбуждении уголовного дела изложены в законе. В постановлении (определении) должны быть указаны повод и основание к возбуждению дела, статья уголовного закона, по признакам которой возбуждается дело, а также его дальнейшее направление (ст. 98 УПК).

Следует отметить, что применительно к постановлению (определению) об отказе в возбуждении дела подобные указания в законе отсутствуют. В юридической литературе предлагается законодательно закрепить конкретные требования к структуре и содержанию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела [3, с. 94—97].

При составлении постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела необходимо исходить из положений ст. 130 УПК УССР, определяющих, какие данные должны получить отражение в каждом процессуальном документе такого рода.

На практике указанные положения не всегда соблюдаются. В отдельных постановлениях не содержится обоснование принятого решения, подчас отсутствуют ссылки на соответствующие статьи УПК, на основании которых принято решение. Довольно распространенной ошибкой при составлении постановлений о возбуждении уголовного дела является излишне подробное описание обстоятельств, относящихся к событию преступления, причем с категорическим утверждением, что преступление совершено конкретным лицом. Содержание описательной части такого постановления более приемлемо для постановления о привлечении лица в

качестве обвиняемого. Однако для подобного изложения обстоятельств, когда расследование еще только предстоит, нет оснований. Наряду с этим в описательной части постановления о возбуждении дела иногда приводятся лишь общие фразы о том, что обнаружены признаки преступления. Непонятно тогда, почему при возбуждении дела установленные деяния квалифицируются по признакам определенной статьи УК.

Нередко в резолютивной части постановления о возбуждении дела указывается, что оно возбуждено против конкретного лица.

Такое указание противоречит закону. В ст. 4 и ч. 1 ст. 98 УПК УССР говорится о том, что уголовное дело возбуждается при обнаружении признаков преступления. В момент, когда расследование только начинается, утверждать, что оно будет направлено против конкретного лица, означает сделать заявку о необъективности, односторонности предстоящего расследования, о его обвинительном уклоне.

Следует также отметить, что в ходе расследования может не найти подтверждения активное участие в совершении преступления того лица, против которого возбуждено уголовное дело. Тогда, следуя логике принятого ранее решения, потребовалось бы прекратить уголовное дело в отношении данного лица.

Неизбежно возникает и вопрос, как следует поступить, если по делу, возбужденному только против конкретного лица, появится необходимость расследовать действия других лиц, а то и привлечь их в качестве обвиняемых; как быть, если будут обнаружены иные факты преступных действий лица, кроме тех, по поводу которых против него возбуждено уголовное дело? Возбуждать новое уголовное дело по поводу каждого нового факта и против каждого нового лица?

Эти вопросы явились предметом обсуждения на Пленуме Верховного суда УССР 25 марта 1988 г. при рассмотрении проекта постановления о применении судами Украинской ССР уголовно-процессуального законодательства, регулирующего возвращение дел на дополнительное расследование. Некоторые участники обсуждения высказали мнение о том, что на все перечисленные вопросы следует дать утвердительные ответы и указать в постановлении пленума, что если в таких случаях не было возбуждено уголовное дело, то поступившие в суд материалы необходимо направить на дополнительное расследование.

Пленум Верховного суда УССР не пошел по пути оправдания практики возбуждения уголовного дела против конкретного лица, что совершенно закономерно.

Возбуждение уголовного дела возможно только для расследования обстоятельств, содержащих признаки преступления, а не против конкретного лица. Сказанное отнюдь не означает, что в постановлении о возбуждении дела (как в описательной, так и в резолютивной части) нельзя указать, что признаки преступления обнаружены в деянии определенного лица или лиц.

В постановлении Пленума Верховного суда УССР от 25 марта 1988 г. подчеркивается значение акта возбуждения уголовного дела. Существенными нарушениями уголовно-процессуального закона, безусловно влекущими возвращение уголовного дела на дополнительное расследование, признаются: несоблюдение требований закона, устанавливающих основания и порядок возбуждения уголовного дела; проведение предварительного расследования без возбуждения дела; возбуждение дела неправомочным лицом; проведение расследования по материалам, выделенным из другого дела в отдельное производство в отношении иного лица по новому обвинению без возбуждения дела (п. 13).

Последнее положение приведено в формулировке, которая содержится в постановлении Пленума Верховного суда СССР от 28 ноября 1980 г. «О практике применения судами законодательства при предании обвиняемого суду» (п. 5) [8, 1981, № 1, с. 9]. Интерпретация его в судебной практике заслуживает, на наш взгляд, специального рассмотрения.

Определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда УССР от 14 февраля 1984 г. отменены приговор нар-суда Московского района г. Харькова по делу Ч. и определение судебной коллегии по уголовным делам Харьковского областного суда, оставившей приговор без изменения. Ч. привлечен в качестве обвиняемого по ч. 3 ст. 206 УК УССР и осужден за совершение хулиганских действий в ресторане и дома, где он нецензурно вы-ражался и избивал жену — Ч. Н.

Отменяя приговор и определение кассационной инстанции по делу Ч., судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда УССР, сославшись на п. 5 постановления Пленума Верховного суда СССР от 28 ноября 1980 г., отметила, что расследование преступных действий Ч. было проведено без возбуждения уголовного дела. Дело было возбуждено против Ч. Н., которая, защищаясь от Ч., ударила его ножом, чем причинила тяжкие телесные повреждения. Впоследствии следователь признал, что Ч. Н. действовала в состоянии необходимой обороны, и прекратил в отношении ее уголовное дело в связи с отсутствием в ее деянии состава преступления. В своем постановлении следователь указал на необходимость решить вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении Ч., но не сделал этого, а продолжал расследование, выясняя обстоятельства совершения им преступления.

Признав, что по делу было допущено существенное нарушение уголовно-процессуального закона, судебная коллегия возвратила его на дополнительное расследование [7, 1984, № 5, с. 87].

По нашему мнению, в данном случае судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда УССР чрезмерно расширительно истолковала п. 5 постановления Пленума Верховного суда СССР от 28 ноября 1980 г., в котором речь идет о конкретной ситуации, создающейся при выделении из уголовного дела материалов в отдельное производство (чего не требовалось по делу

Ч. и Ч. Н.). Действия Ч. и Ч. Н. невозможно расследовать раздельно, поскольку они объединены общей фабулой. Необходимо отметить и неправильное возбуждение уголовного дела против Ч. Н. Это может убедительно подтвердить недопустимость возбуждения уголовного дела против конкретного лица. Однако такое нарушение не должно было служить основанием для того, чтобы всю большую работу, которая была проведена по делу органом расследования, судом первой и второй инстанции, расценивать как недействительную. По-видимому, именно такой подход к соблюдению процессуальной формы имел в виду А. Д. Бойков, когда писал о мнимых процессуальных гарантиях, усложняющих судопроизводство, о случаях и ситуациях, «когда затраты труда и времени участников процесса, приобретая чисто ритуальный характер, не дают и не могут дать существенного вклада в обеспечение задач судопроизводства» [1, с. 74].

Еще один пример. Определением распорядительного заседания судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Северо-Осетинской АССР от 4 июля 1984 г. уголовное дело в отношении Дигуровой Е. А. было возвращено на новое расследование. Это решение было признано правильным Судебной коллегией по уголовным делам Верховного суда РСФСР и Президиумом Верховного суда РСФСР, рассматривавшими дело в кассационной и надзорной инстанциях.

Дело Дигуровой возникло в процессе расследования дела о хищении государственного имущества и даче взяток на Орджоникидзевском винзаводе. Следствием было установлено, что Дигурова получала взятки от работников винзавода за содействие в выделении им спирта, лимонной кислоты, бутыломоечной машины и за замену поставок виноматериалов.

Направляя дело на новое расследование, суд указал, что органы предварительного следствия нарушили п. 7 постановления Пленума Верховного суда РСФСР от 17 апреля 1984 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением судами уголовно-процессуальных норм, регулирующих возвращение дел дополнительного расследования», т. е. предварительное следствие по делу Дигуровой произвели без возбуждения уголовного дела.

Президиум Верховного суда РСФСР сослался также на нарушение органами предварительного следствия п. 5 постановления Пленума Верховного суда СССР от 28 ноября 1980 г.

Пленум Верховного суда СССР отменил определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Северо-Осетинской АССР и все последующие судебные постановления по делу Дигуровой, направив его на новое рассмотрение со стадии предания суду.

Пленум указал, что выводы судебных инстанций по делу Дигуровой являются ошибочными, поскольку постановления пленумов, ссылками на которые обосновывалось решение о направлении дела на новое расследование, имеют в виду материалы, выде-

ленные из другого дела в отдельное производство. В данном же случае выделены не материалы для прокурорской проверки, а уголовное дело для окончания расследования. В связи с тем, что дело по обвинению Дигуровой возникло в процессе расследования другого уголовного дела и к моменту выделения его в самостоятельное производство по нему проведен ряд следственных действий, следователь был вправе не выносить постановления о возбуждении уголовного дела [8, 1986, № 1, с. 23—24].

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что постановление о выделении уголовного дела может заменить постановление о возбуждении дела. К выделенному уголовному делу приобщаются копия постановления о возбуждении дела, от которого «отпочковалось» новое дело, и необходимые копии других документов.

На наш взгляд, по смыслу ст. 26 УПК УССР, в соответствии с которой осуществляется выделение уголовного дела, вообще не предполагается возможность выделения из дела *материалов для проверки*. Такая практика имеет место, однако она не может быть признана правильной. Закон предусматривает выделение именно *уголовного дела*, поскольку все обстоятельства, требующие проверки, могут быть выяснены при выполнении следственных действий по так называемому основному делу.

Список литературы: 1. Бойко А. Д. Кодификация уголовно-процессуального законодательства 1958—1961 гг. и его дальнейшее совершенствование // Сов. гос-во и право. 1986. № 6. 2. Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н. Возбуждение уголовного дела. М., 1961. 3. Письменный Д. П., Лукьянчиков Е. Д. Исполнение решения об отказе в возбуждении уголовного дела в правоприменительной деятельности // Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. К., 1986. 4. Савицкий В. М. Язык процессуального закона (вопросы терминологии). М., 1987. 5. Уголовный процессуальный кодекс. Комментарий / Под ред. С. Пригова и М. Шаргея. Х., 1928. 6. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Спб., 1910. Т. II. 7. Рад. право. 8. Бюл. Верховного суда СССР.

Поступила в редколлегию 29.03.88

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОТИВОВ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Умышленное преступное посягательство редко осуществляется посредством единичного общественно опасного действия или акта бездействия. Обычно реализация преступного намерения складывается из нескольких, а иногда и многих, тесно взаимосвязанных действий. Такое целенаправленное поведение мы называем преступной деятельностью [4, с. 98].

Мотивация преступной деятельности, как и любой иной, состоит из актуализации личностной потребности, на основе которой возникает мотив — побуждающее к активности состояния психики, целеобразования (целеполагания), планирования, принятия решения к действиям, коррекции поведения с учетом оценки последствий отдельных поведенческих актов [5, с. 205]. Мотив деятельности — «опредмеченная потребность» в каком-либо благе — имеет две стороны: содержательную (основание деятельности, ее личностный смысл) и динамическую (эмоциональные переживания и волевые усилия, непосредственно побуждающие деятельность). На основе мотива возникает общая цель деятельности — предвидимый и желаемый ее результат, который рассматривается как средство или этап реализации мотива. Длительная преступная деятельность рецидивиста чаще всего не преследует какую-либо общую осмысленную цель. Но составляющие ее отдельные преступления по сути целенаправленны. Их цели вытекают из общего мотива противоправного поведения, его личностного смысла.

При анализе внутреннего содержания преступления нельзя смешивать понятия мотива и цели. Если мотив означает *ради чего* субъект действует, какой смысл и значение представляет его деятельность, то цель отвечает на вопрос, *для чего*, для достижения какого ближайшего результата совершаются действия.

Всякое поведение, в том числе и преступная деятельность, направляется, как правило, не одним, а несколькими мотивами. Полимотивность обусловлена разнообразием человеческих свойств и потребностей. К. Маркс и Ф. Энгельс писали: «Вообще бессмысленно предполагать, ...что можно удовлетворить одну какую-нибудь страсть, оторванную от всех остальных, что можно удовлетворить ее, не удовлетворив вместе с тем *себя*, целостного живого индивида» [1, т. 3, с. 252]. Корысть нередко сочетается с честолюбием и корпоративной солидарностью. Почти всегда полимотивны насильственные преступления. Это и жажда власти над своими ближними, и бессмысленная злоба, и многое другое. Как верно отмечает западногерманский психолог Х. Хекгаузен, мотив власти — один из самых распространенных и могущественных в че-

ловческих поступках [9, с. 307—337]. В то же время обнаруживается доминирующий мотив, подчиняющий себе все остальные.

Подчиненные (вторичные) мотивы в отдельных эпизодах преступной деятельности иногда активизируются и могут изменить ее характер.

В преступной мотивации особое место занимает мотив безопасности. Субъект учитывает возможность разоблачения и наказания, что создает состояние психического напряжения и иногда приводит к отказу от преступной деятельности. Преодоление мотива безопасности наиболее часто происходит, когда лицо надеется на безнаказанность. Бывает и так, что преступник заранее соглашается с перспективой наказания. Обычно это — безрассудство, но встречается и трезвый расчет. Характерны в данном отношении откровения анонимного самогонщика, который заявил, что не боится «отсидеть три года»: его «предприятие» принесло ему столько денег, что все потери «окупятся» [10, 1988, № 1].

В процессе преступной деятельности под влиянием меняющейся обстановки к первичным мотивам присоединяются новые, слабеют и отпадают прежние. Мотивационный процесс находится в постоянном движении и изменении. Меняется и соотношение между целью и мотивом деятельности. Из средства удовлетворения мотивообразующей потребности цель может превратиться в самоудовлетворяющее благо. В таких случаях происходит «сдвиг мотива на цель» [6]. В процессе эволюции личности или изменения обстановки прежний мотив преступной деятельности дискредитируется и как бы перемещается на цель действий: то, *для чего* совершались правонарушения, стало тем, *ради чего* все это делалось.

Сдвиг мотива на цель может означать: изменение личностного смысла преступной деятельности; трансформацию отдельного преступного действия в новую преступную деятельность; превращение преступной деятельности в легальную.

Первое из трех изложенных последствий сдвига мотива на цель обусловлено прежде всего изменениями личности в процессе ее противоправной деятельности. Изменяется иерархия потребностей, эгоистический интерес выступает на первый план. Показательна, на наш взгляд, в данном отношении история одного руководителя. Молодой специалист К. был назначен директором автопредприятия. С первых же дней активно включился в дело. А трудностей было немало: остро ощущалась нехватка запасных частей, строительных материалов. По совету «бывалых людей» К. закупил яблоки и отправил в северные районы страны два груженных автомобиля. На вырученные деньги приобрел запчасти. Со временем спекулятивная прибыль из способа решения хозяйственных проблем предприятия незаметно для директора стала самостоятельным мотивом-целью. Изменился в связи с этим и личностный смысл сделок: они совершались уже не в целях развития автохозяйства, а ради личной наживы. Явление — довольно распространенное. Судебная практика показала, что путь к прес-

туплению многих осужденных взятчиков и расхитителей начался с правонарушений «для пользы дела».

Иногда совмещение мотива с непосредственной целью преступления настолько тесное, что личностный смысл содеянного, на первый взгляд, как бы исчезает вообще: преступление совершается исключительно ради преступления. 18-летний психически здоровый человек вооружился ружьем и отправился в лес охотиться... на людей. Долго выслеживал жертву. Встретил мужчину, но стрелять не стал. А молодого человека, который был с девушкой, застрелил. Вразумительно объяснить мотивы убийства не смог: «Да так, дикость какая-то нашла, хотелось испытать что-то такое... необыкновенное, острое, чтобы тебя испугались... Зря я все это затеял» [2]. Личностный смысл подобных «немотивированных» посягательств может быть установлен посредством углубленного психологического анализа личности и условий ее формирования с применением специальных методик. Смещение мотива на цель характерно, например, для злого хулиганства [3, с. 94].

Второе из рассматриваемых последствий сдвига мотива на цель состоит в том, что отдельное действие — элемент деятельности — приобретает самостоятельное значение и превращается в самостоятельную деятельность. Цель такого действия становится целью-мотивом новой деятельности. Группа подростков, среди которых был и В., в течение длительного времени занималась угоном совхозных лошадей, «чтобы покататься». Однажды угнали вместе с лошадьми и повозку с грузом, который продали. После этого В. со своим приятелем совершил в течение года двадцать краж государственного и личного имущества.

Сдвиг мотива на цель отдельного действия может произойти в процессе не только противоправного, но и правомерного поведения. Человек делает свою работу — иногда хорошо, иногда плохо, но в целом добросовестно. Но однажды, поддавшись соблазну или же давлению со стороны заинтересованных лиц, совершает приписку в документе государственной отчетности, надеясь в первый же отчетный период восстановить фактический показатель. Но получил премию, приписка не была обнаружена. В следующий раз происходит то же самое и возникает преступная деятельность, связанная с приписками и хищением. Так, по-видимому, происходит падение многих в прошлом честных людей, оказавшихся впоследствии на скамье подсудимых. Директор краеведческого музея С. многие годы пользовался хорошей репутацией. Но однажды не оформил надлежащим образом поступивший от коллекционера дар. Следствием было установлено, что за два года С. таким образом присвоил и реализовал произведения искусства на сумму 53 тыс. рублей.

Третий вариант, определяющий социально-психологические последствия сдвига мотива на цель, состоит в переходе от преступной деятельности к правомерной. Преступная деятельность не отделима от других видов человеческого поведения. Человек — су-

щество полидеятельностное. Реализуя преступную цель, виновное лицо неизбежно совершает множество поступков, различным образом связанных с его преступной деятельностью, но уголовным законом не предусмотренных. Какой-то из них является переломным для человека, и преступная деятельность прекращается. Например, осужденный, бежавший из места лишения свободы, завладевает паспортом умершего человека и под чужим именем устраивается на работу в отдаленном районе страны. При этом он рассчитывает переждать определенное время, а затем приняться за старое. Но работа, здоровый трудовой коллектив и образовавшаяся семья оказали на него положительное воздействие, и он явился с повинной.

Изменение мотива преступной деятельности в результате смещения его на правомерную цель действия не происходит автоматически. Ему предшествует внутренняя нравственная перестройка личности, зачастую неосознаваемая. В одном из рассказов Г. А. Медынского есть интересный эпизод: «Профессиональный вор приехал в город, чтобы что-то украсть. Сидит на вокзале, рядом женщина с ребенком. Потом она просит: «Мне с ребенком надо в туалет, посмотрите, пожалуйста, за моими вещами». И вот, — пишет он мне, — я, как дурак, сижу и караулю ее чемодан, который я хотел украсть. Что это? Волшебная нить добра и совести! Значит, она есть все-таки, совесть, под всей грязью и мерзостью жизни, неубиенная!» [7, с. 250—251].

Выявленные А. Н. Леонтьевым психологические закономерности перемещения мотива на цель действий используются в исправительно-трудовой педагогике. Метод воспитания доверием, успешно применявшийся А. С. Макаренко, основан, в сущности, на превращении ближайшей социально полезной цели в мотив деятельности. Осужденный вступает в секцию профилактики правонарушений, посещает среднюю школу, рассчитывая на различные режимные льготы, на условно-досрочное освобождение. Это еще не общественная и не учебная деятельность. Пока речь может идти лишь об адаптивной активности. Со временем, однако, появляется интерес к изучаемым в школе предметам, возникает отрицательная реакция на действия нарушителей порядка. Чисто приспособленческие действия становятся познавательной и общественной деятельностью. Аналогичные сдвиги мотивов происходят и в процессе труда осужденных в ИТУ. Представляется, что вводимый в порядке эксперимента порядок зачета рабочих дней при определении срока отбывания лишения свободы явится еще одним стимулом трудового перевоспитания осужденных.

Следует отметить, что сдвиг мотива на цель — не единственная форма изменения структуры преступной деятельности. Важное криминологическое значение имеет и осознание ее мотива. Ученые-психологи утверждают, что подлинные мотивы поведения обычно не осознаются действующим лицом. Преступник редко задумывается о том, *ради чего* он решается на преступление, вы-

года от которого ничтожна по сравнению с риском ответственности. Люди склонны приукрашивать свои побуждения и добросовестно заблуждаться на этот счет.

Осознание мотива превращает его в цель. Другими словами, мотив одновременно становится и целью. А. Н. Леонтьев писал: «Генетически исходным для человеческой деятельности является несовпадение мотива и цели. Напротив, их совпадение есть вторичное явление: либо результат приобретения целью самостоятельной побудительной силы, либо результат осознания мотивов, превращающего их в *мотивы-цели*» [6, с. 201]. Осознание мотива и превращение его в цель преступной деятельности делают поведение правонарушителя более целеустремленным. Нравственные и правовые последствия могут быть двоякого рода. Осознание истинных побуждений устраняет из сознания так называемые «защитные мотивы», с помощью которых вытеснялась мысль о безнравственности поступков. Такое саморазоблачение помогает лицу отказаться от продолжения преступной деятельности. Но, с другой стороны, осознание антиобщественных устремлений может означать вполне сознательное проявление эгоизма. В целом все зависит от личности и конкретных обстоятельств поведения.

Длительная преступная деятельность приводит к социальному и психологическому отчуждению личности. Последнее влечет за собой трансформацию одного и того же мотива, например корыстного. Так, первые кражи подросток совершил под влиянием «друзей» ради приобретения «авторитета», а через много лет неоднократно судимый бродяга ворует уже с целью пропитания.

Правильная этическая и правовая оценка деятельности невозможна без адекватного познания ее мотивов. Очень важно также помочь виновному лицу понять его истинные побуждения. Психологические исследования свидетельствуют о типично завышенной самооценке и самооправдании большинства осужденных [8, с. 78]. Разрушение такого рода иллюзий и честный анализ мотивов преступного поведения — необходимая предпосылка исправления.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Амлинский В. Непростые истории // Лит. газ. 1983. 9 февр. 3. Данышин И. Н. Ответственность за хулиганство по советскому уголовному праву. Х., 1971. 4. Зелинский А. Ф. Понятие «преступная деятельность» // Сов. гос-во и право. 1978. № 10. 5. Конопкин О. А. Психологические механизмы регуляции деятельности. М., 1980. 6. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1977. 7. Медынский Г. А. Ступени жизни. М., 1981. 8. Ратинов А. Р., Константинов Н. Я., Собчик Е. М. Самооправдание преступников // Личность преступника как объект психологического исследования. М., 1979. 9. Хеккаузен Х. Мотивация и деятельность. М., 1986. Т. 1. 10. Аргументы и факты.

Поступила в редколлегию 30.03.88

Харьков

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ
АДАПТАЦИЕЙ ОСВОБОЖДЕННЫХ ИЗ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ**

Проблема социальной адаптации находится в центре внимания криминологов и специалистов в области исправительно-трудового права. Важнейшим ее аспектом является предупреждение рецидива преступлений, главным образом, со стороны лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Особую озабоченность, подчеркивается в постановлении ЦК КПСС «О состоянии борьбы с преступностью в стране и дополнительных мерах по предупреждению правонарушений» от 2 апреля 1988 г., вызывает рост преступных проявлений со стороны рецидивистов, а также лиц, ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни*. «Каждое пятое преступление совершают ранее судимые, причем треть рецидивистов совершают новое в первый же год после освобождения. Плохо решаются вопросы социальной адаптации лиц, отбывших наказание, а ведь для них бытовое и трудовое устройство — главнейшее условие возвращения к честной жизни»**.

Обязательным условием обеспечения своевременного возвращения к честной трудовой жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы, являются: надлежащее трудовое и бытовое устройство, закрепление в трудовых коллективах, качественная организация индивидуальной воспитательной работы, осуществление государственного надзора и общественного контроля за поведением в быту и на производстве. Создать такие условия можно лишь на основе четкого нормативного регулирования вопросов, связанных с социальной адаптацией указанной категории лиц.

Проведенные в некоторых областях республики исследования строились по двум основным критериям. С одной стороны, изучение процесса осуществления социальной адаптации освобожденных из ИТУ, с другой — анализ применения действующего законодательства и ведомственных нормативных актов. Исследования выявили ряд серьезных недостатков. В первую очередь это нечеткая нормативная регламентация обязанностей государственных органов, трудовых коллективов, общественных организаций в решении проблем социальной адаптации в отношении ранее судимых, отсутствие реальной ответственности. Такое положение зачастую приводит к тому, что указанные лица продолжительное

* Правда. 1988. 13 апр.

** Коммунист. 1988. № 5. С. 57.

время не могут прописаться и трудоустроиться даже при наличии желания работать и вести законопослушный образ жизни. Так, в 1988 г. 33 тыс. бывших осужденных месяцами не могли трудоустроиться и прописаться. Именно здесь коренится одна из причин рецидивной преступности. В свою очередь, отсутствие четкого правового регулирования обязанностей и поведения ранее судимых в вопросах трудоустройства, неэффективность санкций за их выполнение создают условия для паразитического существования, тунеядства, пьянства, для рецидивной преступности.

Следует отметить, что поведение лица после отбытия наказания обусловлено рядом факторов, важнейшими среди которых выступают результаты карательно-воспитательного воздействия и обстоятельства постпенитенциарной адаптации.

Исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы, связанные с отрывом осужденного из привычной среды, влекут за собой ослабление, а иногда и утрату социально полезных связей, существенное ограничение выполняемых социальных ролей. Изменяется, причем далеко не в лучшую сторону, и личность бывшего осужденного.

Сам факт пребывания в местах лишения свободы, в среде правонарушителей, в большинстве случаев оказывает на личность осужденного негативное влияние. Такой образ жизни формирует свои правила поведения и свою, противоположную общепринятой, мораль, ломает судьбу и коверкает психику. В период отбывания наказания развитие отрицательных установок личности сдерживается посредством исправительно-трудового воздействия, а после освобождения, если не созданы условия, способствующие их торможению, такие установки могут усугубляться. Более того, не все освобожденные даже при благоприятном решении вопросов трудового и бытового устройства становятся на путь честной трудовой жизни.

Так, рецидивист П., освобожденный из ИТК строгого режима, после отбытия всего срока наказания, несмотря на благоприятно складывающуюся социальную адаптацию, не встал на путь исправления, решил продолжать преступную деятельность. На автовокзале г. Днепропетровска, представляясь пассажирам работником уголовного розыска, он занимался разбоем. При задержании оказал вооруженное сопротивление работникам милиции. В беседе в колонии строгого режима, где он начал отбывать новый длительный срок лишения свободы, П. рассказал, что сильное влияние на формирование его личности оказал отец, рецидивист в прошлом, сумевший внушить сыну «романтику» воровской жизни. Отсутствие должного социального контроля за его поведением после освобождения, трудности адаптации (со слов П.: «15 лет не был на свободе и тяжело было освоиться») в совокупности с другими обстоятельствами обусловили совершение им новых тяжких преступлений. Складывающаяся на первых

порах социальная адаптация не смогла обеспечить устойчивое положительное поведение.

Совершенно очевидно, что настала необходимость в создании системы закрепления результатов исправления и перевоспитания осужденных, отбывших наказание в виде лишения свободы, целью которой явилось бы обеспечение приобщения освобожденных к честной трудовой жизни, успешная их социальная адаптация.

Действующее законодательство предусматривает мероприятия, направленные на повышение эффективности социальной адаптации осужденных, отбывших наказание. Правовая регламентация вопросов бытового и трудового устройства освобожденных из мест лишения свободы содержится в ст. 47 Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, ст. 116 Исправительно-трудового кодекса УССР, где предусмотрена обязанность исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов не позднее 15-дневного срока со дня обращения освобожденных от наказания лиц за содействием в трудоустройстве обеспечить их работой, по возможности с учетом специальности, а в необходимых случаях и жильем. Предписания исполкомов, касающиеся вопросов трудоустройства, являются обязательными для руководителей предприятий, учреждений и организаций. В то же время данное положение носит общий характер, не конкретизировано в других нормативных актах, а ответственность за невыполнение таких предписаний отсутствует. Поэтому его практическая реализация существенно затруднена.

Таким образом, в соответствии со ст. 116 ИТК УССР необходимо, чтобы освобожденный из мест лишения свободы своевременно устроился на работу. Важно также, чтобы трудовой коллектив, в котором он будет работать, проявил к нему максимум внимания, особенно в первое время. К сожалению, нередко случаи отказа в приеме на работу такому лицу со стороны отдельных руководителей по мотивам прежней судимости, а принятые не всегда оказываются в сфере активного воспитательного воздействия, в результате чего вновь совершают преступления.

Зачастую освобожденные из мест лишения свободы не всегда получают необходимую помощь в трудоустройстве, особенно в тех случаях, когда ими утрачены документы или они начинают вести антиобщественный образ жизни, пьянствовать. Анализ рецидивной преступности среди данной категории осужденных показывает, что если после освобождения из ИТУ они были трудоустроены и обеспечены общежитием, то повторные преступления со стороны большей их части были предупреждены. И наоборот. Не секрет, что зачастую в отделах кадров заводов и строек неохотно принимают людей, вернувшихся из «мест, не столь отдаленных». Отсюда — заколдованный круг, выход из которого человеку с ослабленными социальными связями нередко видится в новом преступлении, возвращении к привычному колонистскому быту.

Единственно верный путь — это индивидуальный подход к каждому освобожденному, активное привлечение к воспитательной работе родственников, трудовых коллективов. Большинство лиц, отбывших наказание за хищение социалистического имущества, в целом своевременно трудоустраиваются (до 87% из них устроились на работу в течение месяца со дня прибытия к месту жительства. Причем в 37,2% случаев судимые за корыстные преступления после освобождения из мест лишения свободы приняты на прежнее место работы). На первый взгляд, данные обнадеживающие. Однако более глубокий анализ показал, что эта категория освобожденных приезжает к прежнему месту жительства, к своим семьям и не встречает, как правило, препятствий в прописке и устройстве на работу, поскольку не утратила связи с предприятиями и организациями, где работала до ареста.

Лица, которые испытывают трудности в бытовом и трудовом устройстве, и те, кто не желает трудиться, составляют незначительный процент от общего количества судимых (в 11,6% случаев вопрос о трудоустройстве освобожденных от отбывания наказания органами внутренних дел не решался; в более чем 80% случаев освобожденные от отбывания наказания не работали на протяжении от 1 до 6 мес.). Именно данной категории лиц должны уделять внимание исполкомы местных Советов, общественные организации, РОВД, поскольку в большинстве своем эти лица являются неоднократно судимыми и вероятность совершения повторных преступлений с их стороны наиболее высока. Как показали результаты обследования, одним из факторов, отрицательно влияющих на социальную адаптацию освобожденных из мест лишения свободы, является бесцельная перемена места жительства (11,6% не имели постоянного места жительства на момент совершения последнего преступления).

Для успешной социальной адаптации освобожденных недостаточно трудоустроить их в коллективы, способные оказать должное воспитательное воздействие. Со стороны органов внутренних дел, наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних важно контролировать поведение таких лиц, следить за тем, чтобы они, особенно первое время (от 1 до 6 мес.), добросовестно трудились и примерно вели себя в быту и на производстве. Бывают случаи, когда освобожденный из места лишения свободы не изъявляет желания работать, а РОВД, наблюдательная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних занимают позицию стороннего наблюдателя, надеясь, что данное лицо когда-нибудь обратится к кому-либо из них за помощью в трудоустройстве. Фактически, и это подтвердило исследование, государственные органы и общественные организации занимаются трудоустройством лишь тех, кто к ним обращается, не проявляя инициативы по выявлению уклоняющихся от общественно полезного труда (в более 78% случаев освобожденные от отбывания наказания трудоустраивались самостоятельно).

Зачастую отдельные лица после трудоустройства прекращают работу ввиду различных причин (работа не по специальности, низкий размер заработной платы и др.), переходят на работу, от которой они получают большее удовлетворение (27,8% освобожденных из числа судимых за корыстные преступления не изъявили желаний трудиться; у 11,1% лиц не сложились взаимоотношения с администрацией предприятий и трудовым коллективом; 22,2% таких лиц хотели работать, но не могли найти нужной работы; в 11,1% — хотели устроиться на любую работу, но самостоятельно не смогли это сделать).

Сказанное еще раз свидетельствует о том, что деятельность исполкомов местных Советов, наблюдательных комиссий, связанная с трудоустройством освобожденных от отбывания наказания с учетом имеющейся специальности, малоэффективна. Иногда причиной рецидива могло являться стремление судимого уйти из-под контроля трудового коллектива и общественных организаций по месту работы. Отметим, что в 94,7% случаев освобожденные от отбывания наказания характеризовались по месту работы положительно, в 42,1% — были удовлетворены работой. В то же время анализ причин увольнения судимых с работы показывает: в 23% случаев они просто не хотели работать; в 15,4% — оставили место ввиду плохих отношений с трудовым коллективом; в 7,7% — из-за работы не по специальности. И только в 15,4% случаев причиной ухода с предприятия, где были трудоустроены после освобождения из мест лишения свободы, явился низкий заработок. Материалы обследования показывают, что освобожденные после трудоустройства имели достаточно высокие заработки (от 70 до 100 р. в месяц — 18,4%, от 100 до 150 — 44,7%, свыше 150 р. — 20%).

Изложенные недостатки в работе по трудовому и бытовому устройству освобожденных от отбывания наказания, на наш взгляд, во многом обусловлены отсутствием должного взаимодействия и согласованности ИТУ и РОВД, наблюдательной комиссии, комиссий по делам несовершеннолетних. Психологическая отчужденность судимого лица, нежелание подчиниться требованиям трудового коллектива и, что очень часто, нежелание трудиться при отсутствии надлежащего контроля за поведением в быту и на производстве, процессом закрепления таких лиц на производстве со стороны исполкомов местных Советов народных депутатов, отделов по трудоустройству, органов внутренних дел, советов профилактики трудовых коллективов, наблюдательных комиссий, иных общественных организаций затрудняют процесс социальной адаптации, а нередко и обуславливают совершение новых преступлений.

Необходимы совместное изучение и обобщение научными учреждениями и практическими органами накопленного опыта применения новых институтов исправительно-трудового законодательства, а также разработка мер по улучшению качества преду-

предительной деятельности советских, правоохранительных и хозяйственных органов в сфере трудового и бытового устройства отбывших наказание, по закреплению их в трудовых коллективах, совершенствованию институтов шефства и наставничества, повышению действенности мер воспитания и социального контроля. Местные Советы народных депутатов на своих сессиях должны специально рассматривать состояние работы по трудоустройству бывших осужденных. Следует отметить, что вопросами трудоустройства занимается большое количество органов и организаций, что вносит в их работу элементы заорганизованности. В данной связи считаем необходимым установить и четко разграничить компетенцию каждого из них, а также субординацию их в общей структуре органов, ведущих борьбу с рецидивной преступностью. Для этого необходим координирующий орган, который бы объединил их усилия. Представляется, что таким координирующим органом могла бы стать наблюдательная комиссия, в ведении которой сосредоточивались бы все сведения об освобожденных от отбывания наказания, различные данные о потребностях в рабочих и количестве вакантных мест. Думается, прежде всего нужно ввести должность освобожденного секретаря комиссии. В нормативном порядке следует четко определить обязанности по трудоустройству освобожденных от отбывания наказания исполкомов местных Советов, органов внутренних дел, руководителей предприятий, общественных организаций, а также наблюдательной комиссии как координирующего органа. И, наконец, руководителям ИТУ необходимо подготавливать осужденного к дню освобождения, прививать ему нравственные ориентиры, без которых невозможно возвращение к нормальной честной жизни.

Поступила в редколлегию 06.03.88

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ ПРЕСТУПНОСТИ И НАРКОМАНИИ

Процесс наркотизации представляет собой серьезную угрозу человеческой цивилизации. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, общая численность наркоманов достигает 48 млн. чел. Смертность от наркомании и алкоголизма занимает в настоящее время третье место после сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний. И если этот процесс и дальше будет происходить такими темпами, то никакие усилия медицины не смогут предотвратить деградацию населения планеты. Распространение наркотиков и незаконная торговля ими стали преступлениями международного характера. Посягая на жизнь и здоровье людей, они подрывают экономику многих стран. Торговля наркотиками и контрабанда ими сегодня, пожалуй, самый доходный бизнес в капиталистических странах.

Тот факт, что в странах Восточной Европы наркомания пока не получила столь угрожающего распространения, ни в коей мере не снижает актуальность борьбы с нею.

Статистика свидетельствует о росте преступлений, связанных с наркотиками и наркоманией, о появлении организованных преступных групп, занимающихся торговлей наркотиками. В постановлении ЦК КПСС «О состоянии борьбы с преступностью в стране и дополнительных мерах по предупреждению правонарушений» от 2 апреля 1988 г. особое внимание обращено на необходимость «вести непримиримую борьбу с преступностью на почве пьянства, с самогонварением, наркоманией» [2].

За период 1981—1985 гг. количество преступлений, вызванных незаконными действиями с наркотическими средствами, увеличилось более чем в два раза. В 1986 г. отмечен рост такого рода преступлений на 34% [5, с. 12—16]. Если с 1966 по 1975 гг. число осужденных за эти преступления увеличилось в целом по стране менее чем в 2 раза, то за 1976—1985 гг.— более чем в 4. За последние 10 лет в Украинской ССР удельный вес осужденных за преступления, связанные с наркотиками, в структуре всей судимости увеличился до 3,7%. В 1986—1987 гг. к уголовной ответственности было привлечено около 60 тыс. чел. На начало 1988 г. в органах МВД на учете состояла 131 тыс. чел., хотя бы один раз пробовавших наркотики. Из них 50 тыс. были признаны наркоманами [7]. В стране выявлено 22 тыс. токсикоманов. В 1987 г. органами внутренних дел конфисковано 42 т наркотических веществ [3, с. 55].

Таким образом, четко прослеживается тенденция к росту нар-

комании и связанной с ней преступности. Положение усугубляется тем, что среди совершивших преступления, связанные с наркотиками, более 75% составляют лица в возрасте до 30 лет.

Преступность и наркомания — тесно взаимосвязанные явления. Вокруг наркотиков концентрируются самые разнообразные преступления. Это и незаконные действия с наркотическими веществами, за которые предусмотрена уголовная ответственность (ст. 229¹—229⁷ УК УССР), и преступления корыстного характера, совершаемые с целью добычи средств для покупки наркотиков, и тяжкие насильственные преступления против личности на почве наркомании.

Общезвестна высокая цена, за которую приобретаются наркотики. Так, 22% заядлых наркоманов они обходятся от 1 до 3 тыс. р. ежемесячно [7]. Стремление добыть деньги для приобретения наркотиков обуславливает и совершение преступлений корыстного характера. Достаточно отметить, что в отдельных регионах до 50% квартирных краж совершается наркоманами. Например, в Алма-Ате более 50% всех имущественных преступлений, в том числе квартирных краж, совершено наркоманами.

Наркотики разрушают нервную систему и подрывают нормальное течение всех психических процессов, дезорганизуют процессы возбуждения и торможения, расстраивают сознание и волю, в конечном счете приводят к полной нравственной и физиологической деградации личности. В состоянии наркотического опьянения или голодания человек утрачивает природную адекватную реакцию на внешние раздражители. Все это отражается на его поведении и во многом предопределяет совершение тяжких насильственных преступлений против личности: убийств, разбойных нападений, грабежей, изнасилований.

Чтобы работа по профилактике наркомании и преступности, с ней связанной, была целенаправленной и результативной, необходимо искоренить причины, которые приводят все большее количество людей к игле или сигарете. В настоящее время широкие комплексные исследования этих проблем еще отсутствуют. Отметим, что механизм пагубного воздействия наркотиков на организм человека в общем достаточно изучен медицинской наукой, хотя ряд аспектов данной проблемы, особенно разработка эффективных методов лечения наркоманов, остается открытым и в этом направлении учеными ведется активный поиск. Социальные же корни наркомании изучены недостаточно. Практика еще не располагает надежной информацией об экономических, медико-биологических и правовых аспектах причинного комплекса наркомании. Такая ситуация затрудняет определение основных направлений профилактики наркомании, средств и способов антинаркотической борьбы.

Неправильно видеть в наркомании одни лишь «пережитки прошлого» в сознании и поведении людей или «растлевающее влияние Запада». Причины наркомании следует искать в реаль-

ных проблемах и трудностях развития нашего общества, в недостатках воспитательной деятельности, а в целом — в «негативных явлениях социально-экономического развития общества» [1, с. 4]. Преступность, связанная с наркоманией, и сама наркомания, имея социально обусловленный характер, детерминируются и некоторыми неантагонистическими противоречиями. Негативные явления в развивающейся системе, которой является социалистическое общество, непосредственно связаны с внутренними и внешними противоречиями ее развития [8, с. 187]. Поэтому с криминологических позиций важным представляется установление тех конкретных явлений и процессов, которые определяют, обуславливают, способствуют существованию, изменению и совершению преступлений в социалистическом обществе. Мы солидарны с теми авторами, по мнению которых, причины преступлений — это «всегда экономические, социальные, психологические явления и процессы, детерминирующие их в своей совокупности как свое следствие» [6, с. 19].

С учетом изложенного можно выделить три группы причин: социально-психологические, организационно-управленческие и культурно-воспитательные. К социально-психологическим, на наш взгляд, относятся те негативные явления общественной психологии, которые длительное время воздействовали на сознание и волю молодежи. Долгие годы застоя, грубейшие нарушения основных принципов социализма крайне отрицательно сказались на формировании нравственно-этических ценностей подрастающего поколения. На фоне застойных явлений, всеобщей лжи, лицемерия и конформизма молодежь все более отстранялась от нравственных устоев. Работа государственных и общественных организаций, включая комсомол, насквозь была пронизана формализмом. В результате мы утратили непосредственное нравственное влияние на молодежь. А ведь общеизвестно, что эмоциональная острота восприятия общественных противоречий и недостатков в молодом возрасте значительно сильнее. Воздействие указанных явлений и процессов многократно усиливалось при неблагоприятных условиях семейного воспитания, бытового окружения. Социологические исследования показали, что для семей наркоманов характерны «постоянные конфликты между родителями, пьянство отца, эмоциональная отверженность со стороны матери, жестокое обращение с подростком в семье» [4].

Организационно-управленческого рода причины связаны и с тем, что длительное время проблема наркомании в нашей стране не существовала. В результате не принимались надлежащие меры по охране мест выращивания мака и конопли, отсутствовал должный контроль за реализацией наркотических средств в аптеках, больницах, при их переработке на предприятиях, при хранении на складах. По сути не велась борьба с наркоманией правоохранительными органами, государственными и общественными организациями, имела место разобщенность их действий, отсутство-

вала координация и взаимодействие с органами здравоохранения, слабо проводилась профилактика наркомании.

К причинам культурно-воспитательного характера следует отнести серьезные просчеты в организации содержательного досуга молодежи. Учреждения культуры и спортивные сооружения по-прежнему используются не в полную силу. Необходимы широкие социальные мероприятия, направленные на обеспечение здорового физического и гармоничного культурного развития личности, нормальных условий жизни человека. К этим условиям относится гарантирование государством для граждан прав на труд, отдых, образование, жилище, медицинское обслуживание и социальное обеспечение. Отношение нашего государства к данному вопросу основывается на том, что всемерное внимание к человеческому фактору является важнейшей предпосылкой для полного искоренения наркомании.

Учитывая, что эта проблема — смежная для медицинских, правовых и педагогических наук, в настоящее время представляется необходимым создание единого центра по исследованию всего комплекса вопросов, связанных с наркотизмом, разработке рекомендаций по его профилактике.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. «О состоянии борьбы с преступностью в стране и дополнительных мерах по предупреждению правонарушений». Постановление ЦК КПСС от 2 апреля 1988 г. // *Известия*. 1988, 13 апр. 3. *Власов А.* На страже правопорядка // *Коммунист*. 1988. № 5. 4. *Гульдэн В.* Подросток, «выпавший из гнезда» // *Правда Украины*. 1988. 1 марта. 5. *Гусев С.* Наркомания: тревожная тенденция // *Соц. законность*. 1988. № 2. 6. *Даньшин И. Н.* Факторы, детерминирующие корыстные преступления против социалистической собственности // *Проблемы соц. законности*. 1984. Вып. 14. 7. *Иллеш А., Шестинский Е.* Наркомания: отчет дает милиция // *Известия*. 1988. 29 февр. 8. *Кудрявцев В. Н.* Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.

Поступила в редколлегию 30.03.88

**О ПОНЯТИИ И КЛАССИФИКАЦИИ ТАКТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ
РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Важное направление совершенствования методики расследования преступления — постоянное пополнение следственного арсенала новыми эффективными формами организации расследования, основанными на глубоком проникновении в криминалистическую сущность преступлений и применительно к условиям различных следственных ситуаций. Одним из путей решения данной проблемы является теоретическая разработка и практическое внедрение тактических операций в криминалистическую методику.

Идея применения тактических операций при расследовании преступлений основывается на выделении в процессе расследования задач тактического характера, решение которых обеспечивает установление обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу, и определении средств их решения (следственные и иные действия). Указанные действия в своей совокупности образуют тактическую операцию. При этом тактические задачи рассматриваются как цель, а тактические операции — как средство ее достижения.

Реализация идей применения тактических операций при расследовании преступлений требует детальной теоретической разработки категории «тактическая задача расследования», определения ее понятия, признаков и структуры.

Ученые, исследующие данную проблему, высказывают различные суждения. Так, А. В. Дулов в качестве признака тактической задачи выделяет высокий уровень общности [2, с. 14]. В. И. Шиканов рассматривает ее как один из компонентов системы задач, решение которых, по замыслу следователя, позволит ему успешно провести расследование [5, с. 18]. А. В. Лагутин подчеркивает подчиненность конечной цели расследования [4, с. 16]. Н. В. Карагодин предлагает исходить из сложности задачи как главного ее признака [3, с. 142]. Н. П. Яблоков выделяет сложность и высокий уровень общности [6, с. 85]. Л. Я. Драпкин указывает на несколько признаков: относительная сложность, промежуточный характер, подчиненность конечной цели расследования [1, с. 60].

Анализ изложенных точек зрения позволяет заключить, что тактическая задача расследования характеризуется: относительно высоким уровнем общности (А. В. Дулов, Н. П. Яблоков); связью с предметом доказывания по уголовному делу (В. И. Шиканов); подчиненностью конечной цели расследования (Л. Я. Драпкин, А. В. Лагутин); промежуточным характером (Л. Я. Драпкин); высокой степенью сложности (Н. П. Яблоков,

Л. Я. Драпкин, Н. В. Карагодин). Сказанное позволяет рассматривать тактическую задачу как относительно сложную, обусловленную предметом доказывания по уголовному делу и подчиненную конечным целям расследования.

Однако представляется, что данный подход нельзя назвать бесспорным. Дискуссионным здесь является признак «обусловленность предметом доказывания по уголовному делу». В условиях реального расследования преступления тактические задачи, определяемые с учетом данного признака, окажутся ограниченными, ибо не будут ориентировать на выяснение обстоятельств, находящихся за пределами предмета доказывания по уголовному делу, но в конечном счете связанных с ним. Аргументируя приведенное положение, следует отметить, что в процессе расследования преступления предмет деятельности следователя не ограничен обстоятельствами, входящими в предмет доказывания. Как правило, он более широк. Сказанное объясняется тем, что наряду с предметом доказывания зачастую приходится устанавливать обстоятельства, непосредственно им не обусловленные, но имеющие большое криминалистическое значение. Так, при расследовании хищений государственного или общественного имущества, совершенных с использованием служебного положения, нередко приходится устанавливать характер личных связей материально-ответственных или должностных лиц. Иногда в процессе расследования хищений приходится устанавливать наличие у подозреваемых объектов (кроме жилья), где они могут скрывать имущество и ценности, добытые преступным путем.

Изложенное дает основание считать, что деятельность следователя при расследовании преступлений обусловлена не только предметом доказывания по уголовному делу, но и обстоятельствами криминалистического характера, к которым можно отнести криминалистическую характеристику преступлений определенного вида и следственные ситуации, складывающиеся на определенных этапах расследования. С указанных позиций представляется целесообразным при определении признаков тактической задачи расследования учитывать также ее предметный характер, т. е. наличие непосредственной связи с предметом деятельности следователя при расследовании преступлений.

Если исходить из того, что тактическая задача носит предметный характер, а предмет деятельности обусловлен предметом доказывания по уголовному делу, криминалистической характеристикой и следственной ситуацией, то и тактические задачи расследования также обусловлены указанными обстоятельствами. На данном основании тактическую задачу расследования правомерно рассматривать как важную предметную задачу промежуточного характера, подчиненную конечным целям расследования.

Такой подход к пониманию тактических задач позволяет их классифицировать на две группы: тактические задачи процессуаль-

ного характера (задачи расследования, непосредственно обусловленные предметом доказывания по уголовному делу); тактические задачи криминалистического характера (обусловленные криминалистической характеристикой преступления и следственной ситуацией).

Постановка и решение тактических задач расследования, непосредственно связанных с предметом доказывания по уголовному делу, обеспечивают необходимую полноту расследования и в конечном счете служат целям объективности расследования. Решение каждой такой задачи выступает в качестве необходимой предпосылки выполнения требований уголовного судопроизводства в целом. Это означает, что такие тактические задачи должны быть подчинены целям установления места, времени и способа совершения преступления, доказывания виновности либо невиновности обвиняемого, установления характера и размера ущерба, причиненного преступлением. Задачи данной группы характеризуются минимальной факультативностью, поскольку необходимость их постановки и решения обусловлена не следственной ситуацией или тактическими соображениями следователя, а императивным предписанием уголовно-процессуального закона (ст. 64 УПК УССР).

Тактические задачи, непосредственно не связанные с предметом доказывания по уголовному делу, обусловлены криминалистическими обстоятельствами (криминалистическая характеристика преступления определенного вида и следственные ситуации, складывающиеся на различных этапах расследования). Знание закономерностей совершения преступлений определенного вида (криминалистической характеристики) ориентирует следователя в том, какие изменения вносят преступники, какие следы остаются, какова механика совершения преступления, что в конечном счете позволяет правильно сформулировать тактические задачи расследования. Так, при расследовании убийств, совершенных в условиях неочевидности, всегда возникает задача установления подозреваемых лиц, орудия совершения преступления и т. п. При расследовании хищений государственного или общественного имущества, совершенных с использованием служебного положения, задач такого рода не возникает. И это вполне закономерно, так как в криминалистическом плане указанные виды преступлений имеют разные характеристики. Практика показывает, что значительная часть хищений, совершенных с использованием служебного положения, маскируется наиболее часто путем подлогов, сокрытия или уничтожения документов, отражающих операции с товарно-материальными ценностями, ставшими предметом посягательства. Это обстоятельство порождает необходимость постановки и решения задач по установлению указанных документов, обеспечения их сохранности для последующего исследования как следователем, так и специалистами.

Рамки настоящей статьи не позволяют в полной мере осве-

тить рассматриваемую проблему, поэтому ограничимся одним из ее аспектов — связью тактических задач расследования со следственными ситуациями. Ее сложность и неоднозначность позволяют выделить две структуры: первая отражает характер связи следственных ситуаций с тактическими задачами, которые непосредственно обусловлены предметом доказывания по уголовному делу; вторая — с задачами криминалистического характера. Анализ первой структуры дает основание для следующих выводов: следственные ситуации не влияют на возникновение указанных тактических задач расследования; следственные ситуации оказывают влияние на процесс их решения (на выбор следственных средств и тактику действий следователя). Исследование второй структуры позволяет утверждать: следственные ситуации определяют возникновение тактических задач такого рода; следственные ситуации влияют на процесс решения указанных задач (на выбор, последовательность и тактику действий следователя).

Список литературы: 1. *Драпкин Л. Я.* Первоначальные следственные действия в методике расследования преступлений и проблема их эффективности // Вопросы методики расследования преступлений. Свердловск. Вып. 50. 1978. 2. *Дулов А. В.* Тактические операции при расследовании преступлений. Минск, 1979. 3. *Карагодин Н. В.* Тактические операции в теории криминалистики и следственной практике // Вопросы совершенствования социального и правового регулирования. Свердловск, 1981. 4. *Лагутин А. В.* Тактические операции при расследовании преступлений // Криминалистика и судебная экспертиза. К., 1980. Вып. 20. 5. *Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений.* Иркутск, 1983. 6. *Яблоков Н. П.* Криминалистическая методика расследования. М., 1985.

Поступила в редколлегию 27.02.88

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЭТИКИ

Объектом изучения юридической этики являются профессиональная мораль юриста, а также категории, выражающие ее сущность и содержание: профессиональная справедливость, профессиональный долг, профессиональная совесть и честь, многие другие.

Перестройка всех сторон жизни общества затрагивает и деятельность сотрудников правоохранительных органов. Из необходимости укрепления социалистической законности и правопорядка вытекают и новые ответственные задачи, стоящие перед кадрами советских судов, прокуратуры, милиции и других правоохранительных органов [2].

Изучение методологических проблем юридической этики позволяет глубже проникнуть в сущность профессиональной морали юриста, в нравственное содержание норм и принципов материального и процессуального права, процессуальных действий. Философской основой указанных проблем выступает всеобщий метод материалистической диалектики.

Рассматриваемые проблемы юридической этики тесно взаимосвязаны с расширением сферы моральной регуляции, повышением роли и значения функционального анализа диалектики нравственного и правового сознания.

Методологические проблемы есть способы разрешения задач познания происхождения, сущности и социальных функций морали юриста на стыке механизмов морального и правового регулирования с позиций противопоставления добра злу в процессе юридической практики. Данное определение является, на наш взгляд, ключевым, поскольку раскрывает содержание и методы разрешения указанных проблем, их объективный характер в условиях функционирования социалистической законности.

Методологическому анализу подлежат также законы юридической этики: постоянное возрастание роли профессиональной морали юриста по мере развития и обновления всех сторон жизни советского общества, диалектика необходимости и профессиональной свободы юриста, детерминизм, свобода морального выбора и моральная ответственность юриста за поступки. Методологическое значение приобретает профессиональная надежность юриста на основе изучения его профессиональной морали как продукта общественного разделения труда, инструмента регулирования профессиональных отношений между правоохранительными органами и остальной подавляющей частью общества (социальный аспект). Очень актуальным в этой связи представляется вывод

К. Маркса о том, что «сохранение жизни нравственных отношений есть не только право законодателя, но и его *обязанность...*» [1, т. 1, с. 163].

Основоположники марксизма рассматривали общую и профессиональную мораль как отражение конкретно-исторической общественной эпохи, ее общественных отношений, моральной и юридической практики. Профессиональную мораль юриста неправоммерно замыкать в рамках элементарных правил этикета, рассматривать ее как внешний придаток профессии, некий набор условностей. Ее нужно трактовать как общественную необходимость, выраженную в нравственных требованиях к юристам. Сказанное еще раз подтверждает социальный характер юридической этики.

Важной методологической стороной указанной проблемы выступает *прикладное* значение юридической этики в форме определенной программы нравственного воспитания юридических кадров и научно обоснованного управления данным процессом. Это будет способствовать тому, что на работу в суды, прокуратуру, органы внутренних дел и юстиции будут отбираться политически зрелые, безупречные в нравственном отношении люди, сочетающие в себе высокую профессиональную подготовку с гражданским мужеством, неподкупностью, обостренным чувством справедливости [3]. Прикладное значение юридической этики концентрируется и в эмпирических исследованиях для получения необходимой информации о состоянии профессионального морального сознания сотрудников правоохранительных органов, их поведении на различных стадиях процесса, о понимании ими роли общественного мнения. Необходимо подчеркнуть, что общественное мнение — неотъемлемая сторона функционирования морали юриста там, где коллектив справедливо оценивает идейно-нравственную и профессиональную деятельность работника.

Юридическая этика одновременно выступает и философской наукой, поскольку истолковывает свой предмет в мировоззренческом плане, т. е. определяет место профессиональной морали юриста в системе отношения «специалист — объект — общество» на уровне первичности общественного бытия и вторичности профессионального морального сознания. Мировоззренческий аспект морали юриста предполагает форму отражения сущего (правового и морального порядка) с позиций должного. И лишь на данной основе исследователь способен совершить «переход в область конечных мировоззренческих выводов — о возможности познания, целеполагания, свободы, о высших ценностях общественного бытия, об идеалах, конечных целевых ориентирах, о смысле человеческого существования и т. п.» [4, с. 9]. Мировоззренческий подход к морали юриста включает не только миропонимание и ее социальное истолкование, но и профессиональное самосознание и идеалы, выполняющие роль конечных ценностных и целевых ориентиров. Указанный подход тесно связан с такой важной ме-

тодологической проблемой, как правильное понимание диалектики добра и зла — наиболее общих категорий юридической этики, ориентирующих юриста в философско-этическом направлении, оказывающих определяющее влияние на формирование его профессионального морального самосознания. Профессиональное зло гносеологически не мыслится вне сравнения со своим антиподом — профессиональным добром. «Диалектика добра и зла — ключевая проблема философско-этического знания», — справедливо отмечает Л. М. Архангельский [5, с. 6].

Признание юридической этики в качестве прикладной социально-философской науки будет содействовать выработке истинных гарантий защиты прав человека, оказавшегося по тем или иным причинам в сфере правосудия. Речь идет о разработке практических рекомендаций, способных поставить прочный заслон превращению уголовного процесса в обвинительный, если не сказать инквизиционный (как это было в период культа личности Сталина) или же деформированный (каковым по сути он был в застойные годы). Юристам-теоретикам и практикам предстоит многое сделать для превращения уголовного процесса в состязательно-демократический, гуманистический, по-настоящему гласный, способный защитить права человека, строго ориентированный на социальную справедливость и социалистическую законность.

Очень важным в деле усиления состязательности в процессе является практическое понимание методологического значения категории «мораль юриста» в свете ее духовного производства. К. Маркс писал: «Религия, право, мораль, наука, искусство и т. д. суть лишь особые виды производства и подчинения его «всеобщему закону» [1, с. 589].

Общественная природа морали юриста может быть раскрыта, с одной стороны, гносеологически, т. е. посредством выяснения ее сущности, специфики, социальных функций, выработанных в процессе совокупности общественной деятельности людей, с другой — во взаимосвязи теории с юридической практикой, взаимодействии морального и правового регулирования общественных отношений.

В условиях социализма как общая, так и профессиональная мораль юриста представляют собой нечто целое, единое в своем источнике. Юридическая этика функционирует в пограничной области между общей этикой и правоведением, отчленяя мораль юриста в относительно самостоятельную область, проникающую в сферу правового регулирования. Данное ее специфическое качество нельзя игнорировать как на стадии правотворчества, так и правоприменения.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 января 1987 г. М., 1987. 3. О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан: Постановление ЦК КПСС. М., 1986. 4. Практика — познание — мировоззрение. К., 1980. 5. Архангельский Л. М. Марксистская этика. М., 1986.

Поступила в редколлегию 07.03.88

Харьков

**БОРЬБА СССР ЗА ЗАКРЕПЛЕНИЕ В УСТАВЕ ООН ПРИНЦИПА
РАЗОРУЖЕНИЯ (1944—1945 гг.)**

Одним из важнейших итогов второй мировой войны явилось создание Организации Объединенных Наций. Она была призвана способствовать установлению нового международно-правового порядка, основанного на поддержании мира и безопасности. Устав Организации вобрал в себя лучшие идеалы свободолюбивого человечества, воплощенные в прогрессивном правосознании, заложил правовые основы развития демократического мира.

Конечно, в годы разработки Устава ООН, накануне ядерной эры, трудно было со всей определенностью предвидеть перспективы международных отношений, в том числе и последствия гонки вооружений. Тем более важно, что Устав ООН не только содержит общее обязательство государств сосуществовать в мире безопасном и в конечном счете разоруженном, но и предоставляет возможность конкретизировать данную обязанность в специальных международных договорах. Эта уставная норма остается основополагающей для современных международных отношений и международного права.

В совместном заявлении двух крупнейших ядерных держав — СССР и США, подписанном в Вашингтоне 10 декабря 1987 г., подчеркивается убежденность сторон в том, что, активизируя диалоги и поощряя конструктивное взаимодействие во всех сферах их отношений, они будут «способствовать — совместно с другими странами и народами — построению более безопасного мира в период, когда человечество вступает в третье тысячелетие» [1, с. 143].

Однако с первых лет существования ООН некоторыми юристами предпринимаются попытки исказить дух и букву Устава, подвергнуть ревизии его содержание, в том числе и важнейшие положения, закрепляющие принцип разоружения [8, с. 337; 10, с. 64]. Между тем Устав ООН остается наиболее крупным по числу участников международным договором, содержащим, хотя и в самой общей форме, данный принцип. Положение о том, что Устав ООН является основным общим обязательством по разоружению, зафиксировано во *всех* действующих международных договорах по ограничению вооружений и разоружению. В п. 13 Преамбулы договора о нераспространении ядерного оружия дословно приведено положение Устава ООН о необходимости установления и поддержания международного мира и безопасности «с наименьшим отвлечением мировых людских сил и экономи-

ческих ресурсов для дела вооружения» [2, 1970, № 14, с. 118]. Именно статья VI выступает правовым основанием заключения Договора по РСМД [1, с. 36].

Нормы регулирования вооружений и разоружения, содержащиеся в Уставе ООН, отражают наличный уровень международно-правового общедемократического правосознания. В Декларации Правительства СССР на Межсоюзной конференции в Лондоне 24 сентября 1941 г. подчеркивалось, что пути и средства организации международных отношений и послевоенного устройства мира следует искать на основе «отвечающих желаниям и идеалам свободлюбивых народов отношений международного сотрудничества и дружбы». Среди принципов, на которых должны строиться послевоенные международные отношения, Декларация назвала и полное всеобщее разоружение [7, с. 42].

Впервые наиболее широко проблема разоружения обсуждалась на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании в 1943 г.

В проекте совместной Декларации четырех государств от 20 сентября 1943 г. речь шла о совместных правах и усилиях: «Они (государства.— М. Б.) будут сотрудничать друг с другом в осуществлении возможного облегчения бремени вооружений для самих себя и для всего мира» [5, с. 46]. В исправленный американский проект декларации от 21 октября 1943 г. эти формулировки вошли без изменений.

Английский новый проект декларации четырех государств по вопросу о всеобщей безопасности от 4 октября 1943 г. содержит аналогичную американской формулировку, однако в нем введен термин «регулирование вооружений» и указана правовая форма его достижения — «всеобщее соглашение в отношении регулирования вооружений в послевоенный период» [5, с. 62].

Американский и английский проекты исходили из безусловно-го признания неразрывной связи между обеспечением безопасности и мерами по разоружению (избегая, правда, самого термина «разоружение»), рассматривая регулирование вооружений (причем всеобщее) в качестве условия режима международной безопасности.

В итоге в Декларации четырех государств по вопросу о всеобщей безопасности от 30 октября 1943 г., принятой Московской конференцией и имевшей в соответствии с процедурой конференции *юридически обязательный* характер, были определены принципы системы международного сотрудничества и безопасности. К таковым было отнесено и регулирование вооружений. Правительства СССР, США, Великобритании и Китая признали необходимым установление и поддержание «международного мира и безопасности при наименьшем отвлечении мировых человеческих и экономических ресурсов для вооружений», подчеркнули, что и впредь «они будут совещаться и сотрудничать друг с другом и с другими членами Объединенных Наций в целях достижения осу-

ществимого всеобщего соглашения в отношении регулирования вооружений в послевоенный период» [5, с. 321—322].

Исключительно остро встал вопрос о разоружении на конференции Объединенных Наций, состоявшейся в 1944 г. в Думбартон-Оксе. Именно здесь были согласованы основные положения Устава ООН, в том числе касающиеся регулирования вооружений и разоружения. СССР, как и ранее, исходил из необходимости принятия «самых широких мер для достижения международной безопасности». В Меморандуме Правительства СССР о международной организации безопасности от 12 августа 1944 г. отмечалось, что одной из ее целей должно быть «принятие всяких иных мер, имеющих отношение к укреплению всеобщего мира и развитию дружественных отношений между нациями» [4, с. 97]. Исходя из этого, СССР настаивал на доведении до логического завершения положений, связанных с существованием вооружений в послевоенный период, и ввел в оборот переговоров более емкую и конкретную терминологию — «сокращение вооружений» и «разоружение». Советский меморандум был принят за основу обсуждения в Думбартон-Оксе.

Официально провозглашенная в Думбартон-Оксе американская позиция явно ориентировалась на создание правового механизма послевоенного претворения в жизнь «системы регулирования вооружений и вооруженных сил», «регулирования производства оружия и международной торговли им». Имелось в виду заключение международного соглашения, предусмотренного Московской декларацией от 30 октября 1943 г. Причем США в еще более категоричной форме, чем на Московской конференции, подчеркнули в Меморандуме правительства от 18 июля 1944 г. связь между безопасностью и уровнем вооружений, в частности, отметив, что «несоблюдение обязательств в отношении регулирования вооружений и вооруженных сил и производства оружия и международной торговли им является достаточно серьезным действием, влекущим за собой угрозу миру или нарушение мира» [4, с. 56].

Однако под предлогом необходимости «предотвращения войны и для того, чтобы сделать невозможным намеренную подготовку к войне» США не желали сокращения своей армии и вооружений [6, с. 252]. На данном основании они предлагали ограничиться терминологией «регулирование вооружений», что предоставило бы им в перспективе достаточно широкую свободу в военной сфере. Сходную позицию заняла и Великобритания, которая в своем проекте акцентировала внимание на вопросах «сотрудничества вооруженных сил после войны» [4, с. 87].

Глава советской делегации А. А. Громько в донесении в НКВД СССР от 31 августа 1944 г. писал: «Имеется существенная разница в терминологии. В то время, как мы говорим о разоружении и сокращении вооружений, американцы и англичане говорят о регулировании вооружений. Нам представляется, что наша терминология является более правильной...» [4, с. 146]. В Итоговом

отчете советской делегации в Думбартон-Оксе за август—сентябрь 1944 г. по-прежнему констатируются серьезные трудности, связанные с согласованием текстов статей, касающихся разоружения: «Кадоган выступил против включения термина «разоружение» в главы V и VII и предложил заменить его словами «регулирование вооружений». По его мнению, включение данного термина, во-первых, заставит Военно-Штабной Комитет заниматься вопросами разоружения, вместо того, чтобы целиком посвятить себя вопросам поддержания мира, и безопасности, и, во-вторых, термин «разоружение» противоречит уже согласованным статьям документа о предоставлении квот вооруженных сил в распоряжение Совета для поддержания международного мира и безопасности. Данин поддержал Кадогана» [4, с. 191].

Такой подход США и Великобритании противоречил не только принципам будущей организации, которыми участники переговоров должны были руководствоваться в ходе переговоров, но и самой позиции этих стран («неразрывная связь безопасности и разоружения»), которую они неоднократно официально подтверждали. На деле это означало стремление западных союзников СССР по антигитлеровской коалиции выхолостить саму идею разоружения из Устава, когда стало ясно, что участь фашистской Германии решена, а СССР подтвердил, что он является оплотом социализма.

Механизм объединенных действий (в том числе и военных) государств по поддержанию международного мира и безопасности не исключает, а предполагает разоружение и сокращение вооружений. Именно такой подход отстаивал СССР, говоря о «минимально необходимом количестве вооружений для Организации» [9, с. 164]. Причем СССР не рассматривал создание военного механизма ООН в качестве самоцели. «Громыко настаивал на включении термина «разоружение» как лозунга будущего, указывая, что Военно-Штабному Комитету, несомненно, придется заниматься таким вопросом, если не сейчас, то через 5—10 и более лет. Тогда Кадоган заявил, что он вообще не согласен с термином «разоружение» [4, с. 191].

В ходе сложных переговоров в Думбартон-Оксе были выработаны Предложения о создании всеобщей международной организации. Так, в разделах В, в гл. V—VII содержались формулировки будущего Устава, включающие термины «разоружение» и «регулирование вооружений». Решение было закреплено в Сообщении о результатах предварительных переговоров делегаций правительств СССР, США и Соединенного Королевства по вопросу о создании Международной организации безопасности в Вашингтоне 10 октября 1944 г.

Последняя попытка исключить вопросы разоружения из компетенции органов Объединенных Наций была предпринята США и Великобританией на конференции в Сан-Франциско в 1945 г. Комитет 2 Комиссии II при изложении новой редакции компетен-

ции Ассамблеи пытался обойти в ней наименование вопросов разоружения [3, с. 517]. Однако это предположение не прошло. Конференция рекомендовала к подписанию Устав ООН, в текст которого положения о регулировании вооружений и разоружения вошли лишь с небольшими изменениями (по сравнению с согласованными в Думбартон-Оксе).

Во вступившем в силу 24 октября 1945 г. Уставе ООН вопросам разоружения и регулирования вооружений посвящены три статьи — 11, 26 и 47. В ст. 11 речь идет о «разоружении» и «регулировании вооружений», в ст. 26 — о необходимости наименьшего отвлечения мировых людских и экономических ресурсов для дела вооружения. Кроме того, содержится термин «система регулирования вооружений». В ст. 47 сказано о регулировании вооружений и возможном разоружении. Статья 11 прямо относит разоружение к принципам поддержания международного мира и безопасности.

Как видно, терминология Устава ООН по вопросам разоружения разнообразна. В ней учтены как советские, так и англо-американские предложения. Это явилось результатом тщательно выверенного согласования воле создателей Устава ООН. В данной связи принципиальное значение имеет различие в употреблении терминов «разоружение» и «контроль над вооружениями», «регулирование вооружений». Широкое применение западной дипломатией и политическими науками терминов «контроль над вооружениями» и «регулирование вооружений» вместо «разоружение» отнюдь не означает, как показали дискуссии в ходе выработки текста Устава ООН, различий в традициях употребления на Востоке и на Западе в общем тождественных понятий. Речь, таким образом, идет о противопоставлении отдельными буржуазными государствами более неопределенной по своему правовому содержанию концепции «контроля над вооружениями» либо «регулирования вооружений» концепции разоружения, имеющей строго нормативную основу и получившей широкое международное признание.

При выработке текста Устава ООН согласование воле государств шло именно по линии признания всеми участниками переговоров непосредственной связи между поддержанием международного мира и безопасностью и разоружением, что нашло закрепление, в частности, в ст. 11 Устава ООН.

Регулирование вооружений и разоружение на всем протяжении переговоров рассматривались как область широкого и обязательного сотрудничества государств в послевоенный период. Причем речь шла о сотрудничестве с целью достижения всеобщего соглашения в данной сфере, что и было закреплено в Уставе ООН (ст. 26 и 47).

Согласование воле государств в ходе переговоров, несомненно, выразило стремление к закреплению в Уставе ООН положений о регулировании вооружений и разоружении и связывалось это с

деятельностью организации в свете ее главной задачи — поддержания международного мира и безопасности.

Постановка вопроса о регулировании вооружений и разоружения в том виде, как это сделано в Уставе ООН, органически вытекает из самого его содержания, и, следовательно, данные положения не могут рассматриваться вне Устава, а должны толковаться лишь в контексте других его положений.

Список литературы: 1. *Визит* Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в Соединенные Штаты Америки, 7—10 декабря 1987 г. М., 1987. 2. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 3. *Конференция* Объединенных Наций в Сан-Франциско // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. М., 1984. 4. *Конференция* представителей СССР, США и Великобритании в Думбартон-Оксе // Там же. 5. *Московская конференция* министров иностранных дел СССР, США и Великобритании // Там же. 6. *Международные документы* периода Великой Отечественной войны. Ч. 1. М., 1945. Вып. IV. 7. *Сборник* действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. Т. XI. 8. *Оппенгейм Л.* Международное право. М., 1948. Т. I. 9. *Сталин И. В.* О Великой Отечественной войне Советского Союза. М., 1948. 10. *Bentwich N., Martin A.* Charter of the United Nations. L., 1951.

Поступила в редколлегию 17.03.88

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ В ЦЕЛЯХ ИЗВЛЕЧЕНИЯ НЕТРУДОВЫХ ДОХОДОВ

Важной функцией социалистического государства является борьба с нетрудовыми доходами. Вследствие ослабления контроля и ряда других причин обозначились группы людей с отчетливо выраженными собственническими устремлениями, с пренебрежительным отношением к общественным интересам [1, с. 46—47].

На необходимость более активного применения правовых средств борьбы с нетрудовыми доходами, в том числе получаемых путем использования в этих целях жилых помещений, указывается в постановлении ЦК КПСС «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами», Указе Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов», постановлении Совета Министров СССР «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами» [2, 1986, № 21].

Одной из мер, направленных на усиление борьбы с нетрудовыми доходами, являются установление контроля за использованием излишней жилой площади, упорядочение обменных операций, связанных с жильем, укрепление паспортного режима в городах и населенных пунктах. Министерством и ведомствам СССР, Советам Министров союзных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов предложено усилить контроль за использованием гражданами жилых помещений, исходя из того, что они не могут использоваться для личной наживы и в других корыстных целях, в ущерб интересам общества. Необходимо организовать учет лиц, сдающих жилые помещения, дачи, садовые домики в поднаем (наем), обеспечить строгое соблюдение ими требований законодательства, регулирующего вопросы поднайма (найма) жилья.

Актуальным поэтому представляется анализ правовых норм, определяющих последствия использования жилых помещений в целях извлечения нетрудовых доходов, и практики их применения.

Несмотря на некоторые расхождения по поводу определения понятия «нетрудовой доход» [4, с. 130; 6, с. 213; 9, с. 53; 11], ученые и практические работники отмечают, что для каждого из них характерны два основных признака: незаконность дохода (юридический аспект) и несоответствие затрат труда и величины полученного дохода (экономический аспект). Мы разделяем точку зрения, согласно которой «нетрудовой доход» — понятие в большей степени юридическое, чем экономическое [6, с. 213]. Думается,

что в основу юридического понятия «нетрудовой доход» (в том числе и употребляемого в жилищном законодательстве) следует положить именно юридический признак — незаконность, неправомерность получаемого дохода. С учетом изложенного под нетрудовым доходом следует понимать полученный неправомерным способом доход, как правило, не соответствующий количеству и качеству затраченного для его получения труда.

Как показывает анализ практики, использование жилых помещений в целях получения нетрудовых доходов наиболее часто происходит посредством сдачи их в поднаем (наем) со взиманием платы в размерах, значительно превышающих установленные законом пределы. Например, в 1986 г. финансовыми органами г. Одессы выявлено 2360 граждан, сдающих помещения с получением доходов в сумме 626,6 тыс. р., в том числе с 1 июля, т. е. со времени введения в действие Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов», выявлено 356 граждан с суммой доходов более 3 тыс. р. (по данным на 15 июля 1986 г. [13, 1986, 15 июля]). Кроме того, только за первое полугодие 1986 г. было выявлено почти 5 тыс. граждан, извлекающих нетрудовые доходы посредством сдачи жилых помещений в поднаем [13, 1986, 19 авг.].

Следует отметить, что в условиях весьма ощутимой в настоящее время нехватки жилья сдача жилых помещений в поднаем (внаем) целесообразна и необходима. Вместе с тем происходить это должно в рамках, установленных законом. В соответствии со ст. 91 Жилищного кодекса УССР наниматель жилого помещения вправе с согласия проживающих совместно с ним членов семьи и наймодателя сдавать в поднаем жилое помещение в случаях и в порядке, устанавливаемых настоящим Кодексом. Договор поднайма заключается в письменной форме с последующей регистрацией в жилищно-эксплуатационной организации. Несоблюдение указанного требования влечет недействительность договора (ст. 94 ЖК УССР). Изложенные требования к оформлению договора введены с целью обеспечения эффективного контроля за сдачей жилья в поднаем, размером платы за проживание и т. д. Поскольку в жилищном законодательстве ряда союзных республик аналогичные правила еще не предусмотрены, Совет Министров СССР в постановлении от 15 мая 1986 г. «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами» обязал Советы Министров союзных республик установить порядок регистрации договоров поднайма (найма) жилья, условия и предельные ставки оплаты предоставляемых в пользование поднаимателей (нанимателей) жилых помещений, имущества и оказываемых услуг.

Однако в настоящее время даже в тех союзных республиках, законодательством которых предусмотрена обязательная регистрация договоров поднайма, данное правило соблюдается далеко не всегда. Такое положение создает предпосылки для ненадлежащего использования жилья недобросовестными нанимателями.

Так, проверкой, проведенной прокуратурой Суворовского района г. Одессы, было установлено, что гр. К., проживавшая в однокомнатной квартире, сдала занимаемое помещение в поднаем (якобы в связи с временным выездом) гр. А. На самом деле К. из Одессы никуда не выезжала, а проживала у своих родственников. Кроме того, в квартире, сданной в поднаем, уже были прописаны гр. Ф., проживавший в действительности в г. Ильичевске, и гр. В., имеющая двух несовершеннолетних детей, проживавшая в Одессе по другому адресу. Все это стало возможным вследствие несоблюдения правил заключения договора поднайма, отсутствия должного контроля со стороны жилищно-эксплуатационных органов. Прокурором района было внесено представление на имя председателя исполкома Совета народных депутатов Суворовского района об устранении нарушений ст. 91 ЖК УССР, а также направлена информация начальнику Суворовского РОВД для решения вопроса в порядке ст. 97 УПК УССР о возбуждении уголовного дела по ст. 152 УК УССР, предусматривающей ответственность за незаконную переуступку жилого помещения и взимание квартирной платы свыше установленного размера.

В целях обеспечения контроля за соблюдением правил сдачи жилых помещений в поднаем (внаем) и установленных ставок платы за пользование сдаваемым жилым помещением перспективным представляется возложение посредничества при заключении договоров поднайма (найма) на определенные государственные организации. Некоторый положительный опыт уже имеется. Так, в Одессе согласно решению исполкома Одесского городского Совета народных депутатов № 777 от 18 декабря 1980 г. размещение граждан, прибывающих в город на отдых, лечение без путевок, в командировку и т. п. на срок до 1,5 мес., должно производиться через городскую квартирно-посредническую контору по ее направлениям. Большие перспективы открываются перед новой фирмой «Отдых» в Гагре. Ее сотрудники встречают приезжих на вокзале, доставляют и размещают в арендованных у местного населения квартирах, организуют питание и культурный досуг, обеспечивают доставку на дом билетов на обратный путь. Немаловажно при этом, что деньги квартиросдатчикам поступают через сберкассы по безналичному расчету [11, 1986, 18 июля].

Однако опыт показывает, что возложения указанных функций на специальную организацию недостаточно. Так, в Одессе, несмотря на установленный порядок сдачи жилья, «подпольные доброхоты», сдающие жилье отдыхающим, пытаются перехватить клиентов уже на вокзалах, сдать помещение в обход квартирно-посреднического бюро. Только за июль 1986 г. были привлечены к административной ответственности за сокрытие получаемых доходов от учета, обложения государственными налогами и содержание граждан на квартирах с нарушением паспортного режима 64 чел. [13, 1986, 11 авг.].

В этой связи очевидна необходимость не только возложения посреднических функций на определенные организации, но и обеспечения действенного постоянного контроля за соблюдением порядка сдачи жилья, разъяснительной работы среди населения, применения к виновным в соответствующих нарушениях мер предупреждения и ответственности, предусмотренных законом на случай получения нетрудовых доходов посредством сдачи жилья в поднаем (внаем).

Размер платы за пользование жилым помещением и за коммунальные услуги по договору поднайма устанавливается соглашением сторон, однако он не может превышать размера квартирной платы, уплачиваемой нанимателем за предоставляемое помещение (его часть), и соответствующей части его расходов по оплате коммунальных услуг (ст. 95 ЖК УССР). Размер платы за жилое помещение, сдаваемое внаем в доме ЖСК, не может превышать размера взимаемых с члена кооператива эксплуатационных расходов, приходящихся на сдаваемое помещение (его часть), и соответствующей части расходов по оплате коммунальных услуг (ст. 144 ЖК УССР). Квартирная плата за пользование жилым помещением в доме, принадлежащем гражданину на праве личной собственности, устанавливается соглашением сторон, но не может превышать предельных ставок, установленных для таких домов Советом Министров УССР. При этом плата за коммунальные услуги взимается помимо квартирной платы по утвержденным в установленном порядке тарифам (ст. 162 ЖК УССР). В курортных местностях могут быть установлены более высокие ставки платы за проживание. Например, в Одессе допускается взимание платы за проживание с граждан, прибывших на отдых, лечение и т. п. на срок до полутора месяцев, до двух рублей с человека в сутки. В Крымской области такая плата в период курортного сезона может составлять до 2 р. 50 к. с человека в сутки.

Следует отметить, что в настоящее время реальная плата по договору поднайма (найма) нередко весьма существенно превышает даже такие — достаточно высокие — ставки. Так, жительница Одессы А. содержала 12 квартирантов, каждый из которых платил ей по 5 р. в сутки. Кроме того, в нарушение установленного порядка сдачи жилья, А., имея 12 коек в своей квартире, укладывала спать приезжих по два человека на койку. Полученный ею доход составил 1210 р. У жителя Одессы П. на момент проверки, проводимой финансовыми органами, проживали две семьи по три человека и два студента. Его доход составил 1500 р. Плата за комнату в Ялте во время летнего сезона 1986 г. составляла 7—8 р. в сутки [7].

Примеров такого рода множество. Поскольку использование жилья в целях извлечения нетрудовых доходов приобрело довольно широкие масштабы, необходимо более стабильное и последовательное применение установленных законодательством санкций.

Ряд санкций за использование жилых помещений в целях извлечения нетрудовых доходов предусмотрен жилищным законодательством. В домах государственного и общественного жилищного фонда изолированная жилая площадь (или жилая площадь, которую можно изолировать), систематически используемая для получения нетрудовых доходов путем сдачи ее в поднаем, может быть изъята в судебном порядке, а незаконно полученные суммы — взысканы в доход государства (ст. 96 ЖК УССР). За систематическую сдачу внаем жилого помещения в доме ЖСК с целью получения нетрудовых доходов член кооператива может быть исключен из ЖСК и выселен вместе с проживающими с ним в жилом помещении лицами без предоставления другого жилого помещения (ст. 147—148 ЖК УССР). В случаях сдачи с целью получения нетрудовых доходов жилого дома (части дома), находящегося в личной собственности гражданина, имущество, систематически используемое собственником для извлечения нетрудовых доходов, подлежит безвозмездному изъятию в судебном порядке по иску исполкома местного Совета народных депутатов с последующим зачислением в фонд местного Совета народных депутатов (ст. 106 ГК УССР).

Кроме того, систематическое, с целью нетрудового обогащения, взимание квартирной платы свыше установленного законом размера является основанием для привлечения к уголовной ответственности по ст. 152 УК УССР.

Одно из условий применения вышеуказанных санкций — систематичность использования жилья для получения нетрудовых доходов. В практике сложилась вполне обоснованная, на наш взгляд, позиция, согласно которой систематичность имеет место как при многократной сдаче жилой площади в поднаем, так и при длительном использовании жилого помещения в этих целях по одному договору [9]. Как показывает анализ практики, наиболее часто жилая площадь используется для извлечения нетрудовых доходов именно посредством сдачи ее в поднаем (внаем) по одному договору на длительный срок. Например, житель г. Черкассы С. сдал свою квартиру Р. на полтора года, получив с нее 900 р. За это С. был осужден народным судом Сосновского района г. Черкассы по ст. 152 УК УССР к 1 году исправительных работ по месту работы с удержанием в доход государства 20% ежемесячного заработка и конфискацией в доход государства нетрудового обогащения. Кроме того, по иску Сосновского райисполкома у С. была изъята жилая площадь, использовавшаяся им с целью извлечения нетрудовых доходов [15].

Следует отметить, что отрицательные последствия систематической и длительной сдачи жилья с целью нетрудового обогащения усугубляются тем, что, как правило, такие лица используют нетрудовые доходы для того, чтобы вести паразитический, антиобщественный образ жизни, а квартира в ряде случаев превращается в сборище пьяниц, скрывающихся преступников и других

антисоциальных элементов [3, с. 26—27]. Поэтому важно не только выявление правонарушений и применение соответствующих мер ответственности, но и предупреждение сдачи жилья в поднаем (внаем) с нарушением установленных порядка и правил. При этом большая роль отводится советским, правоохранительным и жилищно-эксплуатационным органам, широкой общественности.

В соответствии с законодательством УССР (ст. 96 ЖК УССР) за использование жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда для получения нетрудовых доходов изъятию подлежит изолированная жилая площадь (или жилая площадь, которую можно изолировать). Такое решение вопроса представляется не совсем удачным, поскольку реализация этой санкции во многих случаях означает превращение отдельной квартиры в общую (коммунальную), что противоречит тенденции на ликвидацию общих квартир. Более приемлемым представляется решение данного вопроса в законодательстве некоторых других союзных республик. Так, в ст. 88 ЖК ТССР предусмотрено изъятие всей квартиры, используемой в целях извлечения нетрудовых доходов, если она содержит излишнюю жилую площадь для нанимателя, с предоставлением иного жилого помещения по установленной норме. В ЖК ЛатвССР (ст. 94) и ЖК УзбССР (ст. 89) за систематическую сдачу в поднаем излишней жилой площади в квартире, построенной по типовому проекту для одной семьи, в целях извлечения нетрудового дохода, предусмотрено изъятие этой квартиры с предоставлением взамен нанимателю и членам его семьи жилого помещения в пределах жилищной нормы. Изложенные правила представляются рациональными, ибо, во-первых, исключают превращение отдельных квартир в коммунальные, а, во-вторых, их применение означает принудительное изъятие излишков жилой площади в качестве санкции за правонарушение, что является исключением из общего правила, допускающего самостоятельное распоряжение гражданами имеющимися у них излишками жилой площади.

Другим, довольно распространенным способом использования жилых помещений в корыстных целях является незаконная возмездная переуступка жилого помещения, которая чаще всего происходит путем корыстного обмена, в результате которого одна сторона получает от другой вознаграждение за обмениваемое жилое помещение (за то, что оно большего размера, более благоустроенное, лучшего расположения и т. п.). Корыстный обмен запрещен законом (ст. 86 ЖК УССР). В случае его совершения он признается недействительным в судебном порядке, после чего стороны подлежат переселению в ранее занимаемые ими помещения (ст. 87—88 ЖК УССР). В данном случае применяются не меры ответственности, а меры защиты, не возлагающие дополнительных обременений на стороны. Такое решение законодателя, по нашему мнению, нуждается в уточнениях. Корыстный обмен (возмездная переуступка жилого помещения в доме государствен-

ного или общественного жилищного фонда) — по сути антисоциальная сделка, в отношении которой применение двусторонней реституции законом (ст. 49 ГК УССР) исключено. Поэтому целесообразно внести соответствующие уточнения и в жилищные кодексы.

Отметим, что совершение корыстного обмена не только влечет применение жилищно-правовых санкций, но и в соответствии со ст. 152 УК УССР является уголовно наказуемым деянием. Хотя и не часто (что в значительной степени объясняется трудностями доказывания факта получения «доплаты»), но в практике встречаются случаи привлечения лиц, совершающих корыстный обмен, к уголовной ответственности. Так, жительница Одессы Б., проживавшая в двухкомнатной квартире, обменяла занимаемое ею жилое помещение на одну комнату в общей квартире, получив за это от другой стороны 5 тыс. р. Поскольку в данном случае имела место незаконная переуступка за вознаграждение жилого помещения, прокурором г. Одессы было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 152 УК УССР.

Иногда незаконная переуступка жилого помещения прикрывается фиктивным браком, заключенным не с намерением создать семью, а единственно с целью: получить имущественную выгоду. Характерными признаками подобных браков являются непродолжительность состояния в браке, значительная разница в возрасте супругов, выезд того из супругов, который ранее занимал переуступаемое жилое помещение, на другое постоянное место жительства и т. п. [5, с. 21—22]. Фиктивный брак признается недействительным по ст. 45 КоБС УССР. Такое признание влечет за собой прекращение всех ранее возникших прав и обязанностей, предусмотренных законом для лиц, состоящих в браке (ст. 49 КоБС УССР). В отношении имущества, в том числе жилых помещений, приобретенного в таком браке, применяются соответствующие правила гражданского законодательства. Поскольку незаконная возмездная переуступка жилого помещения в доме государственного или общественного жилищного фонда является сделкой, совершенной с целью, противной интересам государства и общества, то при наличии умысла у обеих сторон все полученное по сделке взыскивается в доход государства (ст. 49 ГК УССР). Кроме того, лицо, переуступившее жилое помещение за вознаграждение, привлекается к уголовной ответственности по ст. 152 УК УССР. Вселившийся в жилое помещение подлежит выселению вместе с проживающими с ним лицами. Так, Д., собираясь выехать из г. Кировограда, с целью переуступки своей квартиры вступила в фиктивный брак с Т., получив от него за однокомнатную квартиру 3 тыс. р. Решением нарсуда Кировского района г. Кировограда брак был признан недействительным, Т. выселен из квартиры вместе с проживающими с ним лицами, а деньги, полученные за переуступку квартиры, взысканы в доход

государства. Кировоградский областной суд оставил решение народного суда в силе [14, 1982, № 2, с. 6].

Необходимо подчеркнуть, что использование жилья в целях извлечения нетрудовых доходов является питательной средой для «маклерства» — запрещенного законом посредничества частных лиц при совершении такого рода действий [10, с. 98; 7]. Искоренению этого «побочного» явления способствовало бы более активное применение предусмотренных законом санкций, в том числе мер уголовной ответственности, предусмотренных ст. 151 УК УССР («Коммерческое посредничество»). Судам надлежит иметь в виду, что уголовная ответственность за коммерческое посредничество может наступать лишь при наличии признаков, предусмотренных ст. 151 УК УССР (например, когда оно совершается в виде промысла, в крупном размере, в целях обогащения и т. п.).

Работа, направленная на пресечение незаконного обогащения отдельных групп граждан, требует активных, наступательных действий против лиц, получающих нетрудовые доходы, в том числе использующих в указанных целях жилые помещения.

Список литературы: 1. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 2. СП СССР. 3. Готлиб Р., Романова Л., Слуцкий В. Некоторые вопросы борьбы с паразитическим образом жизни // Сов. юстиция. 1985. № 19. 4. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1972. 5. Коломоєць В. Назрілі питання прокурорського нагляду за додержанням житлового законодавства // Рад. право. 1985. № 6. 6. Маслов В. Ф. Основные проблемы права личной собственности в период строительства коммунизма в СССР. Х., 1968. 7. Новоплянский Д. На чем они греют руки // Правда. 1986. 10 июня. 8. «О некоторых вопросах, возникших в практике применения судами Жилищного кодекса Украинской ССР» // Постановление Пленума Верховного Суда УССР от 12 апреля 1985 г. // Рад. право. 1985. № 7. 9. Самойлова М. В. Понятие, осуществление и защита права личной собственности граждан. Калинин, 1978. 10. Южаков Л. Дело о квартирных аферах // Советы народных депутатов. 1981. № 10. 11. Правда. 12. Известия. 13. Вечерняя Одесса. 14. Бюл. Верховного Суда РСФСР. 15. Архив народного суда Сосновского р-на г. Черкассы. 1983. Дело № 1—343; 2—1191.

Поступила в редколлегию 17.02.88

ИЗ ОПЫТА БОРЬБЫ ПАРТИЙНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ УКРАИНЫ СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА

Курс на обновление, демократизацию всех сторон общественной жизни, повышение творческой активности масс неотделим от укрепления социалистической законности и правопорядка. Партия объявила беспощадную войну расхитителям и взяточникам, бюрократам и очковтирателям, пьяницам и нарушителям трудовой дисциплины — всем тем, кто грубо попирает законы и нормы нашей жизни. Успешной борьбе с правонарушениями могут служить изучение и использование опыта, накопленного партийными организациями, государственными органами в условиях нэпа. Новая экономическая политика, одобренная и принятая X съездом РКП(б) (март 1921 г.), основанная на строгом учете экономических сил страны, предоставила широкие возможности для развития частного предпринимательства. Значительное число нэпманов с первых же дней своей деятельности стало на путь злоупотреблений и преступлений. Многие предприниматели, посредники, торговцы, не довольствуясь дозволенными способами извлечения дохода, используя взятку и другие способы разложения специалистов и должностных лиц, развернули бурную криминальную деятельность. Наиболее типичными преступлениями, совершаемыми частными предпринимателями с помощью должностных лиц посредством взятки, в первые годы нэпа являлись: получение в аренду заводов и фабрик на убыточных для государства условиях; заключение с государством явно не выгодных для него договоров; покупка государственных предприятий, машин, оборудования, товаров за бесценок; использование неучтенных материалов и сырья, уклонение от уплаты налогов и др. [10, с. 53—64].

В этой связи одной из важнейших задач Компартии и правительства Украины, как и Советского правительства, в первые годы переходного от капитализма к социализму периода было коренное улучшение государственного аппарата, пресечение различного рода злоупотреблений. На ее решение, в частности, было направлено постановление СНК УССР от 22 июня 1921 г. «О мерах борьбы с должностными преступлениями» [8], в котором указывалось на необходимость вести решительную борьбу с должностными преступлениями, дискредитирующими власть в глазах широких масс трудящихся, дезорганизующими дело социалистического строительства.

Среди особо опасных должностных преступлений на первом месте стояло взяточничество, которое уже в первые годы нэпа получило широкое распространение на транспорте, а во второй половине 1922 г. приняло опасный характер. Вечное позорище

царской России, система откупа, лихоимства и взяточничества свила себе прочное гнездо в наиболее чувствительной области нашего хозяйственного организма — в железнодорожном хозяйстве, отмечал Нарком Внутренних Дел и Путей Сообщения Ф. Э. Дзержинский в своем Обращении к железнодорожникам. Взятка на железных дорогах стала нормальным явлением для многих железнодорожников. «На железных дорогах все можно купить и продать за определенную мзду, которая умелыми подлыми руками развратителя пропорционально распределяется между стрелочником и высшими рангами. Спекулянты массами за взятку заполняют протекционные вагоны, прорезают в них Россию вдоль и поперек и обволакивают молодую Советскую республику своей паучьей сетью <...> Бедствия, причиняемые этим злом государству, неисчислимы и кошмарны по своим последствиям» [5, с. 233].

По мере развития частнособственнического капитала, усиления противостояния нэпманов социалистическому сектору хозяйства взяточничество начало широко распространяться в различных ведомствах и хозяйственных учреждениях.

Вскрывая социальные корни взяточничества, Ф. Э. Дзержинский охарактеризовал его как проявление мелкобуржуазной стихии, направленной против Советской власти [4]. Используя взятку, буржуазные элементы стремились разложить кадры советского государственного аппарата, через подкупленных работников безнаказанно нарушать законы. Этому способствовало наличие в составе госаппарата большого числа враждебных и разложившихся элементов (в начальный период нэпа их численность приближалась к 60% [6, с. 21]).

В. И. Ленин, считая взятку величайшим злом, относил ее к трем главным врагам Советской власти. В условиях распространения взяточничества в советском аппарате, говорил он, «нельзя делать политики, потому что все меры останутся висеть в воздухе и не приведут ровно ни к каким результатам» [1, т. 44, с. 173—174].

В условиях нэпа задача усиления борьбы со взяточничеством приобрела особую остроту. 1 ноября 1921 г. СНК УССР в соответствии с указаниями ЦК партии принял постановление «О борьбе со взяточничеством» [7]. Согласно постановлению лица, состоящие на государственной, союзной или общественной работе, получившие или пытавшиеся получить взятку за выполнение или невыполнение какого-либо действия, входящего в круг их служебных обязанностей, карались лишением свободы. При особо отягчающих обстоятельствах могла быть применена высшая мера наказания.

Очищение хозяйственного организма страны от взяточничества началось с транспорта. На основании приказа Наркома Внутренних Дел и Путей Сообщения Ф. Э. Дзержинского от 15 августа 1922 г. на железнодорожном транспорте стали создаваться

специальные «тройки», «пятерки», назначались уполномоченные по борьбе со взяточничеством [3]. На железных дорогах Украины и Крыма для борьбы со взяточничеством была организована специальная «тройка», которая состояла из представителей Совнаркома, Южного округа путей сообщения и ГПУ. Такие же комиссии были созданы при всех дорожных и линейных отделах ГПУ. На крупных железнодорожных станциях и пристанях с большим грузооборотом были учреждены особоуполномоченные по борьбе со взяточничеством. Введены надзор за районами, где взяточничество было наиболее распространено, и строгий учет, проведено упрочение аппарата летучих ревизий, усилен контроль в поездах, началась работа по пересмотру и укреплению руководящего и политического состава работников транспорта. В местной печати стали систематически публиковаться фамилии взяточников [3].

7 октября 1922 г. ЦК КП(б)У направил в адрес всех губкомов республики циркулярное письмо «О кампании борьбы со взяточничеством на транспорте» [11, ф. 1, оп. 20, д. 993, л. 36], где подчеркивалось, что эта борьба носит прежде всего важнейший политический характер и является борьбой с частнокапиталистической стихией, которая посредством взятки захлестывает одну из командных высот пролетарского государства и зачастую заставляет его служить интересам не трудящихся, а капитала. Борьба со взяточничеством — это кампания и важнейшего хозяйственного значения, так как искоренение взятки есть предпосылка выздоровления и поднятия транспорта. В указанном письме подчеркивалось, что кампания начата организованно и идет по четырем основным направлениям: улучшение по возможности материального положения железнодорожных служащих; улучшение и оздоровление состава железнодорожной администрации; ужесточение карательных мероприятий за злоупотребления и взяточничество; создание атмосферы всеобщего презрения к взяточникам и привлечение широких масс трудящихся к борьбе с ними [3]. ЦК настоятельно потребовал от губкомов КП(б)У усилить гласность работы «троек» и карательных органов (заседания трибуналов повсеместно проводить открытыми, организовывать доклады и отчеты «троек» в рабочих коллективах и т. д.); вовлечь в активную борьбу со взяточничеством железнодорожных рабочих; привлечь трудящихся к оказанию содействия «тройкам», усилить освещение кампании в печати [3].

Борьба со взяточничеством, энергично начатая на транспорте, охватила все наркоматы, ведомства и учреждения. Осенью 1922 г. по решению ЦК РКП(б) при наркоматах, других государственных органах были созданы специальные комиссии для выявления характерных, типичных преступлений, совершаемых нэпманами и должностными лицами, и выработки конкретных мер по их искоренению [11, ф. 1, оп. 20, д. 1734, л. 10]. Проведенная комиссиями большая работа уже в начале 1923 г. дала определенные положи-

тельные результаты. Так, комиссия при УСНХ разработала план мероприятий по борьбе с частным посредничеством и постепенной его заменой взаимными услугами государственных хозорганов. Был подготовлен циркуляр, в соответствии с которым государственные предприятия обязаны были систематически отчитываться перед совнархозом о заключенных с частными лицами договорах с указанием подробных мотивировок и причин, побудивших их вступить в договорные отношения с нэпманами. Согласно данному циркуляру УСНХ оставлял за собой право аннулировать договоры, заключенные подведомственными ему предприятиями с частными предпринимателями, если сочтет это необходимым [11, ф. 1, оп. 20, д. 1734, л. 12]. Комиссией был раскрыт ряд серьезных хозяйственных преступлений в тресте «Стеклосода» и Екатеринославском губернском совнархозе [11, ф. 1, оп. 20, д. 1734, л. 19].

Комиссией при Наркомате путей сообщения Украины была проведена ревизия Харьковского железнодорожного узла, в результате которой обличительный материал о преступных сделках, заключенных с нэпманами, 87 специалистов был передан в правоохранительные органы. Были раскрыты крупные служебные злоупотребления на Донецкой и Южной железных дорогах. Комиссией были подготовлены рекомендации по повышению эффективности борьбы с должностными преступлениями на железнодорожном транспорте [11, ф. 1, оп. 20, д. 1734, л. 18]. В соответствии с директивой ЦК РКП(б) в октябре-ноябре были созданы комиссии по борьбе со взяточничеством при СТО ГПУ, наркоматах и экономических совещаниях [12, ф. 9, оп. 1, д. 1, л. 2]. В декабре 1922 г. при всех губкомах КП(б)У были образованы комиссии либо выделены опытные работники для борьбы со взяточничеством [12, ф. 9, оп. 1, д. 1, л. 2]. Задачей комиссий (или выделенных ответственных лиц) губкомов являлись координация действий всех органов, ведущих борьбу со взяточничеством. В конце 1922 — начале 1923 г. всеми губкомами, окружками, райкомами партии были разработаны развернутые планы борьбы со взяткой. Особое внимание в планах уделялось разъяснению трудящимся сущности и значения этой борьбы, вовлечению в нее возможно большего числа рабочих, крестьян, трудовой интеллигенции [12, ф. 9, оп. 1, д. 1, л. 2]. Вопросы усиления борьбы со взяточничеством обсуждались на совещаниях ответственных работников правоохранительных органов, председателей городских, районных, сельских Советов, фабзавкомов, на собраниях партийных и комсомольских ячеек, на расширенных профсоюзных и рабочих собраниях, сельских сходах крестьян и др. Так, в конце сентября 1922 г. вопрос о состоянии борьбы со взяткой всесторонне обсуждался на общем собрании рабочих и служащих Харьковского железнодорожного узла, которые единодушно высказались за оказание всемерного содействия специальным органам в этом деле [2]. В марте—апреле 1923 г. указанные вопросы находились в центре внимания районных совещаний председателей сельсоветов, собраний сель-

ских ячеек КСМ и сельских сходов на Черниговщине [13, ф. 8877, оп. 1, д. 1045, л. 12].

Исходя из указаний ЦК, губкомов КП(б)У [11, ф. 1, оп. 20, д. 993, л. 36], судебные органы республики тщательно готовили и проводили показательные процессы над взяточниками. Всесторонне освещались их ход и назначенные меры наказания, что являлось действенным средством воспитания широких трудящихся масс. Большой общественный резонанс имели открытые показательные судебные процессы по делам взяточников, состоявшиеся в ноябре 1922 г. в Екатеринославской губернии (в Нижне-Днепровских мастерских, на железнодорожной станции Долгинцево, в городском театре Екатеринослава), где присутствовало более 800 чел. [3, 1922, 19 нояб.].

В период широко развернувшейся кампании по искоренению взяточничества партия четко определила место и роль каждого коммуниста в этой борьбе, зорко следя за чистотой своих рядов. По требованию ЦК РКП(б) автоматически исключались из партии и привлекались к уголовной ответственности не только коммунисты, уличенные в получении взятки, но и лица, виновные в попустительстве и замалчивании известных им случаев взяточничества [12, ф. 9, оп. 1, д. 1, л. 2].

«Ударная кампания борьбы со взяточничеством», начавшаяся в 1922 г., продолжалась до 1925 г. Реализация комплекса мер, последовательно и неуклонно проводимых партией и государством в ходе борьбы с данным видом должностных преступлений, принесла положительные результаты. Так, если в 1922 г. число осужденных за взяточничество составляло 1,6%, а в 1923 г.— 3%, то в 1924 г.— 2,3%, в 1925 г.— 1,4%, а в 1927—1929 гг.— 0,5% [9, с. 124]. Таким образом, кампания по борьбе со взяточничеством, опыт которой еще нуждается во всестороннем изучении, нанесла ощутимый удар по взяточничеству, привела к резкому снижению удельного веса данного вида преступлений. Однако полностью искоренить это социальное зло не могла. Впереди предстояла длительная, упорная борьба.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Борьба со взяткой* // Коммунист: Орган ЦК КП(б)У. 1922. 30 сент. 3. *Борьба со взяточничеством* // Звезда: Орган Екатеринославского губкома КП(б)У, Губисполкома, губпрофсовета, дорпрофсожа, Екатеринославской железной дороги и райкома союза металлистов. 1922. 9 сент. 4. *Дзержинский Ф. Э.* Беседа с корреспондентом «Известий» // Известия ВЦИК. 1922. 3 окт. 5. *Дзержинский Ф. Э.* Граждане! Железнодорожники! // Избр. произведения. 3-е изд. М., 1977. Т. 1. 6. *Кондо-рушкин А.* Частный капитал перед советским судом. М., 1927. 7. *О борьбе со взяточничеством: Постановление СНК УССР от 1 ноября 1921 г.* // СУ УССР. 1921. № 22. Ст. 639. 8. *О мерах борьбы с должностными преступлениями: Постановление СНК УССР от 22 июня 1921 г.* // СУ УССР. 1921. № 14. Ст. 383. 9. *Петухов Г. Е.* Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. Киев—Одесса, 1982. 10. *Трифонов И. Я.* Классы и классовая борьба в СССР в начале нэпа (1921—1925 гг.). Л., 1969. 11. *ПА ИИП при ЦК Компартии Украины.* 12. *Донецкий облпартархив.* 13. *Черниговский облпартархив.*

Поступила в редколлегию 17.03.88

СОДЕРЖАНИЕ

Сафронова И. П. О чрезвычайных органах Советского государства в годы Великой Отечественной войны	3*
Зайцев Л. А. Органы Советской власти на временно оккупированной территории Украинской ССР в 1941—1944 гг.	9
Афонская Л. М. Из истории управления восстановлением промышленности УССР в годы Великой Отечественной войны	15*
Гончаренко В. Д. Сессионная форма контроля Верховного Совета УССР за деятельностью органов государственного управления	22'
Кампо В. М. Совершенствование законодательного регулирования деятельности местных Советов народных депутатов	28
Битяк Ю. П., Дьяченко А. В. Обеспечение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения	34
Горшенева М. С. Принципы законодательного регулирования соотношения правового статуса местных Советов и агропромышленного комплекса	38
Короткова Л. П. Проблемы правового регулирования ответственности родителей за воспитание детей	42
Васюкин В. В., Грущинский И. М. Некоторые проблемы повышения эффективности воздействия гражданско-правового регулирования на социально-экономическое развитие	46*
Плаксин В. А. Коллективная ответственность за нарушение трудовой дисциплины	53*
Гоц В. Я. Некоторые правовые вопросы премирования за основные результаты хозяйственной деятельности	59
Каракаш И. И. К вопросу о советском экологическом праве	63
Гетьман А. П. К вопросу о природоресурсовом процессе	68*
Шульга М. В. Проблемы правового режима земель населенных пунктов	72
Борисов В. И. Объект преступного нарушения правил охраны труда	76*
Нор В. Т. Принятие судом решения о возмещении ущерба по собственной инициативе в советском уголовном процессе	82
Каркач П. М. Проблемы повышения эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры в борьбе с бесхозяйственностью	88*
Дубинский А. Я. Процессуальный порядок разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела	93
Зелинский А. Ф. Трансформация мотивов преступной деятельности	101
Трубников В. М. Проблемы правового регулирования социальной адаптации освобожденных из исправительно-трудовых учреждений	106
Кальман А. Г. Криминологическая характеристика взаимосвязи преступности и наркомании	112*
Князев В. А. О понятии и классификации тактических задач расследования преступлений	116
Вакуленко С. Ф. Методологические проблемы юридической этики	120*
Буроменский М. В. Борьба СССР за закрепление в Уставе ООН принципа разоружения (1944—1945 гг.)	123*
Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Правовые последствия использования жилых помещений в целях извлечения нетрудовых доходов	129
Черниченко С. А. Из опыта борьбы партийных организаций Украины со взяточничеством в первые годы нэпа	137*

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

**ПРОБЛЕМЫ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
ЗАКОННОСТИ**

Выпуск 25

Редактор *И. И. Коновалова*
Художественный редактор *Т. П. Короленко*
Технический редактор *Л. Т. Ена*
Корректор *Л. А. Емельянова*