

О. М. Якуба, д-р юрид. наук, М. В. Куляш

ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПРАВИЛА В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

В Конституции СССР 1977 г. зафиксированы главные черты общественно-политического и экономического строя зрелого социалистического общества, принципы руководства народным хозяйством, экономические устои народовластия. На этой основе будет развиваться все текущее законодательство, в том числе и регулирующее отношения в сельском хозяйстве.

Сельское хозяйство — одна из важнейших отраслей советской социалистической системы народного хозяйства. От ее состояния и развития во многом зависит успешное решение задач коммунистического строительства. XXV съезд КПСС определил основную задачу сельского хозяйства, которая состоит в том, чтобы обеспечить дальнейший рост и большую устойчивость сельскохозяйственного производства, всемерное повышение эффективности земледелия и животноводства для более полного удовлетворения потребностей населения в продуктах питания и промышленности в сырье, создания необходимых государственных резервов сельскохозяйственной продукции. Съезд указал и пути осуществления этой задачи — внедрение достижений науки, техники и передового опыта, совершенствование форм организации и управления сельскохозяйственным производством, его дальнейшая специализация и концентрация на базе межхозяйственной кооперации, создание агропромышленных объединений и предприятий.

Эти идеи нашли свое отражение в постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции» [см. 6] и принятом в его развитие Положении о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 14 апреля 1977 г. [см. 5, 1977, № 13, ст. 80], а также в докладе Л. И. Брежнева на июльском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС.

Придавая большое значение повышению роли права, усилению его влияния в управлении социальными процессами развитого социалистического общества, КПСС и Советское государство принимают меры к дальнейшему совершенствованию законодательства во всех сферах общественной жизни. Это обуславливает необходимость глубокой научной разработки не только основ и принципов решений, но и механизма их принятия, характера правоприменительной деятельности, в процессе которой они реализуются. В интересах обеспечения нормальной деятельности государственного аппарата, правильного ведения отраслей народного хозяйства, в целях охраны интересов тру-

дящихся, их спокойствия и безопасности Советское государство устанавливает ряд общеобязательных правил, несоблюдение которых влечет применение правовых, в частности административно-правовых, санкций. Эти правила относятся к различным сторонам государственной жизни и устанавливаются соответствующими законами, указами, правительственными постановлениями и общеобязательными решениями местных Советов. Издание названных актов вызывается потребностью в особой регламентации отдельных отношений, возникающих в различных отраслях государственного управления.

Общеобязательные правила в народном хозяйстве представляют собой юридическую форму управленческой деятельности по организации правильного ведения работ в различных его отраслях, установления требований надлежащего использования, соблюдения правил техники безопасности, режима экономии и охраны объектов народного хозяйства, а в целом — обеспечения более эффективного его развития. Вместе с другими важными методами реализации народнохозяйственных планов неуклонное соблюдение общеобязательных правил со своей стороны содействует повышению качества общественного производства — одной из главных задач десятой пятилетки, поставленной XXV съездом КПСС.

Акты государственного управления в сфере народного хозяйства не содержат указаний на применение санкций в случае их неисполнения, что вытекает из организующего, положительного характера деятельности государственных и общественных органов, осуществляющих управление народным хозяйством. Общеобязательные правила — и в этом их главная особенность — включают такие санкции в виде мер административного взыскания, чаще всего штрафа. Наряду с административными взысканиями неисполнение общеобязательных правил влечет в соответствующих случаях меры административного предупреждения и пресечения, что позволяет говорить об административных санкциях в широком смысле слова.

Другая особенность общеобязательных правил — определение в самом законе тех органов государственной власти и управления, в компетенцию которых входит установление правил, влекущих в случае их неисполнения административную ответственность в виде штрафа [см. 3, 1961, № 35, ст. 368]. При этом законодатель особо ограничивает полномочия Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов. Еще одной особенностью общеобязательных правил являются их профилактический характер, направленность на недопущение возможных вредных последствий. В этой связи административная ответственность может наступать за нарушение правил и в случаях, если реальных вредных последствий нарушения нет, за одну лишь возможность их наступления. В последнее время наблюдается дальнейшее усиление роли надзорных государственных

органов за соблюдением приведенных выше общеобязательных правил, в том числе и правил ведения сельского хозяйства. Так, недавно принято постановление Совета Министров «О мероприятиях по усилению государственного надзора за техническим состоянием машинно-тракторного парка колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и организаций» [см. 5, 1977, № 4, ст. 153], в соответствии с которым значительно расширена компетенция органов Госсельтехнадзора (они сейчас превращены в более значительные структурные единицы), введен в действие и ряд других постановлений по вопросам административной ответственности за нарушение правил в сельском хозяйстве. Многочисленность таких нормативных актов настоятельно требует их систематизации. Это в свою очередь обуславливает целесообразность проведения классификации правил ведения сельского хозяйства, что является предметом специального исследования. Отметим, что указанные правила многоплановые, они затрагивают и сферу охраны природы.

Правила в сельском хозяйстве, имеющие административную санкцию, условно можно разделить на следующие группы: правила по карантину растений и животных; другие ветеринарно-санитарные правила, предусмотренные Ветеринарным Уставом СССР; правила борьбы с сорняками и травмами посевов; охрана почв и полезащитных лесонасаждений; правила использования водоемов колхозов, совхозов и подсобных хозяйств; правила землепользования.

Широкая система общеобязательных правил в сельском хозяйстве, их недостаточная упорядоченность служат одной из причин нарушения требований законности. Как свидетельствуют материалы практики, нарушения законности идут главным образом по линии привлечения к административной ответственности ненадлежащих лиц. Между тем виновными в нарушении многих общеобязательных правил являются должностные лица, прямо указанные в законе, что позволяет говорить о специальном субъекте определенных нарушений. Так, административная комиссия при исполкоме Гусятинского районного Совета Тернопольской области на основании Указа Президиума Верховного Совета УССР от 26 апреля 1962 г. «Об усилении борьбы с сорняками» [см. 4, 1962, № 18, ст. 204] своим постановлением наложила штраф на колхозника К. за отказ от работы по очищению сорняков на колхозном поле, несмотря на то, что данный Указ предусматривает специальные субъекты нарушения в лице: председателей колхозов, директоров совхозов, леспромхозов, лесхозов, подсобных хозяйств, опытных станций и руководителей других хозяйств. Колхозник же за нарушение правил по борьбе с сорняками может быть оштрафован только в том случае, если он не принимает мер по борьбе с сорняками на закрепленном за ним приусадебном участке.

В практике применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах» [см. 3, 1955, № 1, ст. 4] также допускаются ошибки. Правления колхозов и исполкомы сельских Советов зачастую не разграничивают административную ответственность за потравы посевов по этому Указу от общегражданской ответственности. Многие исполкомы сельских Советов привлекают к материальной ответственности и подвергают штрафам не владельцев скота и птицы, а пастухов и других лиц, под ответственностью которых находится скот. Между тем Указ предусматривает административную и материальную ответственность не пастухов, а владельцев скота или птицы, причинивших травму посевов.

Указом от 11 января 1955 г. предусмотрено, что штраф за потравы посевов или повреждение насаждений налагается на их собственников в зависимости от количества голов скота или птицы. Однако отдельные исполкомы сельских Советов до сих пор налагают штрафы в значительных размерах на лиц, которые вместе со своим пасут скот односельчан. Например, исполкомом Борщевского сельского Совета Лановецкого района Тернопольской области наложен штраф на гр-на М. в сумме 40 р. за выпас 8 голов крупного рогатого скота, из которых только одна корова принадлежала ему, а владельцами другого скота были соседи и родственники М.

В практике применения Указа от 11 января 1955 г. встречаются и другие нарушения: рассмотрение материалов о потраве на основании докладных записок и устных информации вместо актов; взыскание штрафа без взыскания ущерба; взыскание штрафа не в доход государства, а в пользу колхозов. Зачастую санкции в виде штрафов смешивают с ущербом. Однако, хотя потрами сельскому хозяйству причиняется значительный ущерб, он в большинстве своем не взыскивается. В значительной мере это происходит потому, что Указ предусматривает сложный порядок определения размера потравы, который на практике не всегда можно осуществить. Действительно, как установить размер ущерба потравой, допустим птицей, на участке, которому была причинена травма и ранее? Как отличить вчерашнюю травму от сегодняшней? В каждом случае нахождения скота или птицы на посевах им приносится определенный реальный ущерб, подлежащий возмещению. Поэтому целесообразно упростить порядок определения его размера.

Нередко исполкомы сельских Советов обращаются в суды для взыскания штрафов, наложенных на владельцев скота, причинившего травму посевов, в то время как согласно постановлению Президиума Верховного Совета УССР от 20 февраля 1955 г. [см. 4, 1957, № 2, ст. 42] взыскание штрафов производится в бесспорном порядке. В то же время руководители колхозов и совхозов нередко обращаются в сельсоветы по вопросу

возмещения ущерба, причиненного постравами посевов, вместо того, чтобы обратиться с соответствующими заявлениями в судебные органы.

Довольно много ошибок допускается и при применении законодательства об ответственности за повреждения посевов в результате проезда транспортом. На практике такие материалы нередко рассматривают исполкомы сельских Советов, они же выносят решения о взыскании ущерба с водителей транспорта. Между тем Указ от 11 января 1955 г. вообще не содержит нормы, предусматривающей материальную ответственность за повреждение посевов транспортом. За проезд по посевам и насаждениям на гужевом транспорте, автомашинах, тракторах, комбайнах и других машинах Указом предусмотрена ответственность в виде штрафа, налагаемого исполкомом сельского, поселкового (городского) Совета народных депутатов на виновных лиц (ездовых, водителей и т. д.). Обязанность же возмещения ущерба лежит согласно ст. 450 ГК УССР на владельце транспорта.

На практике возникают трудности в применении некоторых норм Указа от 11 января 1955 г. из-за недостаточной четкости в определении процессуальных правил. Например, нет единой практики порядка привлечения к административной ответственности за постравы посевов владельцев скота, проживающих на территории другого сельского Совета. Одни исполкомы привлекают таких граждан к административной ответственности по месту совершения проступка (постравы), другие направляют материалы для разрешения по месту жительства правонарушителей. В самом же Указе об этом ничего не говорится. Представляется, что правильно поступают те Советы и исполкомы, которые решают вопросы о взыскании штрафа и ущерба по месту совершения постравы. Эту практику следовало бы закрепить в законе. Думается, что ряд норм рассматриваемого Указа нуждается в совершенствовании, на что уже обращалось внимание в юридической литературе [см. 2, с. 68].

В области сельского хозяйства действуют самостоятельные институты государственного инспектирования (по карантину сельскохозяйственных растений, технического контроля и надзора за правильным использованием и хранением машинно-тракторного парка, технического контроля и надзора за сельскими электросетями, электроустановками и котлами, ветеринарный надзор), деятельность которых регламентируется соответствующими положениями, правилами и уставами о них, утвержденными Министерством сельского хозяйства СССР. Некоторые из этих актов также нуждаются в уточнениях. Например, специальным разделом Устава государственной службы по карантину растений установлена административная ответственность за нарушения мероприятий по карантину, однако в нем не названы органы, правомочные применять за данные нарушения меры административного взыскания. Исходя из со-

держания этого раздела Устава, полагаем, что органы государственной службы по карантину растений должны передавать материалы в отношении нарушителей для наложения штрафов в административные комиссии, что и осуществляется на практике.

Отступления от требований законности при применении общеобязательных правил, действующих в сельском хозяйстве, прослеживаются и в том, что привлечение к административной ответственности за их несоблюдение производится без наличия законных доказательств, направлении дел на рассмотрение ненадлежащими лицами, а также в нарушении других процессуальных норм. Все это наблюдается, в частности, при изучении практики наложения административных взысканий органами государственного ветеринарного надзора. Так, постановлениями заместителя главного ветеринарного врача Гусятинского района Тернопольской области от 16 января 1976 г. за нарушение ветеринарно-санитарных правил наложен штраф на гр-н В. и П. в сумме 10 р. на каждого, тогда как действующее законодательство предоставляет право наложения штрафов в административном порядке только главному ветеринарному врачу района, а не его заместителю.

Постановлением от 5 февраля 1976 г. на ветеринарного врача колхоза им. Островского с. Глебов Гусятинского района Тернопольской области С. наложен штраф в сумме 10 р. вместо привлечения его к дисциплинарной ответственности. Несмотря на то, что закон определил порядок составления, содержания и формы протокола (акта) о нарушениях ветеринарно-санитарных правил, на практике эти требования не всегда соблюдаются. Во многих протоколах отсутствуют даты и место их составления, время и сущность административного правонарушения, не всегда имеются подписи правонарушителей, что отрицательно сказывается на соблюдении требований законности в административном производстве.

Л. И. Брежнев, выступая на Пленуме ЦК КПСС 25 октября 1976 г., подчеркнул, что «проблема дальнейшего подъема сельского хозяйства на современном этапе — это, прежде всего, проблема повышения его эффективности в самом широком смысле. Общую задачу можно сформулировать так: с умом, хозяйски использовать огромные ресурсы, выделяемые государством для развития сельского хозяйства, бережно относиться к земле, добиваться максимальной отдачи с каждого гектара, с каждого рубля вложений, с каждой тонны удобрений» [1].

Дальнейшее совершенствование и систематизация общеобязательных правил в сельском хозяйстве, неуклонное соблюдение требований законности при их применении послужат одной из надежных гарантий выполнения этих задач.

Список литературы: 1. Брежнев Л. И. Речь на Пленуме ЦК КПСС 25 октября 1976 г. — Правда, 1976, 26 окт. 2. Якуба О. М., Павловский Р. С. Нере-

шенные вопросы законодательства об административной ответственности.— Сов. государство и право, 1965, № 12, с. 68—72. 3. Ведомости Верховного Совета СССР. 4. Ведомости Верховного Совета УССР. 5. СП СССР. 6. Правда, 1976, 2 июля.

М. И. Бару, д-р юрид. наук

ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ОХРАНА МОРАЛЬНЫХ СТИМУЛОВ К ТРУДУ

1. Еще в первые годы Советской власти, когда наша страна приступала к строительству нового, социалистического общества, В. И. Ленин писал: «Мы будем работать, чтобы вытравить проклятое правило: «каждый за себя, один бог за всех», чтобы вытравить привычку считать труд только повинностью... Мы будем работать, чтобы внедрить в сознание, в привычку, в повседневный обиход масс правило: «все за одного и один за всех», правило: «каждый по своим способностям, каждому по его потребностям», чтобы вводить постепенно, но неуклонно коммунистическую дисциплину и коммунистический труд» [1, т. 41, с. 108].

Первые ростки коммунистического труда В. И. Ленин усматривал в коммунистических субботниках, которым он придавал исключительно важное значение. В них проявлялся интерес участников, но интерес не материальный, а духовный, ибо труд производился без расчета на вознаграждение и основывался на энтузиазме, моральных стимулах.

Успехи социалистического строительства определили дальнейшее развитие как материальных, так и моральных стимулов. Новое отношение к труду формулируется на основе принципов коммунистической морали. Их исчерпывающая характеристика дана в речи Л. И. Брежнева на XVII съезде ВЛКСМ: «Мораль, которой мы руководствуемся,— сплав беззаветной преданности идеалам коммунизма и высокой гражданственности, любви к своей социалистической Родине и братской солидарности с трудящимися всех стран, коллективизма и непримиримости к нарушителям общественного долга.

Наша коммунистическая мораль по праву наследует и развивает гуманистические нормы нравственности, выработанные человечеством. Трудолюбие, честность, скромность, чувство собственного достоинства, товарищество, взаимное уважение — все это неотъемлемые черты морального облика советского человека» [2, т. 5, с. 49]. Эти моральные черты и качества находят конкретное проявление в творческом труде миллионов трудящихся строителей коммунизма. Их заинтересованность не только материальными, но и моральными стимулами определяется высоким уровнем сознания, которое означает стремление достигнуть определенный положительный результат, обеспечивающий удовлетворение индивидуальных потребностей.