

ПРОБЛЕМЫ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ  
ЗАКОННОСТИ

8

## СОДЕРЖАНИЕ

Горшенев В. М., Таций В. Я. XXVI съезд КПСС и некоторые вопросы развития юридической науки	3
Барактян В. А. XXVI съезд КПСС о дальнейшем повышении роли местных Советов народных депутатов	10
Павловский Р. С. XXVI съезд КПСС о развитии творческой активности трудящихся в управлении народным хозяйством	18
Цвик М. В. Понятие и функциональное назначение общенародной демократии	25
Шерстюк И. Н., Гриценко Е. А. XXVI съезд КПСС о дальнейшем совершенствовании экономико-правовых форм коллективной организации труда	33
Бару М. И., Процевский А. И. Совершенствование правовых форм стимулирования высокопроизводительного труда	38
Остапчук В. С. Взаимодействие местных Советов народных депутатов с профсоюзными организациями трудовых коллективов	45
Попов В. К. XXVI съезд КПСС об организационно-правовых формах межхозяйственной производственной кооперации в сельском хозяйстве	51
Рогожин А. И., Гончаренко В. Д. XXVI съезд КПСС и проблемы периодизации истории Советского государства	59
Жигалкин П. И. Правовые вопросы укрепления стабильности кадров	68
Шевченко Я. Н. О некоторых проблемах развития законодательства о семье	75
Жушман В. П. Совершенствование долгосрочных договоров поставки в свете решений XXVI съезда КПСС	83
Азимов Ч. Н. Правовой режим научно-технических результатов, полученных по договорам	89
Сурилов А. В., Миндзаев М. А. К теории природоохранительной функции социалистического государства	96
Потеряйко А. И. Учебно-научно-производственное объединение как важная правовая форма связи высшей школы с производством	103
Носко Л. Я. Правовое регулирование транспортной системы СССР в свете решений XXVI съезда КПСС	108
Сибилев М. Н. Право на жилище и дальнейшее совершенствование жилищного законодательства	114
Грошевой Ю. М., Зеленецкий В. С. Актуальные проблемы советской уголовно-процессуальной науки в свете решений XXVI съезда КПСС	119
Запорожец А. М. Экономико-правовые аспекты оценки выполнения плановых заданий и договорных обязательств	125
Битяк Ю. П. Важный шаг в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях	133
Цесаренко И. Г. Некоторые актуальные вопросы борьбы с бесхозяйственностью	140

Министерство высшего и среднего  
специального образования УССР  
Харьковский ордена Трудового Красного Знамени  
юридический институт им. Ф. Э. Дзержинского

# ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

ВЫПУСК  
8

Республиканский  
межведомственный  
научный сборник

Основан в 1976 г.

код экземпляра

302323



Харьковский юридический ин-тут  
им. Ф. Э. Дзержинского  
ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ БИБ-КА

Харьков  
Издательство при Харьковском  
государственном университете  
издательского объединения „Вища школа“  
1981

**Проблемы социалистической законности:** Респ. межвед. науч. сборник. — Харьков: Вища школа. Изд-во при Харьк. ун-те, 1981. — Вып. 8. — 145 с.

В сборнике подвергаются анализу теоретические и практические проблемы повышения эффективности деятельности системы органов советского государства, исследуются вопросы дальнейшего совершенствования охраны прав и законных интересов граждан в юридическом процессе, а также актуальные проблемы гражданского, трудового, хозяйственного, уголовного и иных отраслей права в свете решений XXVI съезда КПСС. Для научных работников и специалистов.

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

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

Редакция гуманитарной литературы

В. М. Горшенев, д-р юрид. наук,  
В. Я. Таций, канд. юрид. наук

## XXVI СЪЕЗД КПСС И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Решения XXVI съезда КПСС являются мощным стимулом развития и для юридической науки, требуют сосредоточения ее фундаментальных и прикладных разработок на актуальных проблемах государственного строительства и правотворчества, правоприменения и упрочения режима социалистической законности, правового воспитания и искоренения всяких правонарушений в условиях развитого социализма. За последние годы авторитет советской юридической науки значительно возрос. Этому способствовали активное и плодотворное участие большого отряда ученых-правоведов в работе, связанной с подготовкой проектов Конституции СССР, конституций союзных республик и последующим совершенствованием советского законодательства, эффективное влияние правовых исследований на ускорение научно-технического прогресса, укрепление законности и правопорядка в стране. Все это свидетельствует о том, что юридическая наука как одна из отраслей советской науки является неотъемлемым фактором развития социалистического общества, а ее огромная социальная значимость определяется объективными потребностями всех социальных процессов. Поэтому к юридической науке, несомненно, применим общий вывод о том, что «...строительство нового общества без науки просто немислимо» [1, с. 42].

На юридическую науку XXVI съезд КПСС возлагает прежде всего задачу дальнейшего усиления ее благотворного влияния на все стороны государственной и общественной жизни. В настоящее время правовая наука должна быть еще более гибкой и мобильной, сосредоточенной на разработке основополагающих теоретических проблем и решении ключевых вопросов юридической практики; она призвана внести подлинно преобразующие изменения в содержание и направленность права развитого социализма быть постоянным «возмутителем спокойствия», определять и показывать, на каких участках наметились застои и отставание, где современный уровень знаний дает возможность двигаться вперед быстрее и успешнее, решительно отбрасывать все устаревшее, тормозящее прогресс. Настоятель-

ным требованием современной эпохи является «тесная интеграция науки с производством», поэтому необходимо сделать все, «чтобы быть на высоте этого требования» [1, с. 43—44].

XXVI съезд КПСС определил магистральные направления развития общественных наук, которое еще в большей мере должно быть подчинено решению экономических и социальных задач, ускорению перевода советской экономики на путь интенсивного развития, повышению эффективности общественного производства. К основным задачам юридической науки необходимо отнести исследование теоретических вопросов развитого социализма, создания материально-технической базы коммунизма и совершенствования производственных отношений, повышения эффективности общественного производства; социально-экономических проблем научно-технического прогресса и труда, управления народным хозяйством, экономикой отраслей и районов, аграрной теории, демографии; проблем социальной структуры, развития политической системы зрелого социализма, укрепления правовой основы государственной и общественной жизни, коммунистического воспитания, всестороннего и гармоничного развития человека, социалистического образа жизни.

Вопросам повышения эффективности общественных наук уделил большое внимание XXVI съезд Коммунистической партии Украины. В Отчетном докладе первый секретарь ЦК Компартии Украины В. В. Щербицкий подчеркнул, что нынешний этап коммунистического строительства предъявляет и к обществоведческим исследованиям более высокие требования. К сожалению, они не всегда еще отвечают на запросы социальной практики. Силы ученых-обществоведов нередко распыляются, дублируется проблематика. В то же время многие вопросы, выдвигаемые жизнью, глубоко не разрабатываются. Появляются еще слабые работы, не содержащие новых обобщений и конкретных рекомендаций. В. В. Щербицкий обратил внимание ученых-обществоведов на необходимость глубокого изучения актуальных проблем развитого социализма, обобщения огромного опыта политической и организаторской деятельности КПСС, ее боевого отряда — Компартии Украины, разработки всесторонне обоснованных предложений о путях дальнейшего совершенствования хозяйственного механизма, управления социальными процессами [2, с. 50]. Эти положения полностью относятся и к юридической науке, особенно к исследованию юридической практики в современных условиях.

Определяя основные задачи юридической науки с учетом первоочередных потребностей практики, товарищ Л. И. Брежнев в своем докладе на XXVI съезде КПСС особо обратил внимание на необходимость дальнейшего совершенствования советского законодательства в области руководства народным хозяйством, осуществления конституционных прав граждан

и общественных организаций, подчеркнул важность завершения издания общественного свода законов. Решения съезда нацеливают юридическую науку также на исследование проблем, связанных с повышением эффективности деятельности местных Советов, совершенствованием организационных форм социалистической демократии, усилением действенности органов народного контроля, повышением профессионализма, квалифицированности правоохранительных органов, разработкой максимально эффективных мер, направленных на укрепление социалистического правопорядка, на борьбу со всякими правонарушениями [1, с. 65].

Масштабность и исключительная социальная значимость задач, стоящих перед советской юридической наукой, определяют повышение уровня и организованности научно-исследовательской работы, требуют исключительно квалифицированного подхода к исследованию всех проблем. Одним из путей реализации этого положения, на наш взгляд, является перенесение центра тяжести на уже определившиеся тенденции научного поиска, выражающиеся в органическом сочетании интеграции и дифференциации научных коллективов, их интеллектуально-теоретических потенциалов.

Указанные задачи в полной мере относятся к коллективу ученых Харьковского юридического института. Однако при конкретизации этих задач мы должны учитывать особенности научно-исследовательской работы в условиях учебного вуза. Природа ее кроется в самом труде вузовских коллективов, определяющим элементом которого является учебно-педагогическая работа, прежде всего обучение и подготовка кадров для юридической практики. В этой связи «вузовской» науке следует уделять внимание двум объектам поиска: во-первых, учебному процессу, который в максимально возможной мере должен базироваться на собственных научных исследованиях; во-вторых, нуждам совершенствования юридической практики, главным образом тех министерств и ведомств, для которых вузы готовят кадры, действующего законодательства и практики его применения.

Задачи, поставленные XXVI съездом КПСС перед советской наукой, обуславливают необходимость пересмотра учеными вуза всей тематики научных исследований, определения наиболее перспективных и значимых для теории и практики направлений научного поиска, концентрации главных сил коллектива на их разработку. Всего в институте определено 11 таких научных направлений, среди них такие, как совершенствование организации и деятельности Советов народных депутатов в свете Конституции 1977 г., экономическая политика КПСС и совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности, правовые средства повышения эффективности научно-технического прогресса, проблемы борьбы с преступлениями

против социалистической собственности и с хозяйственными преступлениями и др. К их разработке привлечено около 200 преподавателей института, в том числе 25 докторов юридических наук, профессоров, 115 кандидатов наук, доцентов.

XXVI съезд КПСС поставил задачу «обеспечивать разработку и реализацию комплексной программы научно-технического прогресса, целевых программ по решению важнейших научно-технических проблем» [1, с. 144]. Решение новых ответственных задач потребовало значительного улучшения планирования и управления научно-исследовательской работой. С этой целью в республике под руководством Секции государства и права научно-технического совета Минвуза УССР было разработано 12 комплексно-целевых программ изучения наиболее актуальных проблем государства и права. По шести из них институт является головной организацией. К разработке республиканских комплексно-целевых программ привлечены основные научные силы Института государства и права АН УССР, юридических факультетов университетов, Харьковского юридического института и других учебных заведений и научно-исследовательских учреждений республики.

Одна из комплексных программ, по которой институт является головной организацией, посвящена исследованию проблемы «Хозяйственный механизм развитого социализма и правовые средства его дальнейшего совершенствования». Необходимость ее разработки вытекает непосредственно из решения XXVI съезда КПСС о постоянном совершенствовании хозяйственного механизма и усилении его воздействия на повышение эффективности и качества работы. «Управление народным хозяйством нацелить на выполнение решений партии по экономическому и социальному развитию страны, ускорение перевода экономики на рельсы интенсивного развития...» [1, с. 197]. При исследовании названной проблемы следует определить роль права в процессе совершенствования планового руководства экономикой в повышении обоснованности и действенности планов, выявить специфику и особенности правового регулирования отношений, возникающих в связи с разработкой и внедрением научно-технических достижений. Весьма важно также исследовать систему законодательства о научно-техническом прогрессе, разработать конкретные предложения по его дальнейшему совершенствованию, определить основные принципы хозрасчета и наметить пути его укрепления на основе экономического стимулирования и материальной ответственности предприятий и производственных объединений.

Научная разработка перечисленных вопросов позволит представить в соответствующие органы обоснованные рекомендации по совершенствованию хозяйственного законодательства, в частности, методики оценки результатов производственно-хозяйственной деятельности предприятий, планирования сельскохозяй-



ственного производства и материально-технического снабжения колхозов и совхозов, правового регулирования отношений в народном хозяйстве в условиях АСУ, законодательства, регулирующего отношения в области научно-технического прогресса и др.

XXVI съезд выдвинул задачу «поднять на более высокий уровень организацию общественного труда...» [1, с. 137], поэтому одна из комплексно-целевых программ посвящена изучению проблемы «Правовые средства обеспечения научной организации труда и стимулирования». Исследованием будут охвачены такие актуальные вопросы, как текучесть кадров, стимулирование стабильности трудовых ресурсов страны, рациональное использование рабочего времени и времени отдыха, юридическая ответственность рабочих и служащих и др. Научная разработка этих вопросов позволит выработать рекомендации по совершенствованию практики действующего законодательства, по повышению трудовой дисциплины, эффективности самого труда, стабильности кадров, предложения по совершенствованию норм трудового права с целью усиления его созидательного влияния на ускорение научно-технического прогресса и повышение благосостояния советских людей.

В решениях XXVI съезда КПСС перед советской наукой поставлены большие задачи по выработке конкретных мер, направленных на рациональное использование природных богатств, их восстановление и всемерную охрану. Исследование правовых вопросов этой сложной проблемы будет способствовать совершенствованию государственного управления охраной окружающей среды [1, с. 183—184]. Поэтому значительная группа ученых института привлечена к разработке комплексной программы по проблеме «Правовые аспекты рационального использования и охраны природных ресурсов». При этом основное внимание должно быть уделено исследованию таких актуальных вопросов, как теория природоохранительной функции социалистического государства, ее сущность, содержание и формы реализации, а также научным основам совершенствования советского природоресурсового законодательства. Важно исследовать весь комплекс вопросов правового обеспечения рационального использования земельных, водных и других природных ресурсов, имущественной ответственности в природоресурсовом законодательстве, социальных и психологических аспектов правовой охраны окружающей среды и др.

В свете решений XXVI съезда КПСС о дальнейшем укреплении правовой основы государственной и общественной жизни приобретает важное значение разработка конкретных рекомендаций, направленных на повышение роли всех разновидностей юридического процесса в обеспечении режима социалистической законности в нашей стране. На реализацию этой задачи должны быть направлены усилия коллектива ученых, которые принимают участие в выполнении комплексно-целевой програм-

мы по проблеме «Основные принципы и способы повышения качества и эффективности юридического процесса как комплексной системы упрочения режима социалистической законности в развитом социализме».

Одной из главных задач этого исследования является обобщение действующего процессуального законодательства, практики его применения и разработка — на основе полученных данных — научно обоснованных рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию. В частности, с целью повышения эффективности гражданско-процессуального законодательства предполагается определить наиболее оптимальные средства и способы дальнейшей демократизации судопроизводства, совершенствования гражданско-процессуальной формы защиты прав граждан и социалистических организаций. При разработке проблемы важно также изучить эффективность процессуальных форм профилактической деятельности правоохранительных органов и определить пути ее дальнейшего совершенствования, выявить уровень и возможности использования данных общей и судебной психологии в правоохранительной деятельности в рамках уголовного процесса, выяснить науковедческий аспект основных процессуальных категорий и др. Необходимость исследования основных юридических понятий обусловлена потребностями не только практики, но и самой правовой науки. Четкая их отработка, устранение противоречий в истолковании юридических понятий усиливают атмосферу взаимопонимания как внутри конкретной отрасли юридической науки, так и на уровне межотраслевого научного общения. Результаты этого исследования будут способствовать также устранению одного из существенных недостатков научного поиска, когда центр тяжести необоснованно переносится на дискуссии по поводу тех или иных научных юридических понятий и конструкций.

В современных условиях все еще актуальной остается проблема всемерной охраны от преступных посягательств социалистической собственности. Эта проблема требует дальнейшей разработки уголовно-правовых вопросов ответственности за названные преступления, изучения причин и условий, способствующих их совершению, отработки эффективных мер борьбы с хищениями социалистического имущества и хозяйственными преступлениями, совершенствования тактики и методики расследования этих преступлений. С целью исследования названных вопросов ряд кафедр института приступили к разработке комплексной научной программы по проблеме «Борьба с преступлениями против социалистической собственности и социалистической системы хозяйства».

Наряду с выполнением комплексно-целевых программ ряд научных коллективов института приступил к изучению других комплексных тем, отнесенных компетентными органами к числу важнейших. Среди них такие, как «Правовые основы хозяй-

расчета в промышленности и усиление роли экономических рычагов и стимулов», «Правовые средства повышения эффективности научно-технического прогресса», «Экономическая политика КПСС и совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности» и др.

Ориентация научного коллектива Харьковского юридического института на исследование в одиннадцатой пятилетке только наиболее актуальных, перспективных, имеющих практическое значение тем способствовала резкому увеличению числа важнейших тем в плане научно-исследовательской работы института. К числу важнейших соответствующие органы отнесли 70% тем из тех, которые будут разрабатываться учеными института в одиннадцатой пятилетке. Все это возлагает на коллектив института особую ответственность за своевременное и качественное выполнение планов научных исследований на очередную пятилетку и на период до 1990 года.

В решениях XXVI съезда КПСС уделяется серьезное внимание вопросам внедрения завершенных научных исследований в практику коммунистического строительства. Необходимо отметить, что за последние годы в институте проделана значительная работа в этом направлении. Ученые института стали значительно чаще привлекаться к разработке проектов законодательных и иных нормативных актов, к подготовке проектов постановлений Пленумов Верховных судов СССР, УССР и других союзных республик. Однако объем внедренных разработок все еще невелик. Требуется значительное повышение их уровень. Необходим иной подход, «коренной перелом в работе по развитию эффективных связей науки с практикой» [3].

Успешное решение указанных вопросов, на наш взгляд, возможно только путем перехода к практике комплексно-целевого метода планирования научных исследований, что не только позволит сосредоточить основные научные силы на разработке наиболее актуальных комплексных тем, но и обеспечит практическую направленность исследований, поскольку в комплексно-целевых научных программах определяются основные практические задачи, устанавливаются сроки, формы и место внедрения завершенных работ в практику. Предварительное согласование таких программ с заинтересованными министерствами и ведомствами позволит исследователям своевременно получать необходимый практический материал, а также значительно сократить сроки внедрения завершенных работ.

О практической направленности планов научных исследований института на одиннадцатую пятилетку свидетельствует тот факт, что только по комплексным программам научных исследований планируется подготовить и представить в соответствующие министерства и ведомства 78 обобщающих докладных записок по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения. Планируется также участие ученых в подготовке значительного количества проектов законодательных актов и др. Всего же за годы пятилетки будет внедрено в практику не менее 120 завершенных научных работ.

В целях дальнейшего увеличения объема научных исследований представляется целесообразным расширение исследований на условиях хозяйственных договоров. Развитие научно-исследовательских работ на хозяйственных началах способствует укреплению творческих связей с практически-

ми ведомствами и активизации научной работы как преподавателей, так и студентов, укреплению материальной базы кафедр. Объем таких работ планируется довести в ближайшие годы до 150 тыс. р. в год. Преимущественно эти исследования будут направлены на разработку правовых проблем деятельности высшей школы, а также организации труда, управления и хозяйственной деятельности, вопросов правовой охраны природы.

Решение поставленных XXVI съездом КПСС задач по дальнейшему повышению качества выпускаемых вузами специалистов требует дальнейшей активизации работ по обеспечению учебного процесса необходимой литературой. В связи с этим большинство ведущих преподавателей института должны быть привлечены к подготовке учебников, учебных пособий и других научных работ для нужд учебного процесса. Всего в течение одиннадцатой пятилетки планируется издать 8 учебников, свыше 20 учебных пособий, около 60 монографий, не менее 10 сборников научных трудов и много другой научной литературы.

Изложенное свидетельствует о том, что планы научно-исследовательских работ коллектива Харьковского юридического института на пятилетку составлены с учетом задач, выдвинутых в решениях XXVI съезда КПСС. Успешное выполнение этих планов научных исследований в области государства и права и взятых повышенных социалистических обязательств обеспечит активное участие коллектива ученых института в осуществлении исторических предначертаний нашей партии.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. Матеріали XXVI з'їзду Компартії України. — Київ: Політвид-в України, 1981.—140 с. 3. *Щербицкий В. В.* Выступление на сессии общего собрания Академии наук УССР. — Правда Украины, 1981, 26 марта.

*Поступила в редколлегию 11.03.81*

**В. А. Барахтян, канд. юрид. наук**

## **XXVI СЪЕЗД КПСС О ДАЛЬНЕЙШЕМ ПОВЫШЕНИИ РОЛИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ**

XXVI съезд КПСС — значительное событие в жизни нашей страны, которое знаменует собой еще один исторический шаг на пути движения советского общества к коммунизму. Подводя итоги претворения в жизнь экономической стратегии, выработанной XXV съездом партии, XXVI съезд КПСС отметил, что советский народ под испытанным руководством ленинской партии достиг новых, выдающихся успехов в создании материально-технической базы коммунизма и повышении благосостояния советских людей.

Очередной съезд советских коммунистов открыл новые горизонты перед партией и страной, определил задачи, стратегию и тактику в наступающем этапе коммунистического строительства.

Прошедшая десятая пятилетка ознаменовалась дальнейшим совершенствованием социалистической государственности, углублением социалистической демократии, всесторонним развитием всей политической системы советского общества. Еще более возросла роль СССР как социалистического общенародного государства, неизмеримо окрепла его экономическая и оборонная мощь. Упрочился союз рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции, развилось и окрепло социально-политическое и идейное единство советского общества, еще теснее стала дружба народов

Советского многонационального государства. Повысилась общественная и производственная активность трудящихся, роль Советов народных депутатов, общественных организаций и трудовых коллективов. Возросла роль Коммунистической партии как руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы.

Событием огромного значения в жизни нашей страны стало принятие новой Конституции СССР, отразившей и закрепившей построение развитого, зрелого социализма. Конституция СССР — выдающийся политико-правовой документ, ставший законом жизни советских людей в условиях развитого социалистического общества.

Со времени XXV съезда КПСС расширилось и обогатилось содружество СССР с братскими социалистическими странами. Советский Союз последовательно реализует выработанную на XXIV и XXV съездах КПСС программу борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов, за разрядку международной напряженности.

Руководствуясь Программой КПСС, опираясь на достигнутые успехи в развитии советского общества, XXVI съезд КПСС выработал политическую линию и научно обоснованную программу коммунистического строительства на предстоящее десятилетие. Он утвердил Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, получившие единодушное одобрение советского народа во время широкого обсуждения их проекта.

Главная задача предстоящего десятилетия, подчеркивается в Основных направлениях, состоит в обеспечении неуклонного подъема материального и культурного уровня жизни народа, создании лучших условий для всестороннего развития личности на основе дальнейшего повышения эффективности всего общественного производства, увеличения производительности труда, роста социальной и трудовой активности советских людей [5, с. 136].

В практическом осуществлении намеченной съездом партии развернутой программы экономического и социального развития на предстоящее десятилетие огромная роль принадлежит Советам народных депутатов — органам государственной власти. «Ответственная роль в осуществлении намеченных партией планов, — указывается в Основных направлениях, — принадлежит Советам народных депутатов, обладающим в соответствии с Конституцией СССР широкими правами. Миллионы депутатов, широкий актив — великая творческая сила, которую следует всемерно использовать. Более активным должно стать участие Советов в составлении планов и осуществлении контроля за их выполнением, за неукоснительным соблюдением советских законов. Они призваны усилить свое воздействие на развитие общественного производства, больше внимания уделять увеличению выпуска товаров для населения, развитию народного образования, здравоохранения, жилищного и социально-культурного строительства, торговли, бытового обслуживания и общественного питания» [5, с. 204].

Ответственные задачи поставлены перед местными Советами народных депутатов — важными звеньями единой системы органов государственной власти. Успешное решение этих новых возросших задач требует дальнейшего улучшения деятельности Советов, повышения их роли в руководстве на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством.

Советы народных депутатов — от Верховного Совета СССР до сельских, поселковых Советов — образуют единую систему органов государственной власти. Единство высших и местных органов власти в нашем социалистическом государстве нашло полное отражение в ст. 89 Конституции СССР.

Раскрывая содержание этого конституционного принципа, Л. И. Брежнев говорил: «Коммунистическая партия всегда исходила из того, что любой наш Совет есть частица верховной власти, что он не только наделен полномочиями решать все вопросы, отнесенные к его компетенции, но и выступает как проводник общегосударственных решений... Такое единство высших и местных органов, опора верховной власти на инициативу мест отражают главную суть Советов — их неразрывную связь с массами» [7, с. 29].

Задачи и роль местных Советов в коммунистическом строительстве определяются тем положением, которое они занимают в единой системе органов государственной власти, особенностями Советов. Одна из них состоит в том, что Советы являются самыми массовыми органами государственной власти. Всего в Советском Союзе действует 50991 местный Совет народных депутатов. На последних выборах, состоявшихся в феврале 1980 г., в местные Советы избрано 2 274 861 депутат [9, с. 11, 14]. Это огромная сила, способная успешно решать поставленные перед Советами задачи.

Большую роль в работе местных Советов играют постоянные комиссии, которые охватывают подавляющее большинство народных депутатов. Только местными Советами Украинской ССР создано 72 552 постоянные комиссии, куда входят 432 619 депутатов, или 80% общего состава депутатов [9, с. 208]. Постоянные комиссии — вспомогательные органы Советов, образованные по отдельным вопросам деятельности и по основным отраслям хозяйственного и социально-культурного строительства.

Сила Советов как органов подлинного народовластия в том, что в своей деятельности они опираются на широкие массы трудящихся. В настоящее время при Советах работает более 30 миллионов активистов.

Выступая частью единой системы органов государственной власти, местные Советы обладают широкой компетенцией, обеспечивающей успешное выполнение задач, вытекающих из решений съезда партии.

На всех этапах социалистического и коммунистического строительства местные Советы успешно решали задачи, поставленные перед ними партией и государством. С построением развитого социалистического общества и созданием общенародного государства перед Советами встали новые, более сложные задачи, возросла роль Советов в коммунистическом строительстве. «В ходе коммунистического строительства, — говорится в Программе КПСС, — будет повышаться роль Советов, которые являются всеохватывающей организацией народа, воплощением его единства» [2, с. 102].

В целях повышения роли Советов в коммунистическом строительстве была расширена их компетенция во всех областях хозяйственного и социально-культурного строительства, в деле укрепления социалистической законности и общественного порядка, во взаимоотношениях с находящимися на территории Советов неподведомственными предприятиями и организациями. Были приняты меры к более четкой регламентации организации и деятельности Советов, совершенствованию форм и методов их работы.

Эти важные мероприятия осуществлялись на основе Программы КПСС, решений XXIII, XXIV, XXV съездов КПСС, а также специальных постановлений ЦК КПСС «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (март 1967 г.) и «О мерах по улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (март 1971 г.) [11, с. 58—69].

В соответствии с решениями партии и указами Президиума Верховного Совета СССР в 1968—1971 гг. во всех союзных и автономных республиках были приняты законы о сельских, поселковых, городских и районных в городе, районных Советах депутатов трудящихся. В связи с принятием новой Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик все эти законы несколько изменены, уточнены и дополнены\*.

Новое законодательство, как отмечалось на XXV съезде КПСС, расширило права и материальные возможности низовых органов власти. Работа местных Советов, по образному выражению Л. И. Брежнева, получила «новое дыхание» [4, с. 81]. XXV съезд КПСС признал необходимым принять также законы, определяющие компетенцию краевых, областных и окружных Советов. И такие законы были приняты\*\*. С их принятием была, по существу, закончена большая работа по совершенствованию законодательства о местных Советах народных депутатов с учетом новых условий их деятельности.

\* См., например, Законы о сельском, поселковом, городском и районном в городе, районном Советах народных депутатов УССР (Ведомости Верховного совета Украинской ССР. 1979. № 52. Приложение).

\*\* Закон СССР об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Законы о Советах народных депутатов автономных

Задачи и роль местных Советов в условиях развитого социализма, глубокий демократизм органов власти особенно ярко раскрыты в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик. В специальных главах закреплены основные функции (направления) и полномочия (права и обязанности) местных Советов, демократические принципы и формы их работы. Основной Закон государства знаменует собой повышение роли Советов, усиление демократических начал в их организации и деятельности. «С принятием Конституции СССР, а затем — конституций союзных и автономных республик, — подчеркнул Л. И. Брежнев в докладе на XXVI съезде КПСС, — начался новый этап в работе **Советов народных депутатов**» [5, с. 64].

В Конституции СССР определено, что местные Советы народных депутатов непосредственно или через образуемые им органы «...руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, права граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны» (ст. 146).

Учитывая возросшую роль местных Советов как представительных органов власти, Конституция устанавливает, что они решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения (ст. 146). В пределах своих полномочий местные Советы обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения (ст. 147). Таким образом, Конституция СССР закрепила широкую сферу деятельности местных

---

областей и автономных округов, Москва, 1980; Закон Украинской ССР об областном Совете народных депутатов. — Ведомости Верховного Совета УССР, 1980, № 46. Приложение; Закон о краевом, областном Совете народных депутатов. — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 48, ст. 1593; Закон РСФСР: Об автономных округах РСФСР (ноябрь 1980). — Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1980, № 48, ст. 1594.



Советов, их функции и полномочия, создав тем самым прочную основу для более эффективного функционирования Советов.

Используя предоставленные Конституцией широкие права, местные Советы деятельно участвуют в осуществлении выдвигаемых партией задач коммунистического строительства. «Много интересного, нового, — отметил Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, — появилось в деятельности местных Советов. Не снижая внимания к вопросам местного хозяйства, обслуживания населения, они вносят все больший вклад в обеспечение комплексного характера экономического и социального развития. Все активнее Советы координируют и контролируют работу расположенных на их территории предприятий и организаций» [5, с. 64—65].

В соответствии с требованиями Конституций СССР и УССР активизировали деятельность Советы народных депутатов Украины. Как и в других советских республиках, здесь значительно повысилась роль Советов в государственном и социально-культурном строительстве, окрепли связи местных органов власти с массами, усовершенствовались формы и методы их деятельности по выполнению задач, поставленных партией. На рассмотрение сессий Советов выносятся наиболее важные вопросы экономического и социального развития, повышения эффективности общественного производства и качества продукции, улучшения работы социально-культурных заведений. Только в 1978 г. на сессиях обсуждено более 150 тыс. различных вопросов, более 80% из них подготовлены при участии постоянных комиссий [12, с. 24].

Заметно повысился уровень организационной работы Советов народных депутатов Харьковской области. Под руководством партийных организаций они стали более предметно и глубоко решать вопросы экономического и социального развития, оказывая тем самым действительную помощь трудовым коллективам в борьбе за повышение эффективности общественного производства, выполнение планов и взятых социалистических обязательств. Возросла роль Советов области в удовлетворении культурно бытовых запросов населения, коммунистическом воспитании людей, укреплении социалистической законности и правопорядка. Усиление активности органов власти явилось одним из наиболее действенных факторов, обеспечивающих выполнение трудящимися области заданий десятой пятилетки [8].

Деятельность Советов народных депутатов республики получила в целом высокую оценку в Отчетном докладе ЦК Компартии Украины XXVI съезду коммунистов республики, с которым выступил В. В. Щербицкий. Он отметил, что в последние годы значительно обогатилась вся многогранная деятельность Советов народных депутатов, объединяющих 525 тысяч народных избранников, многомиллионный актив. Улучшилась работа постоянных комиссий, исполнительных органов Советов, выро-

сла активность депутатов. Советы стали лучше руководить подведомственным хозяйством, усилили контроль за деятельностью органов управления, за соблюдением советского законодательства, активизировали работу по выполнению наказов избирателей [6, с. 60].

Большие и сложные задачи, поставленные XXVI съездом КПСС перед Советами народных депутатов, требуют дальнейшего повышения их роли в хозяйственном и социально-культурном строительстве, в воспитательной работе. Предстоит многое сделать, чтобы уровень работы органов социалистического народовластия, каждого депутата отвечал требованиям, выдвинутым партией. «У нас, — говорил товарищ Л. И. Брежнев, — почти миллион депутатов-коммунистов. Свой авторитет, свой опыт они должны использовать для того, чтобы каждая сессия Совета, каждое заседание постоянной комиссии превращались в действительный совет людей, в коллективный поиск наиболее правильных решений» [5, с. 65].

Основные направления экономического и социального развития страны предусматривают повышение уровня, совершенствование структуры потребления материальных благ и услуг, дальнейшее улучшение жилищных и бытовых условий населения, облегчение труда в домашнем хозяйстве, повышение культуры всех видов обслуживания. Успешное решение этой жизненно необходимой социальной программы, выработанной съездом, составляет одну из объективных задач одиннадцатой пятилетки [5, с. 103—104].

Как показывает практика, местные Советы, их постоянные комиссии и исполнительные комитеты регулярно рассматривают вопросы совершенствования работы торговли, службы быта, коммунального хозяйства, органов здравоохранения, культурно-просветительных учреждений. Однако дальнейшее повышение благосостояния советских людей, как это намечено съездом, требует от Советов усиления внимания к отраслям, связанным со сферой обслуживания. Съезд особо указал на необходимость повышения роли Советов народных депутатов в развитии и организации торговли, культурно-бытового обслуживания населения и жилищно-коммунального хозяйства. Осуществляя руководство этими отраслями, Советы должны исходить из «...необходимости более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей советского народа» [5, с. 202].

Задачи Советов народных депутатов, вытекающие из решений XXVI съезда КПСС, четко определены в выступлении Л. И. Брежнева на заседании Президиума Верховного Совета СССР, которое состоялось 1 апреля 1981 г. Действуя в рамках своих полномочий, каждое звено Советов, говорил он, должно найти свое место в осуществлении решений съезда. «Для местных органов власти это прежде всего улучшение обслуживания людей, реализации продовольственной программы, увеличение выпуска

товаров народного потребления, выполнение планов строительства жилья, школ, больниц, детских садов. И надо, чтобы Советы, их исполкомы выступали по такого рода вопросам не проплетелями, а строгими и требовательными хозяевами, чтобы они лучше использовали свои координационные и контрольные полномочия» (Правда, 1981, 2 апр.).

Повышение роли местных Советов в практическом решении задач, вытекающих из исторических решений XXVI съезда КПСС, предполагает дальнейшее расширение и углубление демократических начал в деятельности местных органов власти, строгое соблюдение принципов социалистической демократии, разработанных В. И. Лениным и получивших свое развитие в Программе КПСС и решениях съездов партии. Еще на XXIII съезде КПСС отмечалось, что «улучшение деятельности Советов должно осуществляться на основе их дальнейшей демократизации» [3, с. 76].

Демократизация Советов находит свое яркое выражение в развитии демократических принципов в их деятельности, получивших закрепление в новой Конституции СССР [ст. 94].

Деятельность Советов народных депутатов строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения в решении всех вопросов. Такое обсуждение обеспечивает принятие деловых, конкретных решений. В 1978 г., например, на сессии местных Советов Украины выступило более 355 тыс. депутатов, или 68% от их общего количества [12, с. 24].

Важным принципом, лежащим в основе деятельности Советов, является гласность. В. И. Ленин, партия всегда рассматривали ее как одно из важных средств развития демократии, приобщения к советской работе широких масс трудящихся. В. И. Ленин характеризовал Советы как власть, открытую для всех, делающую все на виду у массы, доступную массе, исходящую непосредственно от массы, прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли [1, т. 41, с. 381]. «Без гласности, — говорил он, — смешно было бы говорить о демократизме...» [1, т. 6, с. 138].

Этот важнейший конституционный принцип, выдвинутый и обоснованный В. И. Лениным, получает все большее развитие в практике деятельности Советов. Для этого используются самые разнообразные формы (например, своевременное оповещение депутатов и населения о времени и месте проведения сессии, вопросах, подлежащих обсуждению на ней, информация о работе сессии и принятых решениях через радио, телевидение, печать и т. п.).

В деятельности Советов строго соблюдается принцип регулярной отчетности перед населением исполнительных и распорядительных органов, других создаваемых Советами органов. Практика показывает, что требование законодательства о том,

чтобы исполкомы отчитывались перед Советами не реже одного раза в год, строго соблюдается.

Советы народных депутатов строят свою деятельность на основе широкого привлечения граждан к своей работе. Вокруг Советов объединяются многочисленные сельские, поселковые, уличные, квартальные, домовые, участковые комитеты, товарищеские суды, добровольные народные дружины, многочисленные органы общественной самодеятельности населения. Только в СССР ныне работает около 570 тыс. таких самодеятельных органов. Они объединяют сегодня 8,6 млн. активистов [10, с. 36].

В последнее время все более широкие массы трудящихся привлекаются к управлению государственными и общественными делами. Тем самым претворяются в жизнь заветы В. И. Ленина о необходимости «...привлечения все большего числа граждан, а затем и поголовно всех граждан к непосредственному и ежедневному несению своей доли тягот по управлению государством» [1, т. 36, с. 74].

В соответствии с требованиями Конституции Советы народных депутатов и их органы систематически информируют население о своей работе и принятых решениях.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 6, 36, 41. 2. Программа КПСС. — М.: Политиздат, 1974.—142 с. 3. Материалы XXIII съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1966.—304 с. 4. Материалы XXV съезда КПСС.— М.: Политиздат, 1976.—256 с. 5. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 6. Матеріали XXVI з'їзду Комуністичної партії України. — Київ: Політвидав України, 1981.—140 с. 7. Брежнев Л. И. О Конституции СССР. — М.: Политиздат, 1977.—80 с. 8. Бездетко А. П. Совершенствовать стиль и методы работы местных Советов. — Красное знамя, 1980, 21 сент. 9. Итоги выборов в состав депутатов местных Советов народных депутатов 1980 г.: Стат. сборник. — М., 1980.—238 с. 10. Колотуха Я. Ленинские принципы деятельности Советов народных депутатов. — Под знаменем ленинизма, 1981, № 7, с. 33—37. 11. Основные законодательные акты по советскому государственному праву и советскому строительству. — М.: Мысль, 1972. — 491 с. 12. Шевченко В. С. Торжество социалистического народовластия. — Под знаменем ленинизма, 1980, № 1, с. 22—27.

Поступила в редколлегию 28.02.81

**Р. С. Павловский, д-р юрид. наук**

### **XXVI СЪЕЗД КПСС О РАЗВИТИИ ТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ТРУДЯЩИХСЯ В УПРАВЛЕНИИ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

Определяя основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г., XXVI съезд КПСС подчеркнул огромное значение последовательного улучшения управления народным хозяйством. Совершенствование управления, повышение уровня хозяйствования во всех звеньях экономики диктуется в современных условиях возросшими масштабами производства, усложнением экономи-

ческих связей, требованиями научно-технической революции, растущей активностью масс.

В решениях XXVI съезда КПСС указано, что в 80-е гг. «...предстоит обеспечить наиболее полное использование возможностей и преимуществ общества зрелого социализма, значительно увеличить его материальные и духовные богатства, экономический и научно-технический потенциал» [2, с. 136]. За одиннадцатую пятилетку национальный доход, используемый на потребление и накопление, должен быть увеличен на 18—20%, а производительность общественного труда — на 17—20%. Возрастет производство промышленной продукции (на 26—28%), опережающими темпами, будет развиваться производство товаров народного потребления, увеличится выпуск товаров культурно-бытового и хозяйственного назначения (не менее чем в 1,4 раза). На 12—14% возрастет за пятилетие среднегодовое производство сельскохозяйственной продукции. Огромной важности задачи предстоит решить в области ускорения научно-технического прогресса, развития всех отраслей промышленности и агропромышленного комплекса, транспорта и связи, капитального строительства, охраны природы. На основе подъема экономики, повышения эффективности общественного производства будет обеспечен дальнейший рост народного благосостояния. Все это настоятельно требует последовательного улучшения планирования, обеспечения органического взаимодействия плана, экономических рычагов и стимулов, усиления воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы, совершенствования организационной структуры, форм и методов управления. Важно повышать организованность и слаженность всех звеньев народного хозяйства, всемерно развивать инициативу, деловитость, творческий поиск резервов и возможностей роста производства, обеспечить высокую организованность и исполнительскую дисциплину на всех участках производства. Должна быть усилена ответственность хозяйственных руководителей за результаты и качество работы, выполнение плановых заданий и договорных обязательств, соблюдение принципов хозрасчета, обеспечение рентабельности производства, за ускорение оборачиваемости оборотных средств предприятий. Следовательно, совершенствование управления, повышение уровня хозяйствования во всех звеньях экономики в одиннадцатой пятилетке носит комплексный характер, охватывает ряд взаимосвязанных направлений. Одно из них — развитие инициативы, творческой активности трудящихся в управлении хозяйством.

Социалистический строй, базирующийся на социалистической собственности на средства производства, обеспечивает подлинно демократическую научную организацию управления хозяйством в масштабах всей страны. Управление социалистическим производством немыслимо без активного участия широ-

ких масс трудящихся, кровно заинтересованных в развитии экономики, без их инициативы и творчества. Только социализм, указывал В. И. Ленин, «...впервые создает возможность ..втянуть действительно большинство трудящихся на арену такой работы, где они могут проявить себя, развернуть свои способности, обнаружить таланты, которых в народе — непочатой родник...» [1, с. 195]. Суть привлечения широких слоев трудящихся к управлению социалистической экономикой, повышения социальной активности масс как непосредственной движущей силы планомерного развития хозяйства состоит в том, чтобы сделать всех работников действительно расчетливыми, заботливыми хозяевами производства, повысить их ответственность за конечные результаты индивидуального и коллективного труда. Гармонически сочетаясь с принципом единоначалия, инициатива снизу позволяет полнее использовать преимущества социалистической системы хозяйствования, ускоряет экономический рост, повышает эффективность производства.

В развитом социалистическом обществе углубляется процесс роста социально-экономической активности масс. Все более широкое вовлечение трудящихся в управление хозяйством, укрепление демократических начал непосредственно на производстве партия считает одной из центральных задач. «Советская демократия, — говорил Л. И. Брежнев, — может и должна еще лучше служить экономическому прогрессу...» [3, с. 6].

В Конституции СССР записано, что опора на творческую активность трудящихся является одним из первостепенных факторов, посредством которого Советское государство обеспечивает рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное развитие народного хозяйства [ст. 15]. Советским гражданам предоставлено и гарантировано конституционное право участвовать в управлении государственными и общественными делами [ст. 48], важнейшую часть которых составляет развитие экономики. В обществе зрелых социалистических производственных и общественных отношений сложились эффективные политические и организационные формы участия масс в управлении производством. Оно осуществляется прежде всего через Советы народных депутатов и создаваемые ими органы управления.

В документах XXVI съезда КПСС подчеркнуто, что Советы народных депутатов выполняют важные функции в осуществлении намеченных партией задач на пятилетку. Более активным должно стать участие Советов в составлении планов и осуществлении контроля за их выполнением, за неукоснительным соблюдением законов.

Большую роль в привлечении советских граждан к управлению производством играют трудовые коллективы. Они, как записано в ст. 8 Конституции СССР, участвуют в обсуждении

и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями, улучшения труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение.

Развертывание творческой активности трудящихся в управлении хозяйством осуществляется посредством развития различных форм социалистического соревнования и движения за коммунистическое отношение к труду, разносторонней деятельности профсоюзов и других общественных организаций, проведения ведомственных (межведомственных) активов, производственных совещаний, семинаров разных уровней, участия граждан во всенародных обсуждениях проектов директивных документов и законов, в местном правотворчестве, народном контроле, органах общественной самодеятельности, собраниях по месту жительства. Для развертывания творческой активности трудящихся в управлении экономикой существенное значение имеют расширение гласности, постоянный учет общественного мнения. Советским гражданам предоставлены реальные условия для внесения предложений по улучшению хозяйствования, критики недостатков.

XXVI съезд партии определил, что развитие инициативы, творческой активности трудящихся в управлении хозяйством неразрывно связано с дальнейшим повышением роли трудовых коллективов. Социалистический трудовой коллектив — это совокупность людей, объединенных кооперацией труда на базе обобществления средств производства для создания материальных или духовных благ, производства работ, оказания услуг или других общественно полезных функций. Участвуя в обсуждении и решении государственных и общественных дел, вопросов управления предприятиями, трудовые коллективы развивают социалистическое соревнование, способствуют распространению передовых методов работы, укреплению трудовой дисциплины, воспитывают своих членов в духе коммунистической нравственности, заботятся о повышении их культурного и профессионального уровня. Структурным элементом трудового коллектива как сложного социального организма выступает администрация предприятия (объединения, учреждения) во главе с руководителем [9, с. 17, 21].

В социалистических трудовых коллективах сложились весьма разнообразные организационные формы участия их членов в управлении внутренней жизнью [6—8]. Формой привлечения трудящихся к управлению являются первичные организации профсоюзов. Они участвуют в определении направлений и контроле деятельности коллективов. Только по согласованию с профсоюзной организацией администрация правомочна решать вопросы организации труда и его оплаты, поощрения

и наказания работников, распределения фондов стимулирования. Такие, например, формы, как общее собрание, постоянно действующие производственные совещания (ПДПС), советы бригад и участков, общественные отделы кадров, посты и группы народного контроля, связаны с непосредственным выполнением функций управления.

Общие собрания, рассматривающие многие вопросы управления, служат не только рупором общественного мнения, но и школой непосредственного участия в делах своего коллектива, средством усиления политической и трудовой активности работников. Весьма авторитетными органами выступают ПДПС. Посредством этой формы рабочие, инженерно-технические работники и служащие активно влияют на все стороны жизни и деятельности трудовых коллективов. ПДПС участвуют в разработке и обсуждении текущих и перспективных планов, в решении вопросов внедрения новой техники, улучшения организации труда и производства, жилищных и культурно-бытовых условий работников. В народном хозяйстве ныне функционируют 130 тыс. ПДПС, в работе которых участвуют 54 млн. человек, из них 65% — рабочие.

Первичные организации НТО, ВОИР, советы новаторов, советы молодых специалистов, советы (группы) НОТ, эстетики и культуры производства, общественные конструкторские и технические бюро, группы информации эффективно содействуют совершенствованию техники, технологии и организации производства. Комиссии по проведению общественных смотров резервов производства и бережливости, общественные бюро экономического анализа и нормирования труда, творческие бригады по изысканию резервов производства обеспечивают участие трудящихся в совершенствовании экономики производства, усилении режима бережливости.

Под направляющим воздействием партийных организаций все перечисленные формы во взаимодействии способствуют проявлению творческой активности трудящихся, направляют ее на досрочное выполнение и перевыполнение производственных заданий, изыскание путей роста производительности труда, стимулируют повышение общеобразовательного уровня и производственной квалификации работников. Дальнейшее углубление и развитие этих форм, усиление их взаимосвязи обеспечит возрастание роли трудовых коллективов в управлении и планировании производства, в решении вопросов повышения квалификации кадров, улучшения условий труда и быта работников, укреплении дисциплины и воспитании коммунистического отношения к труду. Особое внимание при этом необходимо уделить повышению значения производственных совещаний и общих собраний трудовых коллективов. Важным фактором возрастания роли трудовых коллективов в развитии инициативы, твор-



ческой активности трудящихся в управлении хозяйством станет принятие законодательного акта о трудовых коллективах.

Развертыванию творческой активности трудящихся во многом способствует дальнейшее расширение и повышение эффективности бригадной формы организации и оплаты труда, развитие движения за расширение зон обслуживания, освоение смежных профессий. Бригадная форма организации и стимулирования труда станет в одиннадцатой пятилетке основной [4]. Если в промышленности этой формой в 1979 г. была охвачена половина рабочих, то к 1985 г. она распространится на 60—65%, а в машиностроении — на 70—75% рабочих [11]. Бригадная форма способствует воспитанию коллективизма, взаимовыручки, товариществ, ответственности перед коллективом за результаты труда каждого. Только при бригадной организации, устанавливающей заинтересованность всех членов бригады в результатах коллективной работы, обеспечивается широкая возможность и необходимость взаимозаменяемости, которая требует освоения смежных профессий внутри бригады, что в свою очередь создает условия для повышения производительности труда, снижения его монотонности, раскрытия творческой способности каждого и на этой основе — повышения производительности труда бригады в целом.

Коллективы (советы) производственных бригад правомочны в пределах установленных нормативов и средств определять размеры премий и заработка, выплачиваемого с учетом реального вклада каждого члена в общие результаты работы. Они могут представлять членов бригады к установлению надбавок и доплат за профессиональное мастерство и совмещение профессий, определять победителей социалистического соревнования среди членов бригады и размеры их поощрений, выдвигать кандидатов на материальное и моральное поощрение по итогам внутризаводского социалистического соревнования и др. [4].

Однако высокая эффективность бригадной организации труда обеспечивается только при условии, если ей предшествует большая подготовительная работа, охватывающая комплексное внедрение всех элементов этой формы, совершенствование внутрипроизводственного планирования, технического и материального обеспечения. Необходимо соблюдать основные условия и принципы создания бригад [5], укреплять их опытными и грамотными бригадирами, постоянно заботиться о повышении их квалификации, совершенствовать системы материального и морального стимулирования труда. Вопросы планомерного создания и укрупнения бригад целесообразно предусматривать в планах экономического и социального развития предприятий. Все это обеспечит превращение каждой бригады в настоящую первичную ячейку коллектива с определенной системой самоуправления, своими средствами морального и материального стимулирования, широкими возможностями для профессиональ-

ного роста каждого рабочего. Заслуживает повсеместного распространения сквозной поточный бригадный подряд на основе повышения уровня инженерной подготовки и производственно-технологической комплектации. В порядке эксперимента отдельные передовые коллективы уже работают по этому прогрессивному методу [10].

Огромное значение для дальнейшего развития инициативы, творческой активности трудящихся в управлении хозяйством имеет улучшение организации социалистического соревнования, повышение его действенности. На современном этапе развития социалистического общества соревнование отличается новыми масштабами и формами, поистине всенародным характером. Прогресс всей системы трудовых отношений, постоянно крепнущее социально-политическое и идейное единство советского народа, углубление социалистической демократии открыли широкие возможности для дальнейшего развития соревнования как одной из самых массовых форм привлечения трудящихся к управлению производственными делами.

Важнейшая особенность соревнования ныне определяется курсом партии на интенсивные методы ведения хозяйства, на повышение эффективности общественного производства, качества работы во всех отраслях народного хозяйства. В практике соревнования получили поддержку и широкое распространение различные почины и движения, встречные планы, рабочие эстафеты, массовые договоры смежников, движение наставников, содружество работников науки и производства, личные планы повышения производительности труда, личные счета экономии и т. д. Активно участвуют в соревновании депутаты, пример и опыт которых особенно ценен.

Исходя из того, что соревнование является могучим средством развития творческой инициативы масс, формирования социалистического коллективизма, привлечения трудящихся к управлению производством, XXVI съезд КПСС подчеркнул необходимость его совершенствования. Все его формы должны нацеливаться на выполнение и перевыполнение плана, обеспечение высокого качества работы, рост производительности труда, осуществление режима экономии. Все участники соревнования призваны бережливо относиться к использованию сырья и материалов, топлива, энергии и других ресурсов. В ходе соревнования необходимо всемерно развивать состязательность, товарищеское сотрудничество и взаимопомощь в труде. Исключительно важное значение приобретает движение за разработку и выполнение встречных планов, превышающих задания пятилетнего плана, установленные на соответствующий год. В связи с этим повышается роль министерств и ведомств в создании необходимых условий реализации встречных планов [2, с. 180]. В совершенствовании нуждается организация соревнования смежных коллективов предприятий, поставляющих сырье, материалы и комплектующие изделия, с коллективами заводов и фабрик, выпускающих конечную продукцию. Важно усилить связь материального поощрения с результатами социалистического соревнования за повышение эффективности производства и качества работы, повышать гласность соревнования, окружать почетом и уважением передовиков и новаторов производства, своевременно обобщать и распространять передовой опыт.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Как организовать соревнование. — Полн. собр. соч., т. 35, с. 195—205. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Брежнев Л. И. Во имя счастья советских людей: Речь на встрече с избирателями Бауманского избирательного округа г. Москвы 2 марта 1979 года. — М.: Известия, 1979. — 15 с. 4. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качество работы». — СП СССР, 1979, № 18, ст. 118. 5. Временные рекомендации по развитию бригадных форм организации и оплаты труда рабочих на предприятиях машиностроения и металлообработки (Утверждены Постановлением Госкомтруда СССР и Секретариатом ВЦСПС № 22/1—74 от 16 января 1979 г.). — Экон. газета, 1979, № 6, с. 22. 6. Иванов В. Н., Фриш А. С. Основная ячейка социалистического общества. — М.: Политиздат, 1975.—155 с. 7. Омаров А. Н. Социалистический трудовой коллектив. — М.: Политиздат, 1980.—112 с. 8. Социальные проблемы управления трудовыми коллективами. — М.: Мысль, 1977.—223 с. 9. Трудовые коллективы в системе советской социалистической демократии. — М.: Юрид. лит., 1979.—255 с. 10. Правда, 1981, 3 янв. 11. Под знаменем ленинизма, 1980, № 24, с. 5.

Поступила в редколлегию 28.02.81

**М. В. Цвик, канд. юрид. наук**

#### ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ОБЩЕНАРОДНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Грандиозные задачи коммунистического строительства, выдвинутые XXVI съездом КПСС, требуют усиления трудовой, политической и социальной активности трудящихся. Могучим средством успешного решения этой задачи является дальнейшее совершенствование социалистической общенародной демократии, поэтому съезд уделил значительное внимание путям ее развития. Материалы XXVI съезда КПСС наполняют новым конкретным содержанием положение ст. 9 Конституции СССР, характеризующей развертывание социалистической демократии как главное направление развития всей политической системы социализма. Принятые съездом документы предусматривают дальнейшее усиление инициативы и творческой активности трудящихся в управлении хозяйством, повышение активности Советов, роли трудовых коллективов, производственных совещаний, общих собраний трудовых коллективов, профсоюзов и других общественных организаций [4, с. 202—204].

Ярким проявлением расцвета социалистической демократии, достижения ею новой степени зрелости явилось продолжавшееся два с половиной месяца обсуждение проекта Основных направлений экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, в котором участвовало более 121 млн. человек. «По-хозяйски заинтересованное отношение миллионов трудящихся к социально-экономическим планам партии, — подчеркнул Л. И. Брежнев, — их забота о делах государства являются выражением подлинного демократизма советского строя. Это — важная гарантия успешного осуществления наших планов» [4, с. 37]. Отсюда следует, что

партия связывает свое понимание демократии, ее функциональное назначение с решением задач коммунистического строительства. Такой подход к проблемам демократии полностью соответствует духу марксизма-ленинизма и противостоит ее буржуазному пониманию как проявлению некоей абстрактной свободы личности и не менее абстрактного внеклассового «народовластия». Съезд дает характеристику нашей демократии как «демократии работающей, действующей», видит ее суть и заинтересованности, сопоставлении мнений, откровенной и принципиальной критике и самокритике, повышении общественно-политической активности каждого гражданина [4, с. 65].

То значение, которое придает партия проблемам демократии, острая идеологическая борьба по рассматриваемому вопросу делает актуальным четкое научное определение понятия социалистической общенародной демократии. Правы авторы, отмечающие, что «в советской литературе иногда те или иные аспекты демократии рассматриваются без должного определения исходных посылок самого понятия «демократия», употребляемого в различных значениях» [10, с. 5].

В основе понимания демократии должны лежать высказывания классиков марксизма-ленинизма, в принципе решивших важнейшие проблемы теории демократии. В. И. Ленин указывал на тесную связь вопросов государственности и демократии. Он отмечал, что «демократия есть форма государства...» [1, т. 33, с. 100]. Конкретизируя эту мысль, В. И. Ленин характеризует демократию как «...признающее подчинение меньшинства большинству *государство*...» [1, т. 33, с. 83], подчеркивает, что демократия «...означает формальное признание равенства между гражданами, равного права всех на определение устройства государства и управление им» [1, т. 33, с. 100].

В свете ленинских положений представляется неверным широко распространенная в литературе, особенно в научно-популярной, расшифровка понятия «демократия» через термин «народовластие», который, как известно, является простым переводом слова «демократия» с греческого языка и указывает на его историческое происхождение. Однако с позиций формально-логических\*, и особенно с принципиальных позиций марксистско-ленинской методологии, требующей различать в каждом явлении сущность, содержание и форму и устанавливающей определенную зависимость между этими кате-

---

\* Что касается логического аспекта, то определение понятия, которое дается исключительно путем объяснения значения слова (это понятие обозначающего), относится к числу так называемых номинальных [7, с. 338—339]. Подобного рода определения могут оказаться ложными, «пустыми» [11, с. 151] и не относятся логической наукой к числу научных. Дело в том, что отдельные термины могут специально подбираться, чтобы заглушать действительный смысл соответствующих понятий, что и имеет место в такой трактовке понятия «демократия», где термином «народовластие» на протяжении веков прикрывалось классовое господство эксплуататоров над эксплуатируемыми. Научный же характер носят так называемые реальные определения, «отражающие существенные признаки предмета, явления» [17, с. 339] и имеющие своей целью указать его родовые признаки и отличие его от смежных предметов и явлений.

приями, отождествление понятий «демократия» и «народовластие» является ошибочным.

Из ленинских высказываний следует, что, во-первых, демократия неразрывно связана с государством, с государственной властью, во-вторых, она относится к характеристике не самой классовой сущности государственной власти (определяемой ее сосредоточением в руках определенных классовых группировок — собственников основных средств производства), а форм существования этой власти (признания ею равенства всех граждан, их участия в определении устройства государства). А поскольку демократия выступает как форма осуществления власти, неправильно трактовать ее соотношение с властью как отношение особенного к общему, т. е. рассматривать демократию исключительно в качестве разновидности власти [10, с. 10]. При одной и той же классовой сущности в рамках эксплуататорского государства могут иметь место разные формы организации власти — демократические и антидемократические (авторитарные). Государству пролетарской диктатуры присуща демократия для трудящегося большинства. Но при самых демократических формах организации власти последняя в условиях классовой диктатуры не может стать народовластием, а остается властью класса-гегемона.

Что касается общенародного государства, то здесь о соотношении народовластия и демократии можно и нужно говорить. Власть народа (народовластие) составляет сущность этого государства, а демократия — его форму. Поэтому проблема соотношения народовластия и демократии в условиях общенародного государства сводится к решению вопроса о соотношении сущности этого государства с его формой. Именно принадлежность власти народу, возглавляемому рабочим классом, и является той качественной определенностью, с наличием которой связана само существование общенародного государства, т. е. его сущностью. Что касается демократии, то она производна от народовластия, находится с ним в отношениях субординации. Это прямо вытекает из Конституции СССР, которая разграничивает народовластие и демократизм, обобщенно закрепляя эти принципы в разных статьях (ст. 2 и ст. 9). Вместе с тем, в ст. 2 Конституции в самой общей форме фиксируется взаимосвязь и соотношение народовластия и демократизма. Расположенная в первой части статьи формула «Вся власть в СССР принадлежит народу» дополняется во второй части указанием на то, что «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов». Взаимосвязь этих формулировок отражает единство народной сущности и демократической советской формы общенародного государства.

Решающее значение для реализации народовластия имеет осуществление социалистической демократии в ее трех основ-

ных формах — участие населения в управлении государством, организация и деятельность системы государственных органов на основе демократических принципов, использование гражданином всего круга предоставленных ему демократических прав и свобод [12, с. 16—17] — взятых в единстве с соответствующими обязанностями. Каждая из названных форм получила закрепление в Конституции СССР.

В конечном счете соотношение народовластия и демократизма состоит в том, что народовластие реализуется через демократизм. Демократия выполняет важную служебную функцию по осуществлению власти народа. В целом общенародную демократию можно характеризовать как форму осуществления власти народа, возглавляемого рабочим классом под руководством КПСС, основанную на реальном равноправии граждан и их действительном участии в определении устройства государства и в управлении государством на базе широкого использования их опыта и инициативы, предоставленных им прав и свобод и выполнения соответствующих обязанностей в интересах построения коммунистического общества.

Данное определение, с нашей точки зрения, конкретизирует применительно к общенародному государству приведенную выше ленинскую общую характеристику демократии, а также установки XXVI съезда КПСС на последовательное осуществление конституционных прав граждан, стимулирование их активности и инициативы.

Говоря о понятии «демократия», нельзя согласиться с узкой трактовкой последней как особого политического режима [19, с. 205], поскольку в свет ленинского понимания демократии как формы государства в объем соответствующего понятия входят все элементы, характеризующие государственную форму, в том числе формы правления и формы государственного устройства, от характера которых в значительной степени зависит уровень демократизма того или иного государственного строя [13, с. 8].

Развитие демократии никогда не было для коммунистов самоцелью, а служило мощным средством решения задач исторического прогресса. В этом ключ к решению проблемы функционального назначения социалистической демократии, не подвергавшейся еще специальному исследованию в юридической литературе.

Демократия представляет собой непреходящую общеисторическую и инструментальную ценность. В аксиологическом и функциональном аспектах социалистическая демократия коренным образом отличается от буржуазной, которая, полностью исчерпав присущую ей в домонополистический период функцию содействия ликвидации феодальных порядков, в современных условиях подчинена осуществлению функций органи-

зации классового господства буржуазии и идеологического прикрытия системы эксплуатации человека человеком\*.

Функциональное назначение социалистической демократии вытекает из ее классовой природы. Не маскируя, в отличие от буржуазных идеологов, своих классовых целей, коммунисты отрицают возможность существования «чистой», внеклассовой демократии [3, с. 251, 390 и др.]. Отправляясь от ленинских положений, Л. И. Брежнев выдвинул критерии классовости общенародной демократии, подчеркнул: «...демократично для нас то, что служит интересам народа, интересам коммунистического строительства» [3, с. 85]. Поэтому осуществление демократических прав и свобод в условиях развитого социализма несовместимо с анархическим своеволием и мелкобуржуазной распушенностью и необходимо сочетается с организованностью и дисциплиной, что с новой силой подчеркнуто в материалах XXVI съезда КПСС.

Важная роль в обеспечении эффективного функционирования социалистической демократии принадлежит праву и законности. Советские юристы справедливо обращают внимание на то, что право представляет собой определенную меру свободы [6, с. 71, 72; 8, с. 10]. Устанавливая через сочетание системы дозволений и запретов четкие границы человеческой деятельности, право и законность устраняют произвол из жизни общества, обеспечивают функционирование последнего на демократических началах. Применительно к институтам советской демократии право, с одной стороны, законодательно закрепляет широкие возможности осуществления подлинной свободы граждан как проявление познанной общественной необходимости. С другой стороны, оно устанавливает границы дозволенного, что является гарантией против необоснованного злоупотребления институтами демократии в ущерб интересам всего общества и отдельной личности (ст. 39 Конституции СССР).

Подобное понимание соотношения права, законности и демократии свидетельствует об их классовости, о служебной роли прав и законности в отношении демократии. Поэтому ст. 9 Конституции СССР рассматривает укрепление правовой основы государственной и общественной жизни как условие дальнейшего развития демократии. В этой связи не полно оценивает значение социалистической законности выдвигаемая в литературе ее характеристика как простого структурного элемента демократии [6, с. 155; 9, с. 321—322]. Роль социалистической законности намного шире: она является и предпосылкой демократии, и ее основой, и обозначителем основных направлений ее развития, и средством осуществления принципов и институ-

\* Это не исключает целесообразности использования буржуазной демократии рабочим классом, что не вытекает, однако, из ее классовой природы и функционального назначения, а зависит от того, насколько благоприятно для рабочего класса сложившееся соотношение классовых сил.

тов демократии, и важнейшим указателем пределов действия демократических институтов.

О вытекающем из ее классового характера функционального назначения социалистической демократии, т. е. основных направлениях ее воздействия на общественные отношения, можно говорить в нескольких аспектах. Прежде всего, демократия выступает в качестве важного средства осуществления основных государственных функций. Достаточно в этой связи сослаться на материалы XXVI съезда, где говорится об использовании творчества, инициативы и предприимчивости масс в процессе вскрытия резервов производства и решения всего комплекса проблем, связанных с осуществлением хозяйственно-организаторской функции общенародного государства. Выдвинутое в Отчетном докладе и других документах съезда требование повышения активности граждан, Советов, общественных организаций нацелено и на обеспечение комплексного характера социального развития [4, с. 65], в чем первостепенная роль принадлежит культурно-воспитательной функции советского государства. Большую роль играет общественность в охране социалистической собственности, профилактике правонарушений и борьбе с ними, т. е. в осуществлении функций охраны социалистической собственности, правопорядка, законных прав и интересов советских граждан, а также иных основных функций социалистического государства, включая и внешние.

В то же время свякой демократии присущи свои *собственные функции*, характеризующие ее специфические возможности в сфере содействия осуществлению всего комплекса основных функций государства.

Каждому историческому типу демократии присущи две основные функции. Первой из них является функция организации открытого или завуалированного *политического господства* над классом-антиподом. Эта функция последовательно осуществляется всеми эксплуататорскими государствами, а также в отношении эксплуататорского меньшинства государством диктатуры пролетариата. Вторая основная функция демократии — функция самоорганизации собственников основных средств производства. С помощью того или иного типа демократии происходит организация властвующих собственников на выполнение стоящих перед ними задач, обеспечение той или иной степени единства внутри этих собственников, а также потребностей руководства своими классовыми союзниками через организацию отвечающей этим потребностям системы демократических институтов. В условиях общенародного государства функция содействия политическому господству отмирает, а функция «самоорганизации» сохраняется и приобретает решающее значение, будучи направленной на обеспечение наибольшей эффективности решения задач коммунистического строительства.



Вовлечение трудящихся масс через разветвленную систему институтов демократии в коммунистическое строительство является средством, обеспечивающим его эффективность. Это полностью соответствует ленинскому указанию о том, что по мере усложнения общественных задач «...должен возрастать и размер той массы населения, которая является сознательным историческим деятелем» [1, т. 2, с. 539—540].

Собственной функцией социалистической демократии является также функция *обеспечения расцвета человеческой личности*. Конечно, работа в этом направлении проводится по самым различным каналам и цель здесь достигается путем общего повышения материального благосостояния, общеобразовательного и культурного уровня личности, стимулирования развития ее способностей и т. д. Однако участие в решении государственных и общественных дел, в функционировании демократических институтов играет при этом немаловажную роль, что прямо подчеркивалось на XXV съезде КПСС [3, с. 86]. Активное использование своих демократических прав приводит к расширению кругозора личности, повышению уровня ее общей и правовой культуры, компетентности, воспитанию в ней чувства хозяина страны, общему обогащению ее духовной сферы и т. д. В свою очередь, повышение материального благосостояния и культурного уровня, расширение баланса свободного времени создают дополнительные возможности для повышения политической активности граждан. На этой базе складываются предпосылки для осуществления ленинских заветов о поголовном привлечении граждан к государственному управлению [1, т. 38, с. 93].

К числу функций общенародной демократии, оказывающих воздействие на развитие самой социалистической государственности (их можно условно назвать *внутригосударственными*) относятся функции *укрепления социалистического государства* и подготовки условий для его *перерастания в коммунистическое общественное самоуправление*.

Развитие демократии является условием укрепления социалистического государства, так как опора на массы является основой его мощи. Известное ленинское положение «государство сильно сознательностью масс» [1, т. 35, с. 21], взятое в динамике, означает, что вовлечение в государственное управление новых слоев трудящихся на основе их растущей сознательности создает более благоприятные условия для работы государственных органов. Опираясь на все более широкие слои общественных помощников, государство укрепляется. Условием усиления социалистического государства и создания более благоприятных условий для его функционирования является и все более полная реализация демократических принципов организации и деятельности государственного аппарата, таких, например, как коллегиальность, подотчетность государственных органов перед Советами и населением, информированность населения

о работе государственного аппарата, учет общественного мнения и пр.

Что касается обеспечения постепенного отмирания социалистического государства, то, как отмечал Л. И. Брежнев, именно «...с развитием социалистической демократии происходит постепенная перерастанка нашей государственности в коммунистическое общественное самоуправление» [5, с. 534]. Это отражает диалектику развития нашего государства, где одно и то же средство — расширение демократии служит и делу укрепления и делу отмирания государственности, ибо «чем полнее демократия, тем ближе момент, когда она становится ненужной» [1, т. 33, с. 102; см. также 2, с. 402, 403].

Особо следует сказать об *идеологической* функции общенародной демократии, носящей в значительной мере внешнеполитический характер. С момента возникновения социалистическая демократия, будучи реальной демократией для широких трудящихся масс, самим фактом своего существования вызывает мощное революционизирующее воздействие на трудящихся стран капитала, стимулирует их борьбу за реализацию и расширение своих прав. Жизнь наглядно демонстрирует величайшие преимущества социалистической демократии перед буржуазной, что способствует формированию мировоззрения как советских граждан, так и трудящихся за рубежом нашей страны. Идеологическое воздействие социалистической демократии еще более усилилось с принятием Конституции СССР 1977 г., которая «открыла новый, более высокий этап в развитии социалистической демократии» [4, с. 8].

Рост международного авторитета советской демократии помог в борьбе с представителями стран империализма включить в пакты ООН «Об экономических, социальных и культурных правах» и «О гражданских и политических правах» ряд давно осуществленных в СССР социально-экономических прав, положения о равноправии женщин, о запрещении пропаганды войны, расовой и религиозной вражды и т. д. Открыто разоблачили себя как противников демократии, западные державы всячески затягивают ратификацию этих договоров и, тем самым, их вступление в силу.

В целом функциональный анализ общенародной демократии наглядно подтверждает ее служение коммунистическим идеалам и решению насущных задач государства в сфере как внутренней, так и внешней политики.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 2, 33, 35, 37, 38. 2. Материалы XXII съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1961. — 464 с. 3. Материалы XXV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1976. — 256 с. 4. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 5. Брежнев Л. И. О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения. — В кн.: Ленинским курсом, т. 6. — М.: Политиздат, 1978, с. 517—538. 6. Демократия и право развитого социалистического общества. — Киев: Политиздат Украины, 1979. — 206 с. 7. Кондаков Н. И. Логический словарь. — М.: Наука, 1971. 8. О понимании советского права. — Сов. гос-во, 1979, № 7. 9. Проблемы теории государства и права. — М.: Юрид. лит., 1979. — 389 с. 10. Пятенко В. Г. Классовая сущность демократии и основные особенности ее проявления в процессе развития социалистического общества: Автореф. дис....

канд. филос. наук. — Харьков, 1980.—24 с. 11. Формальная логика. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977.—345 с. 12. Цвик М. В. О формах, субъектах и принципах социалистической демократии. — В кн.: Проблемы теории социалистического государства и права.—М., 1977, с. 16—18. 13. Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. — М.: Политиздат, 1974. — 335 с.

Поступила в редколлегию 05.03.81.

**И. Н. Шерстюк, канд. экон. наук,  
Е. А. Гриценко**

## **XXVI СЪЕЗД КПСС О ДАЛЬНЕЙШЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ФОРМ КОЛЛЕКТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА**

Одиннадцатая пятилетка, органически взаимосвязанная с десятым пятилетним планом, займет достойное место в решении важнейших социально-экономических задач нашего общества, строящего коммунизм. Как было подчеркнуто в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, главная проблема развития народного хозяйства страны заключается в том, чтобы «...завершить переход на преимущественно интенсивный путь развития» [1, с. 40]. Одним из важных направлений достижения этой цели станет широкое использование коллективных форм организации труда. На XXVI съезде КПСС поставлена задача «проводить мероприятия по дальнейшему распространению и повышению эффективности бригадной формы организации и оплаты труда» [1, с. 202], которая в условиях развитого социализма позволяет более успешно решать задачи интенсификации производства, обеспечения его эффективности и улучшения качества работы путем рационального использования трудовых ресурсов, усиления коллективной заинтересованности и ответственности за конечные результаты, сокращения непроизводительных затрат и потерь рабочего времени, широкого использования взаимозаменяемости, совмещения профессий и т. д.

Современные формы бригадной организации и оплаты труда отличаются от ранее используемых и по существу представляют собой новую ступень в развитии производственных бригад, поскольку в них широкое применение получают хозрасчетные рычаги, ориентирующие деятельность коллектива на достижение наилучших конечных результатов работы.

Одной из причин широкого распространения бригадной организации труда в современных условиях являются существенные изменения в средствах производства, происходящие в ходе развертывания научно-технической революции. Возникновение качественно новых видов техники и технологий, переход к непрерывным процессам приводит к ограничению собственно человеческого труда в производственном процессе. В этих условиях отсутствует жесткая связь между трудом отдельного работника и средствами труда, а следовательно, и с его результатами. Поскольку процесс производства становится немислимым без постоянного обмена деятельностью на основе непрерыв-

ного технологического процесса, в результатах труда воплощаются трудовые функции многих людей. Это затрудняет определение доли труда каждого в конечном продукте, контроль за мерой труда отдельного работника. Снижается эффективность материального стимулирования по результатам личного труда. Все это вызывает необходимость развития коллективных форм ответственности, заинтересованности, контроля и оплаты труда.

Происходящие изменения в средствах производства, углубляющееся операционное и подетальное разделение труда приводят к возникновению противоречия между интересами отдельно взятого рабочего и интересами коллектива предприятия и общества в целом. Каждый рабочий производит небольшую часть общего продукта и заинтересован в результатах *своего* труда, являющегося по сути дела лишь промежуточным этапом. В то же время предприятие ориентируется на готовый конечный продукт, выступающий результатом *коллективного* труда. Это противоречие проявляется, в частности, в том, что в силу разной квалификации рабочих, их неодинакового отношения к труду и ряда других причин происходит деление работ на «выгодные» и «невыгодные», что приводит к отдельным диспропорциям в производстве, снижению качества продукта. Возникшее противоречие между коллективной организацией труда в масштабе всего предприятия и индивидуальным трудом в его первичном звене, а следовательно, и противоречие между коллективными и личными интересами может быть разрешено с помощью бригадной организации труда, где коллективные и личные интересы связаны воедино с помощью системы экономических и правовых форм. В прежних формах производственных бригад взаимосвязь между интересами предприятия и коллективами бригад была недостаточно развита. Предприятие широко использовало административные методы и достигало поставленных целей на основе тщательного регламентирующего контроля. Это сковывало инициативу бригады, ее отдельных членов, не позволяло в полной мере использовать все возможности коллективной силы труда.

Важным фактором развития и широкого распространения новых бригадных форм стала потребность совершенствовать работника, предоставив ему возможность всесторонне проявлять свои способности. Такие условия можно создать именно в производственной бригаде, где в широком масштабе осуществляется совмещение работ, где возникает необходимость выполнять воспитательные и управленческие функции.

Современная бригада выполняет важную воспитательную роль, обеспечивая формирование нового, коммунистического отношения к труду, развитие чувства товарищества, взаимопомощи и коллективизма — тех неотъемлемых свойств человека нашего общества, которые означают, что растет, по словам Л. И. Брежнева, «производственный нового типа» [5, с. 8]. В соответствии с постановлениями партии и правительства «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями», «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве» [3; 4] значительно возрастает значение воспитательной деятельности бригады. Во многих бригадах уже сложилась проверенная опытом практика укрепления трудовой дисциплины и правопорядка. Так, в ряде бригад члены коллектива берут на себя обязательство жить и работать без правонарушений. При его невыполнении весь коллектив отказывается от части положенной за месяц премии [11, с. 10].

Возникает необходимость отразить лучший опыт, накопленный бригадами в укреплении трудовой дисциплины и правопо-

рядка, в правовых нормах, с тем чтобы способствовать усилению воспитательной роли коллектива. Мы поддерживаем мнение отдельных экономистов и юристов о том, что действующее Типовое положение о премировании работников промышленных предприятий [10] нуждается в совершенствовании. В частности, назрела необходимость предоставить общему собранию производственного коллектива право применять меры общественного воздействия, носящие материальный характер и имеющие юридические последствия. Это правомочие следует закрепить за трудовыми коллективами при установлении перечня упущений, за которые осуществляется депремирование [7, с. 72]. Это позволило бы повысить роль трудовых коллективов в укреплении дисциплины и в воспитании коммунистического отношения к труду, поднять значение постоянно действующих производственных совещаний и общих собраний трудовых коллективов [1, с. 202]. Поэтому на XXVI съезде КПСС указано на необходимость «...постоянно внедрять бригадную форму организации труда...» [1, с. 108]. Эта форма в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. должна стать основной в одиннадцатой пятилетке [2, с. 59]. Ее дальнейшее развитие предполагает совершенствование организации, управления, планирования, стимулирования и правового обеспечения всех структурных звеньев производственных объединений и предприятий. При этом важное значение приобретает оптимизация границ производственной самостоятельности бригад.

В экономической и правовой науке по данному вопросу еще не выработана общая позиция. По мнению некоторых экономистов, «в большинстве случаев излишним является заключение хозяйственных договоров (соглашений) между бригадами и администрацией» [9, с. 35]. По утверждению ряда юристов, бригаду следует признать субъектом административно-правовых отношений, а договор, заключаемый бригадой, — новой формой трудового договора, на который полностью распространяются все нормы трудового законодательства [8, с. 89]. Мы полагаем, что при решении этого вопроса следует исходить из организационно-технической и экономической характеристики бригад. Согласно классификации по экономическому признаку, среди них выделяются бригады на полном хозрасчете. Расчетная стоимость определенного объема работ передается такой бригаде на основе двустороннего договора с администрацией [6, с. 44]. В соответствии с технологическим классификационным признаком — обслуживание конечного цикла — деятельность бригады может строиться на условиях бригадного подряда. Такие условия наиболее оптимально складываются в строительстве, на автомобильном и морском транспорте. Тем не менее, как отмечается в экономической литературе, законченный цикл изготовления продукции может иметь место в зависимости от особенностей промышленного производственного процесса в пределах

потоковой линии, участка, цеха [6, с. 39]. В настоящее же время большинство промышленных производственных бригад в результате особенностей организационного и технологического строения производства действуют на основании единого наряда с оплатой по конечным результатам работы.

Применение бригадной организации труда дает наилучший результат тогда, когда обеспечивается самостоятельность хозяйствования в пределах выделенных бригаде трудовых, финансовых и материальных ресурсов. Это достигается по мере внедрения в деятельность бригад хозрасчетных принципов. Организация хозрасчетной деятельности — наиболее актуальная задача в деле совершенствования бригадной организации труда. Она предусматривает создание плановой службы, осуществляющей централизованное и оперативное планирование на всех уровнях предприятия с оценкой работы по конечным результатам. Планирование бригадной формы труда предполагает доведение до каждого коллектива пятилетних, годовых и текущих планов по специально разработанным показателям. По вопросу использования системы плановых и расчетных показателей нет общей точки зрения. Бесспорной является необходимость доведения до бригады плановых заданий по объему производства, номенклатуре выпускаемых продуктов (с выделением важнейшей номенклатуры), по росту производительности труда, снижению трудоемкости. В ряде случаев бригадам планируют фонд заработной платы и количество работающих. Для активизации процесса совмещения работ, расширения зон обслуживания и высвобождения рабочей силы целесообразно устанавливать лимит численности рабочих бригады, исходя из трудоемкости выполняемых работ. При снижении трудоемкости и высвобождении рабочих часть экономии фонда заработной платы следует оставлять в распоряжении бригады для стимулирования роста производительности труда, снижения трудоемкости, для выплаты надбавок за совмещение профессий.

Организация коллективной оплаты труда в бригаде осуществляется по конечным результатам совместного труда с учетом личного трудового вклада каждого работника. Это соответствует требованию XXVI съезда партии усилить зависимость заработной платы и премий каждого работника от его личного трудового вклада и от конечных результатов работы коллектива, повысить их стимулирующую роль в подъеме производительности труда, в улучшении качества продукции и экономии всех видов ресурсов [1, с. 177]. Коллективные формы оплаты труда в большей степени, чем индивидуальные, выполняют воспитательную функцию, поскольку позволяют формировать добросовестное отношение к выполнению любой работы, чувство ответственности за работу всех членов бригады, «воспитывать каждого трудящегося в духе коллективизма и рачительного отношения к народному добру...» [1, с. 200].

Бригадам выдается единый наряд на бригадокомплект или любой другой вид продукции, принятой в качестве планово-учетной единицы и являющейся для данной бригады конечным результатом ее деятельности. В бригадокомплекте, который выступает в качестве исходной единицы оплаты труда, проставляется комплексная норма времени и расценок. Заработная плата бригаде начисляется лишь при условии выполнения всех операций, входящих в бригадокомплект. Это исключает деление работ на «выгодные» и «невыгодные», поскольку бригада заинтересована в конечном результате своего труда. В конкретной практике бригад сложились разные методы распределения коллективного заработка. Нам думается, что наиболее отвечает экономическим и социальным функциям бригады распределение с помощью использования коэффициента трудового участия (КТУ), который представляет собой обобщенную количественную оценку трудового вклада каждого члена бригады в общий итог работы в зависимости от индивидуальных характеристик: производительности труда, качества выполненной работы, отношения к труду, квалификационного разряда и т. п. Распределение заработной платы через КТУ имеет необходимую правовую основу, закрепленную в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г., где говорится о необходимости «предоставить право коллективам (советам) производственных бригад в пределах установленных им нормативов и средств определять размеры премий и заработка, выплачиваемых за результаты работы всего коллектива бригады с учетом реального вклада каждого члена бригады в общие результаты работы» [2, с. 59—60].

Порядок определения и применения КТУ разработан еще не достаточно. Так, предстоит задача по разработке объективного и гибкого критерия участия рабочего в коллективном трудовом процессе, выполняющего как стимулирующую, так и воспитательную роль.

Важное направление совершенствования бригадной организации труда — повышение действенности правового регулирования, охватывающего все стороны и этапы возникновения и функционирования бригад. В настоящее время правовая регламентация бригадной формы труда является преимущественно сферой локального нормотворчества. Необходимо на основе уже имеющихся положений, нормативных актов установить статус, основные параметры, принципы деятельности первичных трудовых коллективов на каждом предприятии и объединении. Правовое регулирование должно всесторонне охватить вопросы организации, управления и планирования бригадной формы труда, участия трудящихся в управлении производством, порядок установления и применения коэффициента трудового участия.

Таким образом, бригадная форма организации и стимулирования труда — перспективное направление развития коллективных форм труда. Дальнейшее совершенствование ее экономических и правовых форм позволит еще активнее использовать возможности и преимущества развитого социализма.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов: Постановление ЦК КПСС от 12 июля 1979 года; Об улучшении планирования и усилении воздействия

хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года. — М.: Политиздат, 1979.—64 с. 3. Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями: Постановление ЦК КПСС. — Коммунист, № 14, 1979, с. 3—6. 4. О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве: Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС. — Коммунист, № 2, 1980 г., с. 7—11. 5. Брежнев Л. И. Исторический рубеж на пути к коммунизму. — М.: Политиздат, 1977.—31 с. 6. Сафронов Н. Коллективные формы организации труда: практика и проблемы. — Соц. труд, 1980, № 2, с. 36—48. 7. Орловский Ю. П. Место и роль трудового коллектива в системе трудовых отношений. — Сов. государство и право, 1979, № 4, с. 64—72. 8. Цыпкин Г. А. Договор бригадного подряда в капитальном строительстве. — Сов. государство и право, 1979, № 5, с. 86—90. 9. Шкурко С. Новые формы бригадной организации и стимулирования труда.— Вопр. экономики, 1980, № 10, с. 26—36. 10. Бюл. Госкомтруда, 1967, № 4. 11. Экон. газета, 1980, № 19.

*Поступила в редколлегию 28.02.81*

**М. И. Бару, д-р юрид. наук,  
А. И. Процевский, д-р юрид. наук**

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ФОРМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ВЫСОКОПРОИЗВОДИТЕЛЬНОГО ТРУДА**

Одним из направлений решения задач экономического и социального развития страны на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г. является повышение действенности системы материального и морального поощрения труда. Речь идет об эффективном использовании социальных факторов роста экономики, оптимальном сочетании материальных и моральных стимулов к труду и усилении их воздействия на развитие производства и достижение высоких конечных результатов.

Чтобы обеспечить достижение поставленных целей, необходимо усилить зависимость размеров заработной платы и премий каждого работника от его личного трудового вклада и конечных результатов работы коллектива, повысить стимулирующую роль оплаты труда в подъеме его производительности, в улучшении качества продукции и экономии всех видов ресурсов. Совершенствование тарифной системы и нормирование труда в современных условиях связано с внедрением бригадной формы организации и оплаты труда, которая способствует усилению материальной заинтересованности рабочих в улучшении количественных и качественных результатов труда всего коллектива; обеспечению высокой производительности труда; быстрейшему освоению смежных профессий; развитию творческой инициативы и совершенствованию профессиональных навыков в снижении затрат труда на производство продукции и т. д.

Эффективность применения бригадной оплаты труда во многом зависит от правильного выбора показателей оплаты, которые должны отражать затраты труда и обеспечивать наглядную связь результатов коллективной работы с заработком каждого. Чаще всего применяются натуральные показатели: тонны, кубометры, штуки, метры и т. д. Реже — нормативная трудоемкость, норма-часы, себестоимость продукции и т. д. Важно, чтобы по-



казатели непосредственно отражали затраты труда рабочих данной бригады, участка.

При бригадной оплате труда начисление и распределение общего заработка и премии имеет свои особенности. Так, учет произведенной продукции ведется в едином бригадном наряде, а порядок начисления заработной платы и премии бригады зависит от характера применяемых расценок: индивидуальных или коллективных. Поэтому при бригадной оплате труда значение показателей возрастает.

В общий заработок бригады, подлежащий распределению, включаются: сдельная заработная плата за изготовленную продукцию; премии за выполнение и перевыполнение производственных заданий; сумма тарифных ставок вспомогательных рабочих и их приработок; сумма тарифных ставок рабочих, предусмотренных по штату, но фактически отсутствующих.

Метод распределения общего заработка устанавливается самой бригадой (не менее 3/4 ее состава) в зависимости от способа учета произведенной продукции. Распределение может производиться: с учетом присвоенных рабочим тарифных разрядов и отработанного времени; коэффициентов трудового участия и тарифного заработка за отработанное время; присвоенных рабочим «условных» разрядов и отработанного времени; балльной оценки и отработанного времени; только отработанного времени. Однако во всех случаях кроме объективных данных (разряд рабочего, условия труда, количество отработанного времени и т. д.) учитывается степень участия работника в достижении общих результатов. Более правильная оплата труда в бригадах достигается при ежедневном учете произведенной бригадой продукции, в результате чего заработок каждого рабочего определяется не по усредненной за месяц выработке бригады, а по фактическому выпуску продукции, в производстве которой он принимал участие.

Постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 16 января 1979 г. «Об утверждении Временных рекомендаций по развитию бригадных форм организации и оплаты труда рабочих на предприятиях машиностроения и металлообработки» [9, с. 6] предусмотрено, что при распределении причитающейся бригаде общей суммы премии из фонда заработной платы с применением коэффициента трудового участия (КТУ) размер премии отдельным членам бригады, которым повышены КТУ, может превышать максимальный ее размер, установленный для данного предприятия (без увеличения суммы премии в целом по бригаде).

КТУ представляют собой обобщенную количественную оценку трудового вклада каждого рабочего бригады в зависимости от индивидуальной производительности труда и качества работы, фактического совмещения профессий, выполнения более сложных работ, увеличения зон обслуживания и подмены отсут-

вующего рабочего, помощи в работе другим членам бригады, соблюдения трудовой и производственной дисциплины.

С учетом КТУ могут распределяться: сдельный приработок, премия, экономия по фонду заработной платы, полученная в результате высвобождения персонала и неиспользованная на доплаты за совмещение профессий, экономия, полученная от расширения зон обслуживания и увеличения объемов выполняемых работ.

На каждом предприятии, где решено распределение бригадного заработка производить с применением КТУ, должно быть разработано специальное положение, определяющее участки производства, бригады, где могут использоваться КТУ; критерии оценки достижений (или упущений) в работе отдельных членов бригад; права и обязанности бригадиров, советов бригад, мастеров в распределении бригадного заработка.

Требуется совершенствование системы оплаты труда и материального поощрения различных категорий рабочих и служащих с учетом сложности и ответственности выполняемых работ, условий и интенсивности труда, конкретного вклада каждого в достигнутые результаты.

В этой связи заслуживает рассмотрения система оплаты труда, которая применяется на Волжском автомобильном заводе. Особенность ее состоит в том, что значительный удельный вес в заработке рабочего (50 — 60%) здесь составляет оплата по тарифу и доплата за профессиональное мастерство. Это постоянная часть оплаты. Она начисляется пропорционально фактически отработанному времени по разряду, присвоенному рабочему, а не по разряду выполняемой работы. Остальная (переменная) часть заработка, зависит от количественных и качественных результатов труда бригады, начисляется, как правило, всем ее членам в одинаковых процентах к индивидуальному заработку.

Таким образом, для оплаты труда рабочих на заводе применяется единая система заработной платы, которая базируется на технически обоснованных нормах труда. Заработная плата рабочего складывается из почасовой оплаты в зависимости от его квалификационного разряда, профессионального мастерства и условий труда, а также из оплаты по результатам работы бригады в целом за выполнение нормированных заданий и снижение трудоемкости продукции или повышение производительности труда. Доплаты за профессиональное мастерство устанавливаются рабочим основного и вспомогательного производств, имеющим квалификационный разряд не ниже второго (в процентах к тарифной ставке присвоенного разряда). Размеры доплат определяются в пределах межразрядной разницы с применением двух или трех ступеней.

Квалифицированным рабочим, занятым на особо ответственных работах, максимальные размеры доплат за профессиональное мастерство могут быть увеличены: рабочим IV разряда до 16, V разряда — до 20 и VI разряда — до 24% тарифной ставки.

Доплаты к тарифным ставкам устанавливаются также в зависимости от условий труда и дифференцируются по 3 — 6 группам в пределах действующих в отрасли различий в уровне ставок рабочих, занятых на работах с нормальными, тяжелыми (особо тяжелыми) и вредными условиями труда. Количество групп, по которым устанавливаются доплаты за условия труда, размеры этих доплат, а также примерные перечни работ по группам утверждаются предприятиями по согласованию с министерством (ведомством). Дифференциация уровня зарплаты в зависимости от различий в условиях труда осу-

ществляется путем установления для каждого рабочего места доплат в размере 4, 8, 12, 17 и 27% к тарифной ставке. Этот элемент активно выступает в качестве объективного контролера за состоянием условий труда.

Дополнительная оплата в размере до 40% заработка (включающего оплату по тарифным ставкам, доплаты за профессиональное мастерство и условия труда) вводится за выполнение нормированных заданий. За перевыполнение нормированных заданий бригадой с численностью работающих меньше расчетной размер дополнительной оплаты увеличивается на один процент за каждый процент перевыполнения, но не свыше 10%. При установлении в отдельных случаях повышенных нормированных заданий максимальный размер дополнительной оплаты может быть увеличен до 50%. В случае выполнения нормированных заданий ниже чем на 100%, но не менее чем на 80%, дополнительная оплата производится в пониженных размерах. При выполнении заданий ниже чем на 80% дополнительная оплата не производится.

Премиирование рабочих в размере до 20% тарифной ставки или оклада (включая доплаты за профессиональное мастерство и условия труда) допускается за выполнение заданий по снижению трудоемкости продукции при условии качественных показателей работы.

Главным критерием распределения при социализме может быть только труд — его количество и качество. Совершенствование распределения — мощный источник повышения народного благосостояния. Для того, чтобы лучше жить, нужно больше и лучше работать [1, с. 59]. В связи с этим следует разработать систему роста заработной платы на основе повышения квалификации, совмещения профессий, расширения зон обслуживания и достижения высоких трудовых результатов меньшим количеством рабочих.

В 1967 г. в Щекинском объединении «Азот» Тульской области начался экономический эксперимент, впоследствии одобренный ЦК КПСС. Его суть заключается во внедрении эффективных стимулов роста производительности труда при одновременном сокращении численности персонала. Эффективность щекинского метода общепризнана. Однако используют этот метод лишь немногим более 1500 предприятий, еще около 8000 применяют отдельные его элементы [6].

Щекинский метод требует комплексной разработки мероприятий, в том числе установления надбавок за совмещение профессий и расширение зон обслуживания. В целях повышения заинтересованности трудовых коллективов в ускорении роста производительности труда и сокращении численности персонала производственным объединениям (предприятиям) предоставлено право выплачивать за счет экономии по фонду заработной платы, полученной против установленного норматива или планового фонда заработной платы, надбавки к тарифным ставкам и окладам: рабочим за совмещение профессий и выполнение установленного объема работ меньшей численностью работников — в размере до 50% ставки (оклада).

Особое значение для стимулирования результатов высокопроизводительного труда имеют доплаты и надбавки за непрерывный трудовой стаж, за инициативу и творчество, а также районные коэффициенты. В целях поощрения инициативы ра-

бочих по внедрению технических обоснований норм труда и своевременному их пересмотру предусмотрены выплаты единовременного вознаграждения. А с учетом результатов труда и продолжительности непрерывного стажа работы устанавливается вознаграждение по итогам годовой работы.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии Л. И. Брежнев отметил: «Мы располагаем большими материальными и духовными возможностями для все более полного развития личности и будем наращивать их впредь» [1, с. 63]. И в соответствии с этим в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на одиннадцатую пятилетку ставится задача дальнейшего совершенствования и повышения действительности не только материальных, но и моральных стимулов к труду.

Новое отношение к труду формируется на основе принципов коммунистической морали. Исчерпывающая характеристика этих принципов дана в речи Л. И. Брежнева на XVII съезде ВЛКСМ. «Мораль, которой мы руководствуемся, — сплав беззаветной преданности идеалам коммунизма и непримиримости к нарушениям 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» [3, с. 49]. Названные свойства проявляются прежде всего в процессе труда, что и определяет значение моральных стимулов. Моральная сторона труда подчеркнута в Конституции СССР, признавшей труд не только обязанностью, но и делом чести (ст. 60). В труде проявляется уровень сознания человека, его талант, преданность делу строительства коммунизма. Труд, указывал А. С. Макаренко, «...это очень сложный комплекс и физических, и интеллектуальных переживаний, а в последнем итоге — это переживание полноценности жизни, это ощущение человеческого достоинства» [5, с. 125]. И это внутреннее состояние социалистических тружеников — огромная побудительная сила, способствующая превращению труда в первую жизненную потребность. Даже в том случае, когда граждане имеют юридическую и фактическую возможность не трудиться, они успешно продолжают работать. Это имеет определенное народнохозяйственное значение, на что указал Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии. При опросе пенсионеров, вернувшихся к труду, многие из них заявили, что стремятся быть в коллективе, сохранить активность и социальный престиж. Иными словами, решающим в данном случае является моральный, а не материальный стимул. «Большое заблуждение, — писал Л. И. Брежнев, — полагать, будто лишь материальные стимулы нужны человеку. Нет, советскому человеку мно-

гое нужно — сознание своей причастности к большому делу, стремление выразить себя в труде, гордость своим мастерством, уважение товарищей, почет» [2, с. 31].

Именно моральный стимул лежит в основе высоких показателей в социалистическом соревновании, выдвижения встречных планов и т. п. Движение за коммунистическое отношение к труду, охватившее миллионы тружеников, является ярким проявлением действия морального стимула. В этой связи приведем текст клятвы, которую дает молодежь под знаменем завода, в торжественной обстановке на Днепропетровском трубопрокатном заводе: «Я, молодой рабочий Днепропетровского ордена Ленина трубопрокатного завода им. В. И. Ленина, в знаменательный для меня день посвящения в рабочие, перед лицом своих старших товарищей клянусь всегда быть достойным высокого звания рабочего, свято беречь революционные, боевые и трудовые традиции завода, своей дисциплиной и творческим трудом быть примером для остальных, стать кадровым рабочим и непрерывно совершенствовать свое мастерство, добиться звания «Мастера золотые руки».

Важно отметить, что в клятве молодые рабочие ориентируются именно на моральный стимул в работе, на получение в результате добросовестного творческого труда звания «Мастер золотые руки». Новая «Инструкция о трудовых книжках рабочих и служащих», принятая Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС 6 сентября 1973 г. и введенная в действие 1 января 1975 г. [7, ст. 115], предусматривает, что вручение трудовой книжки впервые поступающим на работу производится в торжественной форме. Следовательно, это явление, возникшее как моральное правило, стало правовым, установленным подзаконным актом. Тесная связь права с моральными стимулами выражается в ряде моментов: правовая охрана чести и достоинства работников, поощрения в труде и т. д. Мы не можем согласиться с авторами специального исследования о чести и достоинстве; которые утверждают, что «От порочащих высказываний не страдает ни ценность индивида как человека, ни значимость его личности, равно как и сознание чувства чести, хотя, конечно, они возмущают это чувство, вызывают у человека отрицательные эмоции, моральные страдания» [4, с. 29]. Наше право (гражданское, трудовое, уголовное) не только осуждает распространение порочащих работника сведений, но и предусматривает применение мер принуждения для восстановления его чести и достоинства, а также санкций к лицам, виновным в распространении таких сведений. Это особенно важно подчеркнуть в отношении охраны трудовой чести, поскольку, как записано в Конституции СССР (ст. 14), общественно-полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Разумеется, распространение порочащих сведений

о работнике, если они не соответствуют действительности, умаляют ценность работника как индивида. Право призвано защитить и восстановить его моральные интересы. Оно выполняет не только охранительную функцию. Моральные стимулы, в основе которых лежат принципы коммунистической морали, испытывают правовое воздействие в смысле регулятивном. Так, публичное признание заслуг работника, подтверждающих его трудовую репутацию и престиж, подробно регулируется действующим правом. Речь идет прежде всего о мерах поощрительного, предоставительного характера, входящих как составная часть в субъективные права трудящихся.

Поощрение — результат выполненной администрацией (по согласованию или совместно с профсоюзом) обязанности дать моральную оценку отношения к труду со стороны работника, который тем самым реализует свое субъективное право на поощрение. Важно подчеркнуть, что, хотя виды поощрений предусмотрены в действующем законодательстве (ст. 143 КЗоТ УССР и соответствующие статьи КЗоТ других союзных республик), однако перечень поощрений не является исчерпывающим в отличие от перечня взысканий (ст. 147 КЗоТ УССР и соответствующие статьи КЗоТ других союзных республик). Администрация не вправе применять взыскания, не предусмотренные законом. Между тем, в отношении определения мер поощрения закон гласит, что правила внутреннего трудового распорядка и уставами о дисциплине могут быть предусмотрены также поощрения, не указанные в законодательстве. Поощрительная практика широко пользуется этим положением. Получило большое распространение присвоение званий «Мастер золотые руки», «Лучшие по профессии», «Победитель социалистического соревнования» и др. Однако следует отметить, что иногда поощрения превращаются в простую формальность. Зачастую отсутствует контроль общественности, хотя закон предусматривает, что поощрения применяются администрацией совместно или по согласованию с фабричным, заводским или местным комитетом профсоюза. Следовательно, поощрение, это не только государственное, но и общественное признание трудовых заслуг работника.

Дальнейшее совершенствование моральных стимулов требует конкретизации показателей. Если материальные стимулы имеют четко определенные показатели (количество и качество произведенной продукции, экономия и т. п.), то для моральных стимулов точных показателей не установлено. Здесь действуют главным образом оценочные критерии (высокопроизводительный труд, добросовестный труд и т. д.). Одним из конкретных показателей может быть непрерывный стаж работы на определенном участке коммунистического строительства. Этому моменту придается большое значение в постановлении ЦК КПСС и СМ СССР «О дальнейшем укреплении

Трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве», принятом 13 декабря 1979 г. [8, ст. 17]. В статусе ордена Трудовой Славы в качестве основания для награждения предусмотрено такое условие, как долговременный труд на одном предприятии. В лесной промышленности работники награждаются нагрудными знаками за 10-, 20-, 30-летнюю службу и т. д. Таким образом, ряд поощрений имеет точный показатель, в виде стажа непрерывной работы. Его применение играет большую роль в стабилизации кадров на предприятии. Эту практику следует распространять шире в свете решений XXVI съезда КПСС.

Наконец, требует урегулирования вопрос о защите таких моральных ценностей, как трудовая честь, право на поощрение и др. Полагаем, что, если речь идет об ущемлении или нарушении трудовой чести, возможна исковая защита, применяя субсидиарно ст. 7 ГК УССР. Однако исковая защита не является единственной формой защиты трудовых прав. Большое значение имеет право гражданина на жалобу. В частности, в случаях отступления или нарушения правил о поощрениях, полагаем, защита субъективного права возможна путем обращения с жалобой в государственные органы и общественные организации. Правовые средства защиты должны действовать так же эффективно, как и средства защиты материальных стимулов. И это будет соответствовать общей линии XXVI съезда КПСС, направленной на совершенствование материальных и моральных стимулов.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 2. Брежнев Л. И. Возрождение. — В кн.: Ленинским курсом, т. 7. М.: Политиздат, 1979, с. 58—115. 3. Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 5. — М.: Политиздат, 1976. — 590 с. 4. Белявский А. В., Придворов Н. А. Охрана чести и достоинства личности. — М.: Изд-во юрид. литературы, 1971. 5. Макаренко А. С. Соч., т. I. — М.: Изд-во АПН СССР, 1957. 6. Правда, 1980, 17 ноября. 7. СП СССР, 1973, № 21. 8. СП СССР, 1980, № 3. 9. Бюллетень Госкомтруда СССР, 1979, № 5.

*Поступила в редколлегию 13.03.81*

**В. С. Остапчук**

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ С ПРОФСОЮЗНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ**

Конституция СССР рассматривает трудовые коллективы как один из важнейших компонентов политической системы советского общества. «В трудовом коллективе, в работе его партийной, профсоюзной, комсомольской организации, — подчеркивал Л. И. Брежнев, — отражается вся жизнь общества — и экономическая, и политическая, и духовная. По сути дела, это —

первичная ячейка всего нашего не только хозяйственного, но и политического организма» [4, с. 34].

Трудовой коллектив — сложный социальный организм, выполняющий не только производственные, но и социальные функции. В нем действуют общественные организации и их органы, которые вместе с рабочими, служащими и администрацией образуют его структуру. В системе этих общественных организаций, выполняющих многие функции во взаимодействии с местными Советами народных депутатов, особое место занимают профсоюзные организации. Как отмечал Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, «...профсоюзы охватывают теперь практически всех трудящихся. Задачи и права профсоюзных организаций чрезвычайно обширны. Они заботятся о защите интересов трудящихся, участвуют в решении хозяйственных, социальных и культурных задач, много делают для подъема социалистического соревнования, изобретательства и рационализации» [2, с. 66].

Профсоюзные организации трудовых коллективов, будучи частью их структуры, являются в то же время низовыми звеньями профессиональных союзов — самых массовых общественных организаций трудящихся и призваны осуществлять все те задачи и права профсоюзов, которые определены в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии.

Многие из своих задач и прав, связанных с деятельностью трудовых коллективов, профсоюзные организации последних осуществляют в тесном контакте с местными органами государственной власти, оказывая Советам действительную помощь в решении стоящих перед ними задач.

В этой связи следует отметить, что в советской юридической литературе достаточно широко исследуются вопросы взаимоотношений Советов народных депутатов и общественных организаций, в том числе профсоюзов [9—15]. Что же касается взаимодействия местных Советов и профсоюзных организаций трудовых коллективов, то этот вопрос не стал еще предметом изучения и научного обобщения. Между тем, только при условии глубокого анализа деятельности общественных организаций и органов трудовых коллективов, выяснения форм их взаимодействия с местными Советами можно раскрыть понятие и сущность взаимоотношений Советов народных депутатов и общественных организаций, равно как и взаимоотношений, складывающихся между Советами и трудовыми коллективами в целом.

Профсоюзы являются той массовой общественной организацией, которая наиболее широко взаимодействует с местными Советами в решении общих задач. Это особенно относится к профсоюзным организациям трудовых коллективов, которые постоянно расширяют и укрепляют всесторонние связи с Советами. Можно назвать многие сходные по характеру направления работы местных Советов и профсоюзных организаций трудовых коллективов. В равной мере касаются вопросов экономики, планирования, соревнования, воспитания и общественно-политической деятельности трудящихся. Деятельность Советов и профсо-



юзных организаций трудовых коллективов осуществляется в тесном взаимодействии, на принципах сотрудничества, при определяющей роли Советов, как органов народовластия.

Практикой выработаны разнообразные формы взаимодействия Советов и профсоюзных организаций трудовых коллективов. Одной из них является участие профсоюзных организаций трудовых коллективов в разработке и осуществлении комплексных планов экономического и социального развития. Мероприятия, проводимые профсоюзными организациями при прямом содействии местных Советов, сокращают текучесть кадров в трудовых коллективах, содействуют выполнению ими плановых заданий [3].

В этой связи большое значение приобретает организация социалистического соревнования, оказывающего глубокое воздействие на всю хозяйственную и общественно-политическую жизнь страны [1, с. 77]. Практика показывает, что социалистическое соревнование является одной из важных сфер взаимодействия Советов и профсоюзных организаций. Местные Советы и профсоюзные организации трудовых коллективов участвуют в разработке и принятии условий соревнования. Совместно с профсоюзными органами Советы проверяют выполнение социалистических обязательств тем или иным трудовым коллективом, создавая с этой целью специальные комиссии. Результаты проверок исполкомы местных Советов рассматривают совместно с профсоюзными организациями трудовых коллективов, выносят совместные решения. Вместе с профсоюзными организациями Советы устанавливают систему поощрений по результатам соревнования, обсуждают на своих сессиях его окончательные итоги.

Профсоюзные организации трудовых коллективов активно участвуют в формировании и деятельности Советов народных депутатов: созывает предвыборные собрания и совещания, проводят агитационные мероприятия. Их представители входят в состав избирательных комиссий по выборам в Советы [7, ст. 24, 33]. Многие члены профсоюзных организаций трудовых коллективов трудятся на избирательных участках. ФЗМК профсоюза выступает полноправным представителем интересов рабочих и служащих [8, п. 1]. Это значит, что каждый выдвинутый трудовым коллективом кандидат в депутаты обязательно представляет интересы и коллектива в целом и его профсоюзной организации.

Члены профсоюзных организаций трудовых коллективов участвуют в работе сессий местных Советов. Возможность такого участия прямо вытекает из отдельных норм законодательства о местных Советах [5, ст. 41]. И хотя представители профсоюзных организаций трудовых коллективов обладают правом только совещательного голоса, однако это не снижает их активности на сессии Совета. Они, в частности, могут вносить свои предложения к повестке дня сессии местного органа власти

[6, ст. 31], осуществлять ряд иных действий. Все это не только способствует вовлечению трудящихся в управление делами государства, но и укрепляет связи органов власти с трудовыми коллективами.

Взаимодействие Советов с профсоюзными организациями осуществляется и через различные комиссии органов власти и управления. Так, постоянные комиссии местных Советов осуществляют свои функции в области жилищных, трудовых, социально-культурных и иных отношений в тесном контакте с профсоюзными организациями.

Все более широкое распространение получает практика совместного обсуждения и одготовки материалов к сессиям Советов, обеспечения социалистической законности, выполнения других общих мероприятий. Такое взаимодействие основано и вытекает из ныне действующих нормативных актов, позволяющих постоянным комиссиям Советов реально сотрудничать с общественными (в том числе и профсоюзными) организациями трудовых коллективов.

Особого внимания в этой связи заслуживают контакты, возникающие между профсоюзными организациями трудовых коллективов и комиссиями местных Советов по социалистической законности. Так, участие в проверке соблюдения законодательства, правильности рассмотрения предложений, заявлений и жалоб трудящихся, оказание помощи в работе ДНД и товарищеских судов, воспитание граждан в духе строгого соблюдения законов, дисциплины, правил социалистического общежития является правом комиссий по социалистической законности местных Советов [5, ст. 82]. Вместе с тем, решение этих же вопросов в той или иной форме возложено и на профсоюзные органы трудовых коллективов, что подводит благоприятную почву для выработки и осуществления объединенными силами комиссий по социалистической законности местных Советов и профсоюзных организаций таких мер, которые обеспечили бы коренное улучшение состояния законности и правопорядка и в трудовых коллективах, и на всей территории местного Совета.

Активно сотрудничают профсоюзные организации трудовых коллективов также с теми комиссиями, которые действуют при исполнительных комитетах местных Советов. Устоявшейся формой такого сотрудничества является включение представителей профсоюзных организаций в состав функционирующих при исполкомах жилищных комиссий для двустороннего контроля за распределением жилья и выполнения других важных мероприятий.

То же самое можно сказать и о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, на счету у которых немало полезных начинаний, внедренных в жизнь с помощью профсоюзных организаций трудовых коллективов. Весьма важным участком совместной деятельности Советов и профсоюзов является контроль за обучением, бытом, отдыхом подростков, работающих

В коллективах, соблюдением ими трудового законодательства. Представители профсоюзных организаций входят в состав комиссий по делам несовершеннолетних, участвуют в выработке общих мер и решений.

Профсоюзные органы трудовых коллективов работают в тесном контакте и с общественными формированиями, действующими при исполкомах местных Советов. К их числу, в частности, принадлежат общественные советы по работе товарищеских судов, деятельность которых демонстрирует большие возможности совместной работы советских и профсоюзных органов.

Известно, что профсоюзы руководят товарищескими судами, оказывают им необходимую помощь и поддержку, которая, однако, не всегда бывает достаточно эффективной. В то же время в круг обязанностей общественных советов входят вопросы рассмотрения и обобщения практики работы этих судов, организации обмена опытом, учебы их членов и т. д. Поэтому профсоюзные организации, используя различные формы установления контактов с общественными советами, совместно с ними решают общие задачи.

Большое значение имеет сотрудничество между профсоюзными организациями и координационно-методическими советами по правовому воспитанию граждан, работающими при исполкомах. Глубокая разносторонняя деятельность этих советов в настоящее время не мыслится без их опоры на профсоюзные организации трудовых коллективов и трудовые коллективы в целом. В этой связи уместно обратить внимание на то, что непосредственной задачей любого такого совета является изучение состояния и контроль за правовоспитательной работой в трудовых коллективах. Члены координационно-методических советов участвуют в разработке мер по повышению качества воспитательной работы профсоюзных органов, принимают участие в их заседаниях и совещаниях. В свою очередь представители профсоюзных организаций трудовых коллективов активно трудятся в составе координационно-методических советов.

Сферой широкого взаимодействия местных Советов и профсоюзных организаций трудовых коллективов является нормотворческая деятельность Советов. Здесь необходимо выделить внесение фабзавместкомами трудовых коллективов в советские органы предложений по вопросам улучшения работы предприятий и организаций, условий труда, материально-бытового и культурного обслуживания трудящихся [8, ст. 10]. Получив предложения от профсоюзной организации, органы власти и управления рассматривают их и учитывают при разработке соответствующего правового акта.

Профсоюзные организации активно взаимодействуют с Советами и исполкомами и в стадии обсуждения выработанных с их участием правовых актов, и в ходе их реализации. Советы же, со своей стороны, принимают деятельное участие в реали-

зации актов, принятых профсоюзными организациями коллективов.

Между местными Советами и профсоюзными организациями трудовых коллективов сложились определенные формы сотрудничества и в сфере бытового обслуживания трудящихся, что проявляется в совместном контроле за работой медицинских учреждений, предприятий торговли, общественного питания, других служб быта. Согласованность и общность действий органов власти и профсоюзных организаций трудовых коллективов служит важным показателем действенности этого контроля.

Однако общность усилий Советов и профсоюзов — не простое сложение сил. Их взаимосвязи прежде всего направлены на достижение максимальной эффективности в решении тех или иных вопросов.

В заключение следует отметить, что взаимодействие местных Советов и профсоюзных организаций трудовых коллективов неоднозначны и реализуются по разным каналам и в различных формах. Многие вопросы, затрагивающие коренные интересы тружеников, местные Советы решают совместно с профсоюзными организациями коллективов, через посредство которых трудящиеся участвуют в решении социально-экономических и политических задач, в управлении общественными и государственными делами.

1. Материалы XXV съезда КПСС — М.: Политиздат, 1976.—256 с. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве» — Правда, 1980, 12 янв. 4. *Брежнев Л. И.* О конституции СССР.—М.: Политиздат, 1977.—80 с. 5. Закон Украинской ССР о городском, районном в городе Совете народных депутатов УССР.—Ведомости Верховного Совета Украинской ССР, 1979, № 52, Приложение. 6. Закон Украинской ССР о сельском Совете народных депутатов УССР. — Ведомости Верховного Совета УССР, 1979, № 52, Приложение. 7. Закон Украинской ССР о выборах в местные Советы народных депутатов — Киев: Политиздат Украины, 1979.—31 с. 8. Положение о правах фабричного, заводского местного комитета профсоюза. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 38. 9. *Барабашев Г. Ф., Шеремет К. Ф.* Повышение роли местных Советов и усиление их связей с общественными организациями. — В кн.: Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма.—М.: Изд-во Моск. ун-та, 1962, с. 44—99. 10. *Барахтян В. А.* Взаємовідносини Рад і громадських організацій трудящих.—В кн.: Радянське будівництво. — Київ: Вища школа. Головне вид-во, 1974, с. 84—100. 11. *Кузнецов Ю., Павлова Л.* Профсоюзы и Советы народных депутатов. — М.: Профиздат, 177.—182 с. 12. *Марченко Л. Н.* Демократические основы политической организации советского общества. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977.—198 с. 13. Совместная деятельность ВЛКСМ с государственными организациями по коммунистическому воспитанию молодежи: Сб. науч. трудов. — М., 1978.—175 с. 14. *Степанов И. М.* Характер и формы взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями трудящихся в СССР. — Сов. гос-во и право, 1968, № 8, с. 28—38. 15. *Ягдольская Ц. А.* О взаимодействии государственных органов и общественных организаций в современном советском обществе. — Сов. гос-во и право, 1978, № 9, с. 21—29.

Поступила в редколлегию 29.11.79

XXVI СЪЕЗД КПСС ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ  
ФОРМАХ МЕЖХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ  
КООПЕРАЦИИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на текущее десятилетие, принятых XXVI съездом КПСС, предусмотрена широкая программа мероприятий по всемерному развитию агропромышленного комплекса в СССР. Восьмидесятые годы будут периодом новых качественных изменений в сельском хозяйстве, углубления его связей с другими отраслями экономики, периодом стабильного развития продовольственного комплекса с целью надежного обеспечения страны продовольствием и сельскохозяйственным сырьем. В решении этих коренных задач важное значение имеет осуществление углубленной специализации и концентрации аграрного производства на базе широкого межхозяйственного кооперирования и агропромышленной интеграции. Данные процессы являются магистральными в развитии сельского хозяйства. При этом они представляют собой не разовое мероприятие, а длительный, сложный и многоаспектный процесс. Как было отмечено на июльском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС, межхозяйственная кооперация является таким объективным процессом, который нельзя ни сдерживать, ни торопить. Эта работа должна проводиться планомерно, обдуманно, в комплексе с другими мерами по развитию сельского хозяйства.

XXVI съезд КПСС полностью подтвердил проводимые мероприятия, которые были определены в постановлении ЦК КПСС от 28 мая 1976 г. «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции» и решениях июльского (1978 г.) Пленума ЦК КПСС. В материалах съезда содержатся указания на последовательное проведение названных мероприятий, на дальнейшее развитие межколхозных, колхозно-совхозных аграрных и агропромышленных организаций и объединений [3, с. 201]. Эти принципиальные положения являются основополагающими в развитии межхозяйственного кооперирования в текущем десятилетии. Данные процессы затрагивают многие социальные, экономические, организационные и правовые проблемы. Особое значение приобретают формы межхозяйственной кооперации.

В настоящее время в организационно-правовом аспекте кооперирование осуществляется в двух направлениях. Во-первых, создание межхозяйственных предприятий и производственных объединений, которые организационно связывают всех участников кооперации. Правовое положение таких образований определяется уставами (положениями) о них. Во вторых, совместная межхозяйственная деятельность осуществляется без образования предприятий и объединений. Эта деятельность регулируется договорами, заключаемыми участ-

никами кооперации между собой, а также союзным и республиканским законодательством. Каждое из указанных направлений имеет свою внутреннюю классификацию форм межхозяйственного кооперирования. Разнообразные формы такой кооперации объективно обусловлены необходимостью удовлетворения материальных интересов государства, всех участников кооперации, а также личных интересов работников кооперирующихся организаций. Именно материальные интересы, как указывал К. Маркс, сцепляют членов гражданского общества [1, с. 134]. В. И. Ленин также подчеркивал, что принципиальные положения внутренней и внешней политики социалистического государства «...определяются экономическими интересами, экономическим положением господствующих классов нашего государства» [2, с. 327]. Ныне межхозяйственным кооперированием охвачены все основные отрасли сельского хозяйства СССР.

Наиболее распространенной формой кооперации является образование межхозяйственного предприятия с правами юридического лица. С учетом основной деятельности данного предприятия определяется его специальная правосубъектность. Данная форма кооперации проверена многолетней практикой, имеет тенденцию к дальнейшему развитию, поэтому она еще не утратила своего значения в связи с кооперированием аграрного производства на более высоком уровне. По данным ЦСУ СССР на начало 1981 г. имелось около 10 тысяч межхозяйственных организаций.

Главная цель кооперации — увеличение производства и продажи государству сельскохозяйственной продукции. Так, в Бутурлиновском районе Воронежской области хозяйствам — участникам кооперации удалось в течение 10 лет утроить производство свинины и сократить при этом более чем на одну треть расход кормов на единицу продукции.

Правовой статус межхозяйственного предприятия определяется общим положением о нем от 14 апреля 1977 г. [10, ст. 80], положениями об отдельных видах межхозяйственных организаций, принимаемых в союзных республиках, уставами организаций и другими нормативными актами, регулирующими деятельность межхозяйственных предприятий [11]. Межхозяйственные организации создаются колхозами, совхозами и другими предприятиями путем добровольного объединения части своих финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов. Они имеют обособленное имущество, находящееся у них на праве оперативного управления, обладают правами юридического лица. На наш взгляд, специальная правосубъектность межхозяйственного предприятия является производной (зависимой) от правосубъектности хозяйств, создавших его. Эта зависимость характеризуется следующими чертами. Во-первых, межхозяйственное предприятие создается организациями-участниками на добровольной основе. Это означает, что его возникновение зависит от воли самих участников кооперации. Конечно, решение хозяйств о создании такого предприятия утверждается компетентным органом. Однако это действие осуществляется в порядке государственного контроля с тем, чтобы обеспечить

сочетание общенародных интересов с интересами хозяйств, создающих межхозяйственную организацию. Во-вторых, сами хозяйства определяют вид производственной деятельности создаваемого ими предприятия. Правосубъектность выражает данную деятельность соответствующим объемом прав и обязанностей межхозяйственного предприятия. В-третьих, создаваемое предприятие выступает формой реализации прежде всего общих интересов хозяйств-участников. Иной цели у межхозяйственной организации нет. Произведенная данной организацией продукция реализуется, как правило, в счет выполнения планов хозяйств-участников. Межхозяйственные предприятия, не связанные с производством продукции, оказывают услуги в первую очередь участникам коопераций на основе договоров. Полученной межхозяйственной организацией прибылью распоряжаются также сами хозяйства. Интересы самого межхозяйственного предприятия подчинены общим интересам организаций, создавших это предприятие. В-четвертых, реорганизация и прекращение деятельности межхозяйственного предприятия производится по решению хозяйств-участников. Предварительно данный вопрос рассматривается в исполкоме Совета народных депутатов и в органе, который утверждал решение о создании данного предприятия. В-пятых, основные вопросы деятельности межхозяйственного предприятия решаются хозяйствами-участниками. Производность специальной правосубъектности этого предприятия вовсе не исключает юридической самостоятельности в осуществлении прав и обязанностей, предусмотренных в его уставе. Наделение межхозяйственного предприятия правами юридического лица наиболее рационально обеспечивает удовлетворение интересов хозяйств-участников в своих собственных. Именно зависимый характер интересов межхозяйственного предприятия от интересов организаций, создавших его, а также производность специальной правосубъектности данного предприятия от правосубъектности хозяйств-участников создает основу заинтересованности всех участников в использовании данной формы кооперирования. Любые попытки строить взаимоотношения между межхозяйственными предприятиями и их участниками на иной основе подрывают принципы межхозяйственной кооперации.

Существует и такая форма кооперирования, когда одно из действующих сельскохозяйственных предприятий (колхоз, совхоз и др.) осуществляет основные функции межхозяйственного предприятия, например, по откорму скота, выращиванию коров и нетелей, производству кормов, семян и другой сельскохозяйственной продукции. В этих случаях межхозяйственное предприятие с правами юридического лица не создается, функции такого предприятия выполняет колхоз или же совхоз. Отношения этих хозяйств с организациями — участниками в части межхозяйственной деятельности регулируется договорами, заключаемыми

ими между собой, решениями республиканских компетентных органов с учетом общего положения о межхозяйственном предприятии и другими нормативными актами союзного значения, регулирующими деятельность межхозяйственных организаций. Продукция и прибыль, полученные от межхозяйственной деятельности, принадлежат всем участникам договорной кооперации. Управление в части такой деятельности колхозов и совхозов осуществляется советом, состоящим из представителей хозяйств. На создание и расширение производственной базы такого хозяйства, связанной с межхозяйственной деятельностью, могут направляться как его собственные средства, так и долевые взносы участников кооперации в соответствии с договором. Учет затрат и выхода продукции при совместной деятельности производится отдельно от деятельности самого хозяйства по выполнению им уставных задач. Все работы в части межхозяйственной деятельности выполняются подразделениями колхоза (совхоза) за счет обобществленных средств участников кооперации. Данная форма кооперации имеет определенные преимущества перед созданием самостоятельного межхозяйственного предприятия. Хозяйства, выполняющие функции межхозяйственной организации, имеют хорошую материально-техническую базу, поэтому нет необходимости заново создавать основные производственные здания и сооружения, приобретать сложное оборудование и т. д. Возникает здесь лишь необходимость в определенной реконструкции помещений, механизмов и др. Это выгодно и хозяйству, и участникам кооперации, так как экономится значительная сумма денежных средств. Такое направление кооперации согласуется с положениями, содержащимися в Основных направлениях экономического и социального развития. В них записано, что строительство новых предприятий можно начинать только в том случае, если потребности народного хозяйства в данном виде продукции не могут быть обеспечены за счет улучшения использования действующих предприятий с учетом их реконструкции и технического перевооружения. Необходимо отметить, что действующие нормативные акты не в полном объеме учитывают специфику деятельности таких сложных хозяйств, что порождает определенные трудности в установлении правильных взаимоотношений между этим хозяйством и участниками договорной кооперации. Следовало бы принять, например, специальный акт, который был бы рассчитан на регулирование деятельности организаций, выполняющих функции межхозяйственного предприятия.

Перспективной формой кооперирования является производственное объединение. Однако на июльском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС было обращено особое внимание на выбор наиболее оптимальных организационных форм кооперирования в сельском хозяйстве. Л. И. Брежнев на этом Пленуме говорил, что «нам нужны не всякие объединения, а те, которые действитель-



но поднимают на новую ступень социалистическое обобществление производства и труда, базируются на новейших достижениях науки, техники и технологии, обеспечивают наивысшую производительность и дают максимум дешевой продукции» [4, с. 36]. Речь идет не о простом и формальном объединении нескольких хозяйств в единый организационный комплекс, а о действительной и научно обоснованной концентрации материально-технических и людских ресурсов нескольких хозяйств в форме работающего производственного объединения. Практике известны объединения, которые обеспечивают быстрый рост производительности труда, повышение эффективности и качества производства. Так, Балаклейское межколхозное объединение Харьковской области, в состав которого входит 6 колхозов, представляет собой единый и крупный животноводческий комплекс, производящий и реализующий государству почти сто процентов свинины, вырабатываемой в районе. При этом с каждым годом в объединении снижаются расходы кормов, трудовые затраты, себестоимость свинины при одновременном повышении ее качества. В процессе создания данного объединения в 1976 г. были учтены все основные факторы, которые обеспечили ему эффективность производства. Там, где проявляется поспешность в создании объединений, без учета экономического положения кооперирующихся хозяйств и в целом района, созданные наспех объединения не дают ожидаемых результатов. Думается, что надо категорически запретить создание объединений в сельском хозяйстве без достаточного научного экономического и социального обоснования, ибо поспешно созданные объединения впоследствии дискредитируют самую идею межхозяйственной кооперации в форме объединения. Последовательность осуществления межхозяйственного кооперирования и агропромышленной интеграции, о которой говорится в решениях XXVI съезда КПСС, означает не что иное, как научно обоснованное решение этих проблем.

Разнообразие форм объединений обуславливает и различие их правового положения. Деятельность производственных объединений в сельском хозяйстве регулируется Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 7 декабря 1978 г. [6, ст. 15]. По правовому положению эти объединения существенно отличаются от производственных объединений в промышленности и в строительстве. Они отличаются от трестов совхозов, научно-производственных и агропромышленных объединений в сельском хозяйстве. Глубинной основой различий в правовом положении указанных объединений являются различные интересы этих образований, которые в свою очередь обуславливают цели и задачи каждого объединения. В состав объединения в сельском хозяйстве входят колхозы, совхозы и другие организации только на добровольных началах, с сохранением за ними хозяйственной самостоятельности и прав юридического лица. Само объединение имеет также са-

мостоятельный баланс и является юридическим лицом. Руководство объединением осуществляется советом объединения, в состав которого входят директор объединения, его заместители, руководители входящих в объединение предприятий и представители общественных организаций объединения. Совет объединения решает все основные вопросы деятельности объединения. Организационно-техническое руководство отдельными отраслями и видами деятельности объединения осуществляется аппаратом головного предприятия. В отдельных случаях для этих целей может создаваться обособленный аппарат управления. Однако и при наличии обособленного управления юридическим лицом выступает в целом объединение, а не его управление.

В интересах хозяйств, входящих в объединение, и с их согласия в объединении может быть осуществлена частичная или полная централизация отдельных производственных функций. Эти функции могут выполняться как самим объединением, так и организациями, входящими в него. Для этих целей в объединении создаются централизованные имущественные и денежные фонды, которые используются в интересах всех хозяйств. Это обусловило установление в нормативном порядке общей совместной собственности на централизованное имущество. Средства указанных фондов по решению совета объединения могут выдаваться организациям объединения безвозвратно или на условиях возврата. Такое правило использования средств обеспечивает заинтересованность участвовать в кооперации. Прибыль, полученная объединением от выполнения централизованных функций, полностью распределяется между организациями, входящими в объединение. Уступая отдельные права и обязанности объединению, хозяйства добровольно ограничивают свою правосубъектность. Однако это ограничение не ущемляет их интересов. Напротив, централизация ряда прав и обязанностей хозяйств в объединении способствует удовлетворению их общих интересов. Изложенные основные особенности предопределили правовое регулирование деятельности объединений специальными нормативными актами.

В литературе есть утверждение о том, что включение в состав производственного объединения в сельском хозяйстве самостоятельных предприятий искажает сущность этого объединения, так как из основного звена оно превратилось якобы в среднее звено экономики. Поэтому в целях устранения разнобоя в правовом регулировании деятельности объединений в стране предлагается разработать Общее положение о производственных объединениях всех отраслей экономики с установлением отраслевых особенностей его применения [13, с. 48]. Однако с таким высказыванием трудно согласиться, так как оно не учитывает различия в уровне развития производительных сил в промышленности и в сельском хозяйстве. Далее, сельскохозяйственное производство в значительной степени зависит еще от природных условий, что обуславливает оперативное решение многих вопросов. Поэтому юридически самостоятельные организации, входящие в объединение, имеют большие возможности в более оперативном разрешении всех назревших производственных вопросов. Нельзя не учитывать и того, что сельское хозяйство представ-

лено главным образом колхозами и совхозами, базирующимися на различных формах социалистической собственности. Они и сейчас остаются, как сказано в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, основной формой социалистического аграрного производства. Однако включение их в состав объединения с последующим частичным обобществлением принадлежащих им материальных и финансовых средств обеспечивает всем хозяйствам внедрение новой технологии производства, что повышает его эффективность. Поэтому на начальной стадии развития объединений важно сохранить за хозяйствами юридическую самостоятельность.

Получают развитие научно-производственные объединения в сельском хозяйстве, которые являются новой и прогрессивной формой организации связи науки с аграрным производством. Создание таких объединений характеризует собой новый этап в развитии сельскохозяйственного производства, базирующегося на научной индустриальной технологии. В Основных направлениях содержатся указания на повышение эффективности сельскохозяйственной науки, сокращение сроков внедрения в производство ее достижений, на дальнейшее укрепление связи науки с производством. Именно НПО разрабатывают прогрессивные технологии производства, которые обеспечивают внедрение всего нового во все отрасли сельского хозяйства. Деятельность этих объединений регулируется Положением о научно-производственном объединении от 30 декабря 1975 г. [7, ст. 13] и особенностями применения этого Положения в сельском хозяйстве, утвержденными приказом Минсельхоза СССР от 21 марта 1977 г. В состав НПО на данном этапе их развития входят главным образом специализированные государственные организации на правах структурной единицы. В отдельных случаях объединению могут быть подчинены совхозы и другие аграрные и иные предприятия с сохранением за ними прав юридического лица. Колхозы и межколхозные организации могут принимать участие в них только на договорных началах, не входя в их состав. Думается, что в будущем возможно и включение их в состав НПО, но исключительно на основе принципа добровольности. Если, например, колхоз расположен в местах с выгодными природными условиями для осуществления внедрения в производство научных результатов, то и сейчас не должно быть препятствий для включения его в состав НПО с правом юридического лица.

Получает дальнейшее распространение создание агропромышленных объединений. Образование таких объединений имеет объективную основу. Ныне производство продуктов питания зависит не только от сельского хозяйства, но и от многих других отраслей экономики. Иными словами, осуществляется объективный и закономерный процесс формирования агропромышленного комплекса в нашей стране. Это диктует необходимость организационно единого решения вопросов развития сельского хозяйства и обслуживающих его отраслей промышленности, заготовок, хранения, транспортировки и перера-

ботки сельскохозяйственной продукции, пищевой индустрии и торговли продовольственными товарами. Данное направление получило обоснование на октябрьском (1980 г.) Пленуме ЦК КПСС и подтверждено XXVI съездом КПСС. Таким образом, создание агропромышленных и аграрно-промышленно-торговых объединений представляет собой объективный процесс. Однако он в определенной степени замедляется несовершенством управления формированием агропромышленного комплекса. Нахождение аграрных предприятий, организаций по переработке сельскохозяйственной продукции и других обслуживающих сельское хозяйство предприятий в системе различных министерств по существу стало тормозом межотраслевой агропромышленной интеграции. Поэтому сейчас отсутствует прочная правовая основа такой интеграции. Чтобы выйти из сложившегося затруднительного положения. Минпищепром СССР по согласованию с другими ведомствами 27 марта 1979 г. утвердил Временное положение об аграрно-промышленном объединении [9, с. 3]. Принятие такого Положения создает определенную правовую основу для интеграции. Однако оно не решает до конца всех вопросов межотраслевой агропромышленной интеграции. Согласно названному Положению основу объединения составляют организации, входящие лишь в систему Минпищепрома СССР. Предприятия других ведомств, в том числе колхозы и межхозяйственные предприятия, могут только принимать участие в деятельности этого объединения на договорных началах. Поскольку в состав объединения они не входят, поэтому указанное Положение на них не распространяется. Соответственно и их участие сводится главным образом к координации некоторых вопросов производственного и социально-экономического характера. На наш взгляд, важным шагом в создании единой правовой основы для формирования межведомственных агропромышленных объединений было бы принятие Общего положения о таких объединениях.

Межхозяйственное кооперирование осуществляется теперь как на уровне союзной республики, так и Союза ССР. Учитывая потребности практики, Совет Министров СССР постановлением от 22 мая 1980 г. утвердил Общее положение о всесоюзном и республиканском объединениях в сельском хозяйстве [8, ст. 80]. Компетентным органам предоставлено право устанавливать особенности применения указанного Положения. Колхозы, другие кооперативные организации, а также межхозяйственные предприятия входят во всесоюзное или республиканское объединение только в составе производственных, научно-производственных и агропромышленных объединений. Юридическим лицом выступает управление объединения, а не само объединение. Данное Положение регулирует все основные вопросы деятельности указанных объединений. Вместе с тем в нем не нашли отражения некоторые вопросы, относящиеся к правовому регулированию

нию использования централизованного в объединении имущества и денежных средств, порядка вступления в объединение межколхозных и государственно-колхозных производственных объединений и др.

Таким образом, сложившиеся основные организационно-правовые формы производственного межхозяйственного кооперирования и агропромышленной интеграции в текущем десятилетии получают дальнейшее развитие и совершенствование. Они способствуют решению в комплексе политических, экономических и социальных задач [14, с. 7]. Межхозяйственная кооперация способствует также специализации и концентрации производства, внедрению в сельское хозяйство достижений научно-технического прогресса, индустриальных методов и прогрессивных технологий в производство [12, с. 8].

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981—223 с. 4. Брежнев Л. И. О дальнейшем развитии сельского хозяйства СССР: Доклад на Пленуме ЦК КПСС 3 июля 1978 г. — М.: Политиздат, 1978.—63 с. 5. Постановление ЦК КПСС от 28 мая 1976 г. «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции». — В кн.: Ленинская аграрная политика КПСС. М.: Политиздат, 1978. 6. СП СССР, 1979, № 3. 7. СП СССР, 1979, № 2. 8. СП СССР, 1980, № 15. 9. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1979, № 12. 10. СП СССР, 1977, № 13. 11. Положения, инструкции и указания по вопросам межхозяйственной кооперации в сельском хозяйстве. — М.: Колос, 1979.—192 с. 12. Беляева З. С. Право и межхозяйственная кооперация. — М.: Юрид. лит., 1980. 245 с. 13. Лантев В. В. Хозяйственный механизм и хозяйственное право. — Коммунист, 1980, № 16, с. 45—56. 14. Маслов В. Ф., Подопригора З. А. Попов В. К. Правовое положение производственных объединений в сельском хозяйстве. — Киев: Политиздат Украины, 1979.—182 с.

*Поступила в редколлегию 28.02.81*

**А. И. Рогожин, д-р юрид. наук,  
В. Д. Гончаренко, канд. юрид. наук**

## **XXVI СЪЕЗД КПСС И ПРОБЛЕМЫ ПЕРИОДИЗАЦИИ ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Во всей своей деятельности КПСС и Советское государство неуклонно руководствуются теорией марксизма-ленинизма, отражающей объективные закономерности общественного развития, коренные интересы рабочего класса, всех трудящихся. Чтобы быть надежным компасом и орудием революционного преобразования мира, марксистско-ленинское учение должно непрерывно обогащаться и развиваться с учетом новой обстановки, новых условий и задач. «После XXV съезда, — указывал Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев в докладе «Отчет Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи

партии в области внутренней и внешней политики», — теоретический арсенал партии пополнился рядом выжких обобщений и выводов. Из того, что сделано в области теории, следует прежде всего назвать разработку концепции развитого социализма» [1, с. 77]. Концепция развитого, зрелого социализма позволяет глубже и по-новому решить многие проблемы теории и истории социалистического государства и права. Одной из них является проблема периодизации истории Советского государства.

Периодизация — это выделение в истории Советского государства последовательно и неизбежно сменяющих друг друга отрезков времени (этапов), на каждом из которых государству присущи наряду с общими, повторяющимися и особенные, не повторяющиеся черты и закономерности, которые и отличают эти временные этапы в развитии государства друг от друга.

Широкая дискуссия по проблемам периодизации Советского государства развернулась на страницах печати еще с начала 60-х гг., после принятия XXII съездом КПСС третьей Программы партии. Вместе с тем до настоящего времени в нашей юридической литературе нет еще единообразия в освещении основных этапов развития социалистического государства и права. Как утверждает М. И. Байтин, «проблема периодизации развития социалистического государства требует дальнейшей углубленной теоретической разработки. А это, естественно, вызывает необходимость в продолжении творческих поисков, конструктивной полемики [4, с. 149]. Одни авторы утверждают, что в развитии Советского государства существует два этапа: этап государства диктатуры пролетариата и этап общенародного государства. При этом ряд авторов, отмечая два этапа в развитии Советского государства и права, относят время перехода к общенародному государству к концу 50 — началу 60-х гг. (Н. Г. Александров, А. В. Минкевич, И. П. Ильинский, Г. Н. Манов, Л. А. Григорян и др.). Таким образом получается, что Конституция СССР 1936 г. является конституцией государства диктатуры пролетариата. Сторонники этой точки зрения нередко выделяют в рамках этапа диктатуры пролетариата период перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство (Б. С. Маньковский, С. С. Кравчук, М. И. Байтин и др.). Некоторые авторы относят время перехода от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству к середине 30-х гг. и поэтому, естественно, Конституцию СССР 1936 г. уже считают конституцией общенародного государства (Г. Е. Глеземан, А. П. Косицын и др.).

Высказано мнение, правда не получившее широкого признания, что процесс перерастания государства диктатуры пролетариата является первым периодом второго главного этапа в развитии Советского государства, т. е. начальным периодом общенародного государства (Г. С. Калинин и др.).

Группа авторов считает, что в развитии Советского государства имеется три этапа: этап государства диктатуры пролетариата (с октября 1917 г. до второй половины 30-х гг.), этап перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство (2-я половина 30 гг. — конец 50 — начало 60-х гг.), и наконец, общенародное государство (С. С. Алексеев, А. И. Денисов, А. И. Королев, О. Е. Кутафин и др.).

Приведенные точки зрения на проблему периодизации истории Советского государства показывают, что главный спор идет вокруг проблемы перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Для одних этот этап является самостоятельным, для других перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство является

Лишь заключительным периодом в рамках первого этапа, либо начальным периодом в рамках второго этапа развития Советского государства. Уже сам по себе факт наличия нескольких точек зрения на проблему периодизации Советского государства ставит перед учеными-правоведами задачу выработать единую точку зрения на эту имеющую не только методологическое, но и политическое значение проблему. И сейчас для этого есть все основания. Нельзя не согласиться с А. И. Королевым, который, замечая, что с принятием новых конституций был дан ответ на ряд вопросов теории общенародного государства, подчеркивает, что «трудно теперь оспаривать и то, что период перерастания пролетарского государства в общенародное следует выделить в отдельный, самостоятельный этап развития социалистического государства» [7, с. 367].

Действительно, Конституция СССР 1977 г., материалы, связанные с ее принятием, особенно доклады Л. И. Брежнева по проекту Основного Закона СССР, доклад «Великий Октябрь и прогресс человечества», статья «Исторический рубеж на пути к коммунизму» и, наконец, Отчетный доклад ЦК КПСС, с которым Л. И. Брежнев выступил на XXVI съезде КПСС, позволяют утверждать, что Советское государство уже прошло два этапа и находится на третьем этапе своего развития. Для такого утверждения важно прежде всего определить основания периодизации Советского государства, то, от чего зависит разделение единого процесса развития социалистического государства на определенные, обозначенные важнейшими событиями временные этапы. В литературе на этот счет существуют различные мнения. Предлагают в основание периодизации положить развитие социалистической экономики или развитие социалистической демократии, изменение ее уровня и характера. Предлагают исходить из изменений социальной структуры общества. Некоторые авторы к этому добавляют задачи, которые призвано решать государство. Есть предложение проводить периодизацию Советского государства с учетом изменений его форм. Ряд авторов к основаниям или критериям периодизации относит характер конституции. Нередко при анализе этапов развития Советского государства предлагают исходить из основных и дополнительных критериев, рассматривать их в связи со всеми сферами экономической, социальной, политической и культурной жизни общества, учитывать фактор международной жизни [6, с. 70—72].

Ответ на вопрос об основаниях периодизации Советского государства дан в Конституции СССР 1977 г., докладах Л. И. Брежнева по проекту Конституции, в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, других работах Л. И. Брежнева. Прежде всего следует отметить, что в указанных исторических документах и материалах наше государственно-правовое развитие четко увязано с развитием общественно-экономическим, с этапизацией

развития социалистического общества. Именно в трудах Л. И. Брежнева этапизация развития социалистического общества положена в основание периодизации развития Советского государства, причем в качестве важнейших рубежей-вех в развитии Советского государства и права, определяющих переход от этапа к этапу, рассматриваются конституции. Следует отметить, что на конституции как на рубежи этапов развития нашего государства Л. И. Брежнев обратил внимание еще в 1972 г. в докладе «О пятидесятилетии Союза Советских Социалистических Республик». «Каждая наша Конституция, — говорил Л. И. Брежнев, — была восходящей ступенью в развитии социалистического Советского государства, новым этапом в разворачивании социалистической демократии» [2, т. 4, с. 97]. Но тогда, в 1972 г., еще не было новой Конституции, поэтому некоторые исследователи Конституцию СССР 1936 г. считали Конституцией общенародного государства, хотя им следовало бы иметь в виду, что решение о создании новой Конституции было принято Верховным Советом СССР еще в первой половине 60-х гг. и этот факт, конечно, должен был быть учтен при построении схемы развития Советского социалистического государства. Решение о необходимости подготовки новой Конституции страны свидетельствовало о том, что Конституция СССР 1936 г. уже не отражала в полной мере характер, классовую сущность нашего государства, вступившего в этап развитого социализма. Об изменении в характере государства свидетельствовало также активно проводимое еще до принятия Конституции СССР 1977 г. обновление и совершенствование советского законодательства. На связь проблемы этапизации Советского государства с конституционным строительством в нашей стране Л. И. Брежнев указывал и в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии: «С принятием Конституции СССР, а затем — конституций союзных и автономных республик начался новый этап в работе Советов народных депутатов» [1, с. 64].

Как же представляется схема развития социалистического государства, его основные этапы в свете трудов Л. И. Брежнева, Конституции СССР 1977 г., материалов XXVI съезда КПСС?

Первый этап — это этап государства диктатуры пролетариата. Хронологически он занимает период времени с октября 1917 г. до середины 30-х гг. Это переходное от капитализма к социализму время, время, когда в нашей стране строились основы социализма. В экономическом отношении сущность данного переходного периода состояла в революционном упразднении капиталистической собственности на средства производства и основанной на ней капиталистической системы хозяйства, а вместе с ними ликвидации эксплуататорских классов, в создании и укреплении социалистической собственности и социалистической системы хозяйства. В этот период решались



также задачи социалистического преобразования мелкотоварного производства, создания материально-технической базы социализма, проведения культурной революции. Анархия производства уступила место научному, плановому управлению хозяйством.

Указанному периоду революционных преобразований в области экономики и социальных отношений соответствует политический период, когда социалистическое государство выступает как государство диктатуры пролетариата. Задача ликвидации эксплуататорских классов, борьба с эксплуататорами, которая проходила в нашей стране в особенно ожесточенной форме гражданской войны и иностранной военной интервенции, бедность и разоренность страны, капиталистическое окружение — все это требовало установления диктатуры пролетариата в такой форме, как она сложилась у нас в ходе Великого Октября. Государственно-правовой строй в нашей стране на этом первом этапе его развития определялся Советской Конституцией 1918 г. и соответствующими ей конституциями братских советских республик, а также Конституцией СССР 1924 г. «Конституция РСФСР 1918 г., — говорил на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС Л. И. Брежнев, — закрепила завоевания Октября и определила классовую сущность Советского государства как государства диктатуры пролетариата.

Такой была и Конституция СССР 1924 года, определившая принципы образования союзного социалистического государства» [2, т. 6, с. 377].

Наша новая конституция — Конституция СССР 1977 г., — подчеркивая преемственность советских конституций, специально выделяет особую роль Конституции РСФСР 1918 г. для всех существовавших советских республик, для определения политической формы Страны Советов в целом. В преамбуле Конституции, в частности, подчеркнута особая роль Конституции РСФСР для всех молодых советских республик, для строительства их конституционного права. И не случайно ведь и на практике советские республики, принимая свои первые конституции, за образец брали Конституцию РСФСР 1918 г. Так, например, поступил III Всеукраинский съезд Советов, который по предложению Председателя ВЦИК Я. М. Свердлова утвердил Конституцию УССР 1919 г., основанную на Конституции РСФСР 1918 г. [8, с. 189—193]. Так поступали и другие братские советские республики. Первая Советская Конституция впервые в истории в Основном Законе государства закрепила принципы пролетарской демократии.

Новый, высший тип демократии при диктатуре пролетариата характеризуется тем, что государственная власть выступает как защитник интересов подавляющего большинства народа. Широкие трудящиеся массы приходят к управлению государством. Деятельность государственных органов осуществляется наиболее

демократическими методами. Устанавливается равенство наций, равноправие женщины и мужчины. Трудящиеся получают широкие политические свободы и демократические права, обеспеченные материальными, политическими, идеологическими и правовыми гарантиями.

С середины 30-х гг. наша страна, создав основы социализма, вступила в начальную стадию строительства развитого социалистического общества [3, с. 49]. К началу 60-х гг. основные задачи построения полного или развитого социалистического общества были решены\*. Процесс строительства развитого социализма был завершен, как об этом справедливо пишет академик М. Ким в статье «О периодизации процесса строительства социализма в СССР», на рубеже 60—70-х годов\*\*. Важно подчеркнуть, что коллективный опыт общественных преобразований, накопленный СССР и братскими социалистическими странами, убедительно свидетельствует о том, что построение развитого социализма—это особый, самостоятельный этап в продвижении общества по пути социалистического и коммунистического строительства [5, с. 8]. И это со всей ясностью и определенностью вытекает из мысли Л. И. Брежнева о том, что победивший социализм должен пройти определенные стадии вызревания, развития на собственной основе и что «развитие, совершенствование, социализма—задача не менее сложная, не менее ответственная, чем создание его основ» [3, с. 48—49, 62].

Что же произошло с Советским государством на этой самостоятельной, сложной, ответственной стадии развития социализма? В развитии Советского социалистического государства проявился самостоятельный, сложный и ответственный этап, характерной особенностью которого было перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Обусловленность перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство строящимся развитым социализмом специально подчеркнута Л. И. Брежневым. В статье «Исторический рубеж на пути к коммунизму» Л. И. Брежнев пишет так: «Главное, что для нашего народа дала жизнь за те сорок с лишним лет, которые прошли после вступления в силу прежней Советской Конституции, — построение развитого социалистического общества, создание первого в мире общенародного госу-

---

\* См.: Внеочередной XXI съезд КПСС.—М.: Госполитиздат, 1959, т. 2, с. 443; Программа Коммунистической партии Советского Союза.—М.: Политиздат, 1973, с. 5, 62; КПСС в резолюциях..., т. 9, с. 200—201; Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 2.—М.: Политиздат, 1970, с. 92, 100; Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти — М.: Юрид. лит., 1978, с. 162; Медведев В. Марксистско-ленинская концепция развитого социализма.—Коммунист, 1968, № 17, с. 23.

\*\* Коммунист, 1981, № 7, с. 35.

дарства» и далее: «В результате сближения различных форм социалистической собственности, постепенного стирания существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, перехода на идейно-политические позиции рабочего класса всех трудящихся реальные интересы и цели, социальные идеалы и психология всех слоев населения сблизились у нас, как никогда ранее. На этой основе произошли существенные изменения и в политической системе общества. Суть их—в перерастании государства диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство» [3, с. 61, 65—66]. О глубокой диалектической связи процесса перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство с процессом построения развитого социализма Л. И. Брежнев говорил также в докладе «О пятидесятилетии Союза Советских Социалистических Республик», в докладе на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС «О проекте Конституции Союза Советских Социалистических Республик», в докладе на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения» 4 октября 1977 г. [3, с. 6, 11, 50].

Следует отметить, что перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство это процесс не единовременный, а длящийся, постепенный. На постепенность данного процесса неоднократно специально указывает Л. И. Брежнев [3, с. 6, 50].

Вот эта-то постепенность и длительность перерастания государства диктатуры пролетариата, глубокая обусловленность данного процесса самостоятельной, сложной, ответственной стадией развития социализма (построение развитого социализма) дают основание утверждать, что данный этап в развитии и деятельности Советского социалистического государства является самостоятельным этапом, с присущими ему особенностями и чертами, определенными Конституцией СССР 1936 г. Развитие социалистического государства на этом этапе диалектически связано с процессом превращения диктатуры пролетариата как власти рабочего класса во власть всего народа. Отсюда сложность классовой сущности социалистического государства на втором этапе его развития. Не случайно Л. И. Брежнев, говоря о Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции СССР 1924 г., прямо подчеркивает, что они определили сущность Советского государства как государства диктатуры пролетариата, и в то же время, характеризуя Конституцию СССР 1936 г., уже не говорит о ней как о Конституции государства диктатуры пролетариата [4, с. 5, 13]. Вместе с тем Л. И. Брежнев указывает, что в новой Конституции СССР 1977 г. сохранены многие принципиальные положения Конституции СССР 1936 г., так как они продолжают соответствовать характеру современ-

ного развития [3, с. 13]. Значит, Советское государство на втором этапе его развития имеет сложную классовую сущность. В нем наблюдается переплетение черт, свойственных государству диктатуры пролетариата и общенародному государству, причем чем дальше от начала строительства развитого социализма, тем все больше усиливаются общенародные черты социалистического государства, черты, присущие общенародной власти, накапливаются особенности, которые в конечном счете и приводят к утверждению общенародного государства ко времени построения развитого социализма. Именно эти диалектически сложные социальные и политические процессы нашли в значительной степени свое отражение в Конституции СССР 1936 г.— Конституции переходного этапа от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству.

Знаменательным для второго этапа развития социалистического государства было преобразование Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся. Это отражало их превращение из органов непосредственно классового представительства в органы, объединяющие трудящихся независимо от их принадлежности к классам и социальным группам.

Были внесены серьезные изменения в структуру, порядок образования и формы деятельности государственных органов, что знаменовало собой становление и развитие черт всеобщей демократии. Расширены были основные права (особенно социально-экономические) и свободы граждан и упрочены их гарантии. «Конституция 1936 г.,— говорил Л. И. Брежнев,— законодательно закрепила победу в СССР социалистических общественных отношений и привела в соответствие с этим всю систему органов власти и управления, а также порядок выборов. Выработанные тогда конституционные рамки развития общества выдержали проверку временем» [2, т. 6, с. 377].

Как уже отмечалось, к началу 60-х гг. основные, а позже, к 1967 г., и все задачи построения полного или развитого социалистического общества были решены.

«За это время,— отметил на XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев,— накоплен большой опыт социалистического и коммунистического созидания в СССР. Этот опыт неопровержимо свидетельствует, что наше движение к коммунизму совершается через этап развитого социалистического общества. Это, как уже отмечалось, необходимый, закономерный и исторически длительный период в становлении коммунистической формации. Такой вывод был сделан и разработан партией в последние годы...» [1, с. 78].

На XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев приводил яркие, выразительные цифры, которые дают представление о том, какая огромная дистанция отделяет этап развитого социализма от предыдущего этапа. В 1980 г. валовый общественный продукт в СССР составил в денежном выражении 1061 млрд. р.; нацио-

Нальный доход, использованный на потребление и накопление, составил 437 млрд. р.; продукция промышленности — 627 млрд. р. продукция сельского хозяйства — 123,7 млрд. р.; капитальные вложения — 133,5 млрд. р.; розничный товарооборот — 268,5 млрд. р.; общественные фонды потребления — 116,5 млрд. р.; «Страна, — говорил Л. И. Брежнев, — существенно продвинулась вперед на всех направлениях создания материально-технической базы коммунизма. Качественно нового уровня достигли производительные силы советского общества... Экономическая мощь страны надежно гарантирует дальнейший прогресс на пути коммунистического строительства» [1, с. 32—33].

Неузнаваемо изменилась не только экономика, но и люди. В 1981 г. уже три четверти рабочих имеют среднее (полное и неполное) и высшее образование (в 1936 г. менее восьми процентов рабочих имело такое образование). Число колхозников, имеющих среднее (полное и неполное) и высшее образование только за последние десять лет увеличилось с 39 до 60%. Уровень жизни советских людей значительно возрос.

«Таковы те процессы, — указывал Л. И. Брежнев, — в итоге которых мы получили право сказать, что в СССР теперь построен развитый социализм — такая стадия зрелости нового общества, когда завершается перестройка всей совокупности общественных отношений на внутренне присущих социализму коллективистских началах. Отсюда — полный простор для действия законов социализма, для выявления его преимуществ во всех сферах общественной жизни. Отсюда — органическая целостность и динамизм социальной системы, ее политическая стабильность, несокрушимое внутреннее единство. Отсюда растущее сближение всех классов и социальных групп, всех наций и народностей и образование у нас исторически новой социальной и интернациональной общности людей — советского народа. Отсюда же — создание новой, социалистической культуры, утверждение нового, социалистического образа жизни» [2, т. 6, с. 536].

С построением развитого социализма в новый этап развития вступило и социалистическое государство. Советский Союз сегодня — это закономерный этап развития Советского государства, этап, свойственных зрелому социализму. «Следовательно, — говорил Л. И. Брежнев, — задачи государственных органов, их структура, функции, порядок деятельности должны соответствовать достигнутой стадии развития общества» [2, т. 6, с. 537]. Глубокий демократизм общенародного государства нашел концентрированное выражение в новой Конституции СССР [1, с. 64].

С принятием Конституции СССР 1977 г., а также конституций союзных и автономных республик начался новый этап в деятельности всех органов Советского государства. Под мудрым руководством КПСС значительно активизировалась деятельность высших органов власти Союза ССР и республик — Верховного Совета СССР и Верховных Советов республик. Вер-

ховные Советы, соединяя законодательство, управление и контроль, активно направляют работу Советов министров, министерств и ведомств. Это способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, значительно повышает общий тонус государственной жизни.

Значительно активизировалась деятельность местных Советов. Большой полезный эффект дает проводимое в последнее время на основе новой Конституции СССР обновление советского законодательства. Новые законы позволяют тоньше, точнее регулировать самые различные стороны общественных отношений. «Работа по совершенствованию законодательства,— говорил на XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев,— будет продолжаться», [1, с. 64]. Решено и впредь совершенствовать социалистическую государственность, демократию и правопорядок, систему народного контроля, все шире привлекать трудящихся к управлению делами общества. Все это является ярким убедительным доказательством всемерного усиления роли и значения общенародного государства и права в решении величественных задач строительства коммунизма в нашей стране.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что вся история советского социалистического общества и государства, основные моменты развития которых нашли свое отражение и закрепление в руководящих материалах съездов нашей партии, и прежде всего XXV и XXVI съездов КПСС, в документах, связанных с принятием Конституции СССР 1977 г., в самой Конституции, в глубоких по содержанию докладах и других трудах Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР Л. И. Брежнева, дает, как нам представляется, все основания для выделения названных трех этапов в развитии Советского социалистического государства.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом, т. 4, 6. — М.: Политиздат, 1974; 1978. 3. *Брежнев Л. И.* О Конституции СССР. — М.: Политиздат, 1977.—64 с. 4. *Байгин М. И.* Сущность и основные функции социалистического государства. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979.—302 с. 5. Государство и демократия в период построения развитого социализма. — М.: Наука, 1974.—295 с. 6. *Ковешников Е. М.* Периоды развития Советского государства (понятие и критерии). — Вестн. Моск. ун-та. Право, 1972, № 3, с. 69—74. 7. Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного и теории права/Ин-т гос-ва и права АН СССР. — М., 1979.—225 с. 8. *Свердлов Я. М.* Избранные произведения, т. 3. — М.: Политиздат, 1960.—274 с.

*Поступила в редколлегию 10.03.81*

**П. И. Жигалкин, канд. юрид. наук**

#### **ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ КАДРОВ**

В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года», утвержденных XXVI съездом КПСС, указано, что «главная зада-

ча одиннадцатой пятилетки состоит в обеспечении дальнейшего роста благосостояния советских людей на основе устойчивого, поступательного развития народного хозяйства, ускорения научно-технического прогресса и перевода экономики на интенсивный путь развития, более рационального использования производственного потенциала страны, всемерной экономии всех видов ресурсов и улучшения качества работы» [2, с. 139]. Для успешного выполнения этой задачи необходимо обеспечить рациональное использование материальных, финансовых и, безусловно, трудовых ресурсов — основной производительной силы общества.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза Л. И. Брежнев, обращаясь к делегатам, сказал: «В 80-е годы... будет действовать ряд факторов, усложняющих экономическое развитие. Один из них — сокращение прироста трудовых ресурсов». И в этой связи он подчеркнул: «В условиях 80-х годов особое значение приобретает бережное, экономное отношение к трудовым ресурсам. Это — дело сложное, требующее решения многих задач экономического, технического, социального, воспитательного характера» [2, с. 38, 41].

В настоящее время закрепление кадров на предприятиях, в учреждениях, организациях приобретает особую актуальность, ибо в большинстве районов страны баланс рабочей силы стал напряженным. Более 91% трудоспособного населения занято в народном хозяйстве или учится с отрывом от производства. Традиционные источники пополнения рабочей силы из сельского и домашнего хозяйства в промышленности практически исчерпаны. Главным источником пополнения народного хозяйства кадрами является молодежь. Однако следует учесть, что естественный прирост населения незначителен. Выполнение грандиозных планов коммунистического строительства должно осуществляться путем повышения эффективности общественного производства на основе его всесторонней интенсификации, улучшения качества продукции и услуг во всех отраслях. Съезд поставил задачу повысить производительность общественного труда на 17—20%, получить за счет этого не менее 85—90% прироста национального дохода, поднять техническую вооруженность труда; всемерно внедрять комплексную механизацию и автоматизацию производственных процессов, неуклонно сокращать во всех отраслях численность работников, занятых ручным трудом, особенно на вспомогательных и подсобных работах. Необходимо сбалансировать имеющиеся и создаваемые рабочие места с трудовыми ресурсами, создать условия для обеспечения кадрами вновь вводимых в действие предприятий, особенно в районах Сибири и Дальнего Востока, улучшить организацию, нормирование и стимулирование труда, внедрять научную организацию труда и повышать ее эффективность [2, с. 141].

Важная роль в решении поставленных задач принадлежит советскому трудовому праву, регулирующему трудовые отношения.

Коммунистическая партия и Советское правительство рассматривают создание постоянных кадров рабочих и служащих в качестве одного из важнейших условий успешного выполнения народнохозяйственных планов.

Наряду с недостатком рабочей силы имеет место нерациональное использование имеющихся трудовых резервов. Одна из главных причин этого — неоправданно большая текучесть кадров. Высказано мнение, что текучесть кадров — явление не только отрицательное, но и положительное, а следовательно оно не только вредно, но и полезно [5, с. 166]. Между тем, текучесть кадров — явление безусловно отрицательное. XXVI съезд КПСС поставил задачу «осуществить меры по закреплению кадров и снижению текучести рабочей силы» [2, с. 200].

Под текучестью кадров следует понимать внеплановые перемещения рабочих и служащих между предприятиями, учреждениями, организациями, противоречащие общегосударственным интересам. Сюда надо отнести увольнение по собственному желанию без уважительных причин и увольнения за нарушения трудовой дисциплины. Текучесть рабочей силы наносит не только огромный экономический, но и социальный ущерб. Там, где большая текучесть кадров, трудно создавать условия для высокопроизводительного труда, для всестороннего развития личности работника. Нельзя назвать ни одного средства, которое было бы универсальным в борьбе с этим явлением. Только в совокупности с другими мероприятиями, направленными на превращение предприятий, учреждений, организаций в «достоинные человека лаборатории» [1, т. 23, с. 94] и на повышение жизненного уровня трудящихся правовые средства могут оказать положительную роль в деле борьбы с текучестью кадров.

В соответствии со ст. 10 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде (ст. 23 КЗоТ УССР) наряду с трудовыми договорами, заключенными на неопределенный срок, предусмотрена возможность заключить договоры на определенный срок не более трех лет и на время выполнения определенной работы. Трудящемуся закон предоставляет право выбора, какой трудовой договор заключить на определенный или неопределенный срок, если работа носит постоянный характер. Чаще всего рабочие и служащие заключают при поступлении на работу договоры на неопределенный срок. Трудовые договоры на определенный срок заключаются в основном тогда, когда об этом имеются специальные предписания закона. Такие требования имеются в отношении договоров, заключаемых при организованном наборе рабочих, при поступлении на работу в районы Крайнего Севера или в местности, приравненные к районам Крайнего Севера, с сезонными и временными работниками. На протяжении многих лет практика ставит вопрос о возможности заключения трудовых договоров на определенный срок в случаях, когда об этом нет специального указания в законе, а руководствуясь общими правилами, содержащимися в ст. 10 Основ и в ст. 23 КЗоТ УССР (соответствующая статья КЗоТ союзных республик).



Возникает вопрос, можно ли заключать трудовой договор на определенный срок, если на это нет специального предписания. Некоторые исследователи считают, что трудовые договоры на определенный срок могут заключаться только в случаях, предусмотренных в специальных постановлениях правительства [9, с. 4]. Другие утверждают, что трудовые договоры на определенный срок могут заключаться по желанию сторон [5, с. 25]. Такая позиция предоставляется наиболее правильной, вытекающей из содержания закона. Норм права, запрещающих сторонам трудового правоотношения поступать подобным образом, нет. Однако надо принимать во внимание, что, заключая трудовой договор на определенный срок, работник добровольно берет на себя обязательство в течение определенного времени работать на предприятии, в учреждении, организации. Рабочие и служащие, заключившие трудовой договор на определенный срок, могут уволиться до истечения срока только в случае болезни или инвалидности работника, препятствующих выполнению работы по договору, нарушения администрацией законодательства о труде, коллективного или трудового договора и по другим уважительным причинам (ст. 39 КЗоТ УССР). Истечение срока трудового договора является основанием для его прекращения (п. 2 ст. 15 Основ, п. 2 ст. 36 КЗоТ УССР). Увольнение в таком случае производится без согласия ФЗМК и без выплаты выходного пособия. Рабочие и служащие, заключившие трудовой договор на неопределенный срок, вправе его расторгнуть в любой момент, предупредив об этом администрацию письменно за один месяц (ст. 38 КЗоТ УССР).

Трудно себе представить, что рабочие и служащие будут стремиться к заключению трудовых договоров на определенный срок, если одновременно есть возможность заключить договор на неопределенный срок. Практика показывает, что заключение трудовых договоров на определенный срок в случае отсутствия на то специальных требований закона — явление исключительное. Вместе с тем жизнь убедительно свидетельствует о положительной роли трудовых договоров, заключаемых на определенный срок в смысле уменьшения текучести кадров и закрепления рабочих и служащих на предприятиях, учреждениях, организациях [12, с. 110—111]. Заключение трудовых договоров на определенный срок должно стимулироваться моральными и материальными мерами.

В условиях перехода предприятий на новые условия планирования и экономического стимулирования у них повысилась заинтересованность в создании постоянных кадров. Вместе с тем предприятия имеют большие возможности и за счет фондов поощрения стимулировать длительную непрерывную работу, в том числе и заключение трудовых договоров на определенный срок. На каждом предприятии с учетом специфики производства могут быть предусмотрены меры морального и материального поощрения для лиц, берущих на себя обязательство по трудовому договору проработать определенный срок. Имеет значение то обстоятельство, чтобы эти меры поощрения давали трудящемуся, поступающему на работу по трудовому договору на определенный срок, реальные преимущества по сравнению с лицами, заключающими трудовые договоры на неопределенный срок. Льготы и преимущества для данной категории трудящихся могут быть закреплены в отдельных положениях, вырабатываемых администрацией предприятий, учреждений, организаций

совместно с профсоюзными комитетами или в коллективных договорах [7, с. 74—78].

Преимущества и льготы могут касаться различных вопросов социально-культурного и жилищно-бытового обслуживания работников. Работникам может быть предусмотрено повышение квалификационных разрядов и заработной платы по истечении определенного времени; установление возможностей преимущественного продвижения по работе; выплата вознаграждения по итогам годовой работы предприятия в повышенном размере и при наличии меньшего стажа работы и т. д.

С целью стимулировать заключение трудовых договоров на определенный срок ряд мер желательно предусмотреть в общесоюзном или республиканском масштабах. Например, заключившим трудовой договор на определенный срок, допустим на два или три года, можно в законодательном порядке установить предоставление дополнительных отпусков хотя бы небольшой продолжительности. Для них можно определить более льготные правила о сохранении непрерывного стажа работы, если они будут уволены в связи с истечением срока трудового договора или по другим уважительным причинам. Такие меры поощрения, устанавливаемые как на предприятиях, в учреждениях и организациях, так и в общегосударственном масштабе, должны вызвать у трудящегося заинтересованность поступить на работу, заключая трудовой договор на определенный срок.

Примером стимулирования заключения трудовых договоров на определенный срок являются меры, предусмотренные в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1976 г. «О предоставлении дополнительных льгот работникам угольной и сланцевой промышленности и шахтного строительства», согласно которому лицам, окончившим профессионально-технические училища и заключившим после увольнения в запас из рядов Вооруженных Сил СССР договор сроком на три года о работе на предприятиях и стройках угольной и сланцевой промышленности по приобретенной в профессионально-техническом училище специальности, предусмотрена выплата единовременного пособия на хозяйственное обзаведение в размере до 1000 р. Выпускникам Каменско-Днепровского учебного комбината Министерства мелиорации и водного хозяйства УССР, вернувшимся из рядов Советской Армии и заключившим договор о работе в строительном-монтажных организациях в течение трех лет, выплачивается единовременное безвозмездное пособие для хозяйственного обзаведения в размере до 500 р. В Харьковском строительном-монтажном тресте № 86 воинам, уволенным в запас, при заключении договора о работе в течение трех лет выплачивается пособие в размере 500 р., а рабочим, заключившим договор сроком на два года, выплачивается пособие в размере 200 р.

Таким образом, в настоящее время трудовые договоры на определенный срок могут заключаться с любым работником во всех отраслях народного хозяйства. Такое положение отвечает характеру и уровню развития общественных отношений, имеющих в нашей стране. Важно, чтобы заключение таких договоров происходило на основе строгого соблюдения принципов добровольности и основывалось на материальной и моральной заинтересованности лиц, которые поступают на работу.

Отдельными нормативными актами предусмотрена возможность установления для рабочих срока обязательной отработки после обучения с отрывом от производства по направлениям предприятий.

Так, ЦК Компартии Украины и Совет Министров УССР во исполнение постановления ЦК КПСС и Советов Министров СССР от 12 января 1968 г. «О мерах по обеспечению капитального строительства кадрами» [8, с. 655] 28 февраля 1968 г. принял постановление «О мерах по обеспечению капитального строительства кадрами» [11, 1968, № 3, ст. 29]. Этим постановлением ЦК Компартии Украины и Совета Министров УССР строительно-монтажным организациям строительных министерств УССР, Министерства энергетики и электрофикации и Министерства мелиорации и водного хозяйства УССР разрешено производить в необходимых случаях обучение новых рабочих строительным и монтажным профессиям в учебных комбинатах (технических школах, учебных пунктах) сроком до шести месяцев с отрывом от производства и выплатой за время обучения стипендии в размере тарифной ставки рабочего первого разряда. Признано необходимым, чтобы строительно-монтажные организации, осуществляющие подготовку и повышение квалификации рабочих на производстве, заключали с лицами, проходящими обучение с отрывом от производства, договоры, предусматривающие соответствующие обязательства сторон и, в частности, обязанность учащегося проработать в этой организации не менее двух лет после окончания обучения.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 19 декабря 1969 г. «О мерах по дальнейшему развитию материально-технической базы и улучшению бытового обслуживания населения» [10, 1970, № 1, ст. 5] предприятиям и организациям бытового обслуживания населения предоставлено право заключать договоры об обязательной отработке в течение не менее двух лет с лицами, прошедшими подготовку или повышение квалификации с отрывом от производства в учебных комбинатах и на курсах.

Обязанность отработать двухгодичный срок после прохождения обучения с отрывом от производства можно включить также в ученические договоры на предприятиях городского пассажирского электрического транспорта [10, 1973, № 1, ст. 3], на

предприятиях автомобильного транспорта и на метрополитенах [4, с. 97]. Установление возможности в целом ряде отраслей народного хозяйства включать в условия договора обязательство об отработке в течение определенного срока после окончания обучения оказывает положительное влияние на уменьшение текучести кадров.

Для предотвращения незаконных увольнений и переводов на другую работу, а следовательно для укрепления стабильности трудовых отношений, большое значение имеет возможность привлечения к материальной ответственности должностных лиц, виновных в незаконном увольнении или переводе рабочих и служащих.

Несмотря на то, что в законе (ст. 238 КЗоТ УССР и соответствующие статьи КЗоТ союзных республик) в императивной форме судам предписано возлагать на должностных лиц, виновных в незаконном увольнении или переводе рабочих на другую работу, обязанности возместить ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации в связи с выплатой за время вынужденного прогула или за время выполнения нижеоплачиваемой работы, суды редко выполняют эту свою обязанность.

Верховный Суд СССР и Верховные суды союзных республик в своих руководящих постановлениях не раз обращали внимание на необходимость соблюдения законодательства о привлечении должностных лиц к материальной ответственности. Однако в этом направлении существенных сдвигов не наблюдается. Думаем, что такая ситуация отчасти объясняется тем, что одним из условий привлечения к материальной ответственности должностных лиц является наличие явного нарушения закона с их стороны. Суды часто не усматривают такого нарушения закона в действиях должностных лиц и поэтому не могут привлечь их к материальной ответственности. Следовало бы судам предоставить право привлечения должностных лиц к материальной ответственности во всех случаях незаконного увольнения или перевода рабочих и служащих на другую работу.

Рабочие или служащие, уволенные не по инициативе администрации, а по иным основаниям, названным в ст. 36 КЗоТ УССР (соответствующие статьи КЗоТ союзных республик), должны за разрешением спора обращаться в КТС, ФЗМК, а потом в народный суд. Следовательно, эта категория трудящихся может довести спор до суда без ограничения каким-либо сроком. Такое положение не способствует установлению неопределенности положения сторон, прекращенного и вновь возникшего трудового правоотношения.

Следует установить сроки исковой давности по делам об увольнении не по инициативе администрации, а также по спорам об увольнении рабочих и служащих в связи с нарушением правил приема на работу.

Реализация названных предложений будет способствовать укреплению стабильности трудовых отношений рабочих и служащих.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 23. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 6.—М.: Политиздат, 1978.—680 с. 4. Дворников И., Лившиц Р., Румянцева Н. Трудовое законодательство: Справочная книга для профактива. — М.: Профиздат, 1971.—517 с. 5. Лившиц Р. В. Справочник правового инспектора труда. — М.: Профиздат, 1979. 219 с. 6. Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. — М.: Юрид. лит., 1971.—219 с. 6. Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. — М.: Юрид. лит., 1971.—248 с. 7. Орловский Ю. П. Правовые средства предотвращения текучести кадров.—В кн.: Трудовое право и повышение эффективности общественного производства. М.: Наука, 1972, с. 63— 98. 8. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, т. 6.—М.: Политиздат, 1968.—816 с. 9. Скобелкин В. Н. Твои трудовые права и обязанности. — Воронеж: Центрально-Черноземное кн. изд-во, 1974.—119 с. 10. Собрание Постановлений Правительства СССР. 11. Собрание Постановлений Правительства УССР. 12. Черкасов Г. Н., Гурин Л. Е., Лобанов Н. А. Теория и практика научной организации труда в промышленности. — Л.: Лениздат, 1973.—264 с.

*Поступила в редколлегию 18.03.81*

**Я. Н. Шевченко, канд. юрид. наук**

#### **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕМЬЕ**

В основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года среди главных задач экономического и социального развития страны говорится о способствовании упрочению семьи как важнейшей ячейки социалистического общества. Эти положения основных направлений нацеливают правовую науку и практику на разработку правовых мер содействия укреплению семьи, установлению наиболее эффективных правовых способов, позволяющих закрепить прогрессивные тенденции развития семьи как ячейки общества в период зрелого социализма.

Одним из центральных является вопрос об основных закономерностях развития семьи как ячейки общества и о роли правовых способов воздействия на упрочение семьи. Право призвано закрепить прогрессивные тенденции развития семьи, способствовать созданию в ней надлежащей семейной атмосферы, которая так необходима для счастья людей, для воспитания детей, способствовать тому, чтобы семья как ячейка общества служила развитию социалистического образа жизни.

Аспекты воздействия права на семью, таким образом, разнообразны, так как право опосредует многие социальные связи семьи, однако вопрос об охране и упрочении семьи как определенного целого, о существующих возможностях усиления с по-

мощью правового регулирования влияния общества и государства на семью, ее построение и развитие на основе принципов коммунистической морали еще недостаточно изучен, за исключением, пожалуй, тех моментов, которые связаны с появлением явных признаков распада отдельных семей, находящихся в расстройстве в расторжении брака.

Между тем, гораздо большее влияние на упрочение семьи могут оказать правовые меры, воздействие которых рассчитано на нормально функционирующую семью, а не на семью, в которой уже активно протекает процесс распада. В этой связи следует отметить несколько направлений, в которых возможно осуществление правового влияния на семью. Это нравственно-психологическое, жилищно-бытовое, культурно-бытовое, сфера воспитания детей, сфера взаимоотношений семьи и трудовых коллективов и др. Все эти направления связаны с жизнью и функционированием семьи как некоего целого, как ячейки советского общества.

Семья осуществляет разнообразные функции. Для семьи как общественного образования в первую очередь характерна общность духовной и материальной жизни ее членов, наличие общего интереса в сохранении семьи, установление отношений общего интереса в сохранении семьи, установлении отношений интимной и духовной близости. Это является основой семьи. Кроме того, в ней происходит потребление материальных и духовных благ, формируются ценностные ориентации. Это позволяет говорить о наличии функции семьи, выражающейся в организации культурного потребления и духовного воспитания, а также о хозяйственно-бытовой функции. Кроме того, в некоторых семьях преимущественно в сельской местности, не утратила своего значения производственная функция семьи, так как этими семьями осуществляется производство сельскохозяйственной и животноводческой продукции, имеющее вспомогательный характер. И, наконец, самыми главными функциями семьи являются: функция воспроизводства человеческой жизни и функция коммунистического воспитания детей.

Для выполнения семьей присущих ей функций нужны благоприятные условия и именно в этом направлении многое можно сделать с помощью правового регулирования. Самим своим существованием в виде ячейки и социалистического общества семья уже включается в целый комплекс общественных отношений, поэтому и правовое регулирование, связанное с созданием благоприятных условий для выполнения ею своих функций, неминуемо должно быть разносторонним и охватывать самые различные общественные отношения. Вместе с тем оно едино по своей целенаправленности — призвано содействовать упрочению семьи и надлежащему выполнению ею своих функций, которые играют такую важную роль в жизни общества.

Поэтому одно лишь развитие брачно-семейного законодательства не сможет существенно повысить эффективность правового влияния на семью с целью выполнения тех задач, которые указаны в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года в отношении семьи. Для решения ряда проблем, связанных с жизнью семьи, необходимо развитие правового регулирования в области ряда отраслей права; гражданского, административного, трудового, а также ряда отраслей законодательства, аккумулирующих комплексное правовое регулирование, — законодательства о здравоохранении, народном образовании, социальном обеспечении, жилищного законодательства и законодательства о народном хозяйстве.

И все же проблема повышения устойчивости семьи и возникновения в ней нормальной семейной атмосферы начинает решаться уже при самом построении семьи, т. е. с тех норм брачно-семейного законодательства, которые регламентируют порядок и условия вступления в брак. Здесь есть нормы, которые пока еще нечетко определяют связанные с таким важным актом как вступление в брак права и обязанности лиц. Это касается нормы, содержащейся в ст. 18 КоБС УССР, которая говорит о взаимной осведомленности лиц, вступающих в брак, о состоянии здоровья. Настоящая редакция указанной статьи не дает возможности отнести правило о необходимости взаимной осведомленности лиц, вступающих в брак, о состоянии здоровья к числу условий заключения брака. Поэтому оно теряет общезначимость и, не снабженное в виде обеспечения какой-либо санкцией, по существу выражает лишь пожелание существования такой осведомленности.

Положение нормы ст. 18 КоБС УССР среди других норм гл. 4 КоБС УССР — «Порядок и условия заключения брака» — тем более отличается, что каждая из них содержит правила, без соблюдения которых брак вообще не может быть заключен, либо, если он все же заключен, то признается недействительным. Важность для существования брака и построения крепкой, здоровой семьи таких, например, условий как взаимное согласие лиц, вступающих в брак, и достижение брачного возраста не вызывает сомнений, но также по идее не должно вызывать сомнений и такое условие как взаимная осведомленность лиц, вступающих в брак, о состоянии здоровья друг друга, так как данное условие связано со многими сторонами жизни семьи — образом жизни ее членов, возможностью иметь детей, опасностью рождения больного ребенка и т. п.

Говоря о добровольном согласии лиц, вступающих в брак, как основе брака, что нашло отражение в ст. 53 Конституции СССР, ст. 51 Конституции УССР, следует отметить, что оно должно быть действительно добровольным, т. е. волеизъявлению лица должна соответствовать его воля, его желание вступить

В брак именно с данным лицом и именно с этим лицом создать семью. Незнание или заблуждение в отношении состояния здоровья брачного партнера не способствует тому, чтобы принятое решение вступить в брак было действительно свободным, ответственным, чем нарушается принцип добровольности вступления в брак и что способствует тому, что часть браков уже в самой своей основе содержит серьезные основания для возникновения конфликтов между супругами.

Считаем, что в таком положении ст. 18 КоБС УССР среди других статей гл. 4-й сказалась определенная недооценка именно того обстоятельства, что семья является ячейкой социалистического общества. То, что данное качество в ряде случаев остается вне поля зрения, когда решаются вопросы, связанные с таким общественным феноменом как семья, нашло подтверждение при обсуждении проекта ЦК КПСС к XXVI съезду партии «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» в откликах, помещенных в периодической печати. «Наши социологи и экономисты изучают семью в основном как ячейку личной жизни и мало исследуют как один из главных устоев общества,—говорится в одном из откликов.—Такая недооценка социальной роли семьи в науке тормозит разработку мер ее упрочения» [3].

Свидетельством подобного подхода к семье как общественному явлению, полагаем, является и нынешняя редакция ст. 18 КоБС УССР, так как неопределенность возникающих в связи с помещенным в ней правилом прав и обязанностей лиц, вступающих в брак, хотя и может быть объяснена, если рассматривать семью как ячейку личной жизни (с точки зрения соблюдения осторожности при вмешательстве с помощью правовых методов в личную жизнь), но не находит подтверждения в природе семьи как общественного явления, играющего самостоятельную и очень важную социальную роль. Семья представляет собою целостное образование, своего рода систему социального порядка, поэтому правовое регулирование брачно-семейных отношений, чтобы быть адекватным в действительности, должно учитывать не только личностный аспект брачно-семейных отношений, но и то, что они строятся на базе семьи как общественного института.

Для упрочения семьи очень важно, чтобы положение ст. 18 КоБС УССР о взаимной осведомленности лиц, вступающих в брак, о состоянии здоровья каждого из них приобрело определенность и общеобязательность. Это позволит устранить почву для многих конфликтов, возникающих уже после того, как семья создана, предотвратить появление многих недоразумений между супругами, касающихся коренных вопросов жизни семьи—наличия детей в семье и их здоровья, образа жизни



семьи, ее перспектив, конкретных возможностей, степени и вида участия каждого из супругов в общественно полезном труде, заботливости семьи и т. п. Все это будет способствовать стабилизации семей и уменьшению количества разводов, последствия которых отрицательно сказываются как на бывших супругах, так, в особенности, на детях.

Принципиально важным для определения положения семьи в советском обществе является наличие указаний в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года о создании лучших условий для сочетания материнства с активным участием в трудовой и общественной деятельности. Это указание свидетельствует об определенном направлении, в котором будет в ближайшие годы осуществляться построение брачно-семейных отношений и соответственно развитие правового регулирования, касающегося семьи. Особенно важным при этом является упор именно на сочетание материнства с активным участием женщин в общественно полезном труде. Программное положение, высказанное В. И. Лениным, о том, что «не вырывая женщин из их привычной домашней и кухонной обстановки, нельзя обеспечить настоящей свободы, нельзя строить даже демократии, не говоря уже о социализме» [1, с. 43], здесь нашло свое полное воплощение.

В связи с этим возникает вопрос, как с помощью правовых средств наилучшим образом возможно способствовать сочетанию материнства и труда женщин. Кроме разработки правовых норм о неполном рабочем дне, которая, несомненно будет осуществлена соответственно положениям, содержащимся в разделе VIII «Социальное развитие и повышение народного благосостояния» Основных направлений экономического и социального развития, в этом плане необходимо дальнейшее развитие семейно-правового регулирования.

В настоящее время ролевая организация в семье все более идет по пути осуществления фактического равноправия между мужчиной и женщиной. И Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, и семейные кодексы союзных республик содержат ряд норм, закрепляющих равенство мужчины и женщины в семейных отношениях, но сама организация жизни в семье как микрочайке, разумеется, гораздо многогранней и сложнее. Женщина в семье имеет ряд обязанностей — и связанных непосредственно с материнством, и носящих общесемейный характер, которые может выполнить только она, поэтому решение вопросов осуществления фактического равенства мужа и жены в семейных отношениях, сочетания материнства женщины с активным участием ее в трудовой и общественной деятельности в действительности гораздо сложнее, чем просто разделение поровну обязанностей между мужем и женой и наделение их равными правами.

Семья представляет собой такое сочетание взаимосвязей между ее компонентами, при котором должно сочетаться обеспечение удовлетворения личностных интересов с функционированием семьи как социально-экономической ячейки общества развитого социализма, в котором, в соответствии с Конституцией СССР [ст. 35] гарантируется равенство мужчины и женщины и создание условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством, материальная и моральная поддержка материнства и детства. Чтобы семья могла способствовать выполнению этих задач, необходима такая организация жизни семьи, при которой выполнение женой семейных обязанностей не загружало бы ее настолько, чтобы это мешало ей активно участвовать в трудовой и общественной деятельности. В то же время была бы неправильной и такая организация жизни семьи, при которой женщина теряла бы свою естественно и традиционно сложившуюся роль матери и хозяйки—это обеднило бы жизнь семьи и не соответствовало бы специфике семьи как общественного явления.

В связи с этим представляется необходимым создание и утверждение в общественном сознании такого представления о семье и о ролевой ее организации, которое бы соответствовало бы традициям развития семьи в период развитого социализма и его закономерностям. Это способствовало бы укреплению семьи, развитию в ней отношений, основанных на коммунистической морали. Создание этого представления самым тесным образом связано с правовым понятием семьи, которое, к сожалению, не нашло отражения ни в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, ни в семейных кодексах союзных республик.

Разработка правового понятия семьи имеет принципиальное значение, так как с ним связано утверждение и закрепление функций семьи, выявление и формальное определение ее ролевой организации и вообще принципиальные начала развития семейных отношений, находящие выражение в правовом регулировании. Существует в юридической литературе ряд определений понятия семьи и ее целей, но, хотя в них отмечаются существенные признаки, характеризующие семью как социальное образование (такие, как совместное проживание и ведение общего хозяйства, взаимопомощь ее членов и др.), само содержание семьи как социального образования остается несколько в тени, поскольку подход к формулированию дефиниции семьи осуществляется в первую очередь с точки зрения ее правовых брачно-семейных оснований, что недостаточно для того, чтобы отразить в полной мере сущность семьи как социально-экономической ячейки общества.

Исключение составляет определение семьи, данное Е. М. Ворожейкиным, который в первую очередь указывает на то, что «семья в советском семейном праве может быть определена как

регулируемая нормами законодательства о браке и семье совместная жизнь лиц, возникшая как следствие их союза, либо как результат предусмотренных законом действий одного из них, либо как следствие рождения ребенка...» [2, с. 34].

Чтобы улучшить правовое регулирование семейных отношений и способствовать упрочению семьи, необходимо, полагаясь на закрепление в законе такого понятия семьи, которое отражает не только правовые основания ее возникновения, круг составляющих ее лиц и цели существования, но также процессы, происходящие в семье как социальной ячейке общества, потому что семья как ячейка общества представляет собой «живую клеточку» общества и выводить понятие семьи без учета этого существенного момента значило бы заранее неоправданно лишать семью ее важных характеристик.

Правовое регулирование семейных отношений не может быть оторвано от того, чем в действительности является семья — важнейшей ячейкой социалистического общества, как она названа в Основных направлениях экономического и социального развития. Поэтому правовое понятие семьи, отражая специфику права как нормативного воздействия на общественные отношения, обязательно вместе с тем должно исходить из сущности семьи как общественного явления и отразить эту сущность, иначе эта важная дефиниция не сможет в должной мере способствовать повышению эффективности правового регулирования брачно-семейных отношений как средства упрочения семьи, что в настоящее время является первостепенной задачей.

Поэтому, полагаясь, учитывая важность юридической формы воздействия на развитие семьи как ячейки социалистического общества, необходимо в ближайшее время выработать научно обоснованное определение правового понятия «семья» и ввести данное понятие в Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, а также в семейные кодексы союзных республик.

Еще один аспект упрочения семьи связан с развитием правоохранительного регулирования. Здесь также следует отметить, что до настоящего времени семья как целостное социальное образование, как ячейка социалистического общества еще в недостаточной мере служила объектом охраны. Существующие статьи уголовного законодательства решают вопросы ответственности за деятельность, связанную с вовлечением несовершеннолетних в совершение преступлений, пьянство и некоторые другие антиобщественные проявления, вопросы ответственности за разглашение тайны усыновления, злоупотребления опекунами правами, использования опеки в корыстных целях и оставление подопечных детей без надзора и помощи, за уклонение от платежа алиментов на содержание детей, т. е. отдельные вопросы, связанные с жизнью семьи. Объединяет их всех то, что уголов-

но-правовые санкции предусматриваются за нарушение запретов, связанных с нарушением прав и интересов детей.

Действительно, функция коммунистического воспитания детей составляет одну из важнейших функций семьи, однако залогом ее успешного выполнения является нормальная семейная атмосфера, доброжелательный микроклимат семьи, построенные на основании чувств любви и уважения взаимоотношения между членами семьи. А. М. Нечаева указывает в качестве одного из наиболее существенных признаков семьи, служащим связующим началом брачно-семейных прав и обязанностей, общность, характеризующуюся совместным проживанием и ведением общего хозяйства [4, с. 61]. Вот именно эта общность и служит основой целостности семьи как самостоятельного общественного образования, составляет ее каркас как ячейки общества. На основе этой общности происходит и воспитание детей в семье.

Однако, хотя семья и представляет собой единое целое, а не простую совокупность ее членов, она не является объектом охраны уголовно-правовых норм и когда члены семьи совершают в семейной обстановке противоправные поступки, например побои, истязания и т. п., что происходит чаще всего на почве алкоголизма, они несут уголовную ответственность за их совершение в обычном порядке, несмотря на то, что общественные последствия их противоправных действий гораздо глубже — разрушается семья как целое, наносится глубокая моральная травма детям, иным становится микроклимат семьи и серьезно нарушенным, а иногда и вообще под угрозой находится выполнение ею своих функций, в первую очередь функций коммунистического воспитания детей. В этой связи, полагаем, следовало бы в уголовное законодательство ввести нормативные предписания, в которых были бы сформулированы положения, касающиеся охраны семьи как самостоятельного объекта охраны.

С помощью норм гражданского права в ряде случаев достигается защита прав членов семьи. Что касается правоохранительного института ответственности, то он своим острием в сфере гражданско-правовых отношений направлен на оказание воздействия на родителей (усыновителей), опекунов и попечителей в деле надлежащего выполнения ими своей обязанности коммунистического воспитания детей, чему служит установленная ст. 446, 447 ГК УССР (ст. 450, 451 ГК РСФСР) имущественная ответственность за вред, причиненный детьми. Представляется, что формулировки ст. 446 ГК УССР и ст. 447 ГК УССР недостаточно учитывают возрастную разницу между несовершеннолетними, за причинение вреда которым установлена ответственность родителей и характер совершаемых ими нарушений. Если редакция ст. 446 ГК УССР, согласно которой установлена ответственность родителей за вред, причиненный несовершеннолетними в возрасте до 15 лет, возражений не вызывает, то этого нельзя сказать о ст. 447 ГК УССР.

С возрастом несовершеннолетнего меняется не только он сам как личность, изменяется характер и содержание (при той же сущности) обязанности воспитания, возложенной на родителей. При осуществлении правового регулирования ответственности за вред, причиненный несовершеннолетним, нельзя не учитывать его возросшей самостоятельности, поэтому и редакция правовой нормы ст. 447 ГК УССР должна быть такова, чтобы предусмотренная ею субсидарная ответственность родителей действительно оставалась таковой и не превращалась в свою противоположность — солидарную ответственность, что нередко происходит в настоящее время при применении ст. 447 ГК УССР, так как разграничение порядков возмещения вреда между субъектом, несущим основную ответственность, — несовершеннолетним и его родителями, несущими дополнительную ответственность, произведено лишь в общих чертах. Чтобы предотвратить возможность применения солидарной ответственности несовершеннолетнего, достигшего возраста 15 лет, и его родителей, что уже само по себе значительно снижает воспитательный потенциал воздействия гражданской правовой ответственности за вред на несовершеннолетнего, необходимо ввести в ст. 447 ГК указания о том, что субсидарная ответственность родителей должна выражаться (если для этого есть основания, предусмотренные в ст. 447 ГК УССР) в долях.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Письма из далека. — Полн. собр. соч., т. 31. с. 9—59. 2. Ворожейкин Е. М. Семейные правоотношения. — В кн.: Мельякова А. М., Ворожейкин Е. М. Советское семейное право. М.: Юрид. лит., 1974. 3. Мушкина Е., Рюриков Ю., Солонин М. и др. Семье — крепнуть. — Правда, 1981, 4 февр. 4. Нечаева А. М. Семья и закон. — М.: Наука, 1980.

Поступила в редколлегию 19.02.81

В. П. Ж у ш м а н

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ДОГОВОРОВ ПОСТАВКИ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVI СЪЕЗДА КПСС

Экономика развитого социалистического общества, представляющая собой единый народно-хозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны, предполагает существование качественно новых хозяйственных связей между предприятиями и объединениями и прежде всего в промышленности — ведущей отрасли народного хозяйства. Эти связи, особенно в условиях массового и серийного производства, должны быть прямыми и длительными, основанными на более совершенной системе их планирования, обеспечивающей значительное улучшение конечных показателей деятельности предприятий и объединений и повышение эффективности использования ими материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Именно на это ориентируют решения XXVI съезда КПСС, предусмотревшие углубление в одиннадцатой пятилетке всего комплекса мероприятий, разработанных в 1979 г. ЦК КПСС и Советом Министров СССР и направленных на дальнейшее совершенствование хозяйственного механизма, улучшение системы планирования [1, с. 50—51].

Совершенствование хозяйственного механизма и управление материально-техническим снабжением партия и правительство рассматривают как одну из узловых проблем экономической политики, успешного осуществления курса на повышение эффек-

тивности производства и качества работы. «Совершенствовать управление материально-техническим снабжением. Развивать прогрессивные формы и методы производственно-экономических взаимоотношений объединений и предприятий, органов материально-технического снабжения, транспортных и других организаций, усилить их взаимную материальную ответственность за своевременное и качественное выполнение плановых заданий и обязательств по поставкам и перевозкам продукции в соответствии с заказами потребителей и долгосрочными договорами», — говорится в утвержденных XXVI съездом КПСС «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» [1, с. 202].

Однако, как свидетельствует практика внедрения долгосрочных договоров, заключаемых предприятиями и объединениями друг с другом на весь период действия пятилетнего плана, в работе по заключению этих договоров имеют место некоторые затруднения. В определенной мере это связано с тем, что в юридической литературе пока нет единого мнения о понятии и юридической природе долгосрочного договора.

Так по мнению М. И. Брагинского, многолетний договор по своей юридической природе является предварительным и не порождает обязанности для поставщика поставлять продукцию, а для покупателя — принимать и оплачивать эту продукцию. Эти обязанности порождает заключенный на основе многолетнего, договор, действующий в рамках календарного года. Согласование основных условий поставки как раз и представляет собой заключение одноименного договора. До этого момента стороны не должны рассматриваться как состоящие между собой в договорных отношениях по поставке продукции [3, с. 107—108]. Согласиться с мнением М. И. Брагинского нельзя по следующим причинам. Сущность предварительного договора состоит в том, как обоснованно в свое время указывали И. Б. Новицкий и Л. А. Лунц, что из него вытекает лишь обязательство заключить в будущем договор, который стороны имели в виду, заключая предварительный договор [8, с. 140]. Поэтому предварительный договор, выполнив свою функцию, т. е. обязав стороны заключить в будущем другой договор, считается исполненным и, таким образом, данное обязательство в соответствии со ст. 228 ГК РСФСР (216 ГК УССР) должно прекращаться. Договор поставки по прямым длительным хозяйственным связям, заключаемый сторонами, как правило, на пять лет, находится в стадии исполнения в течение всего периода, на который он заключен, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством когда он подлежит изменению, расторжению или досрочному исполнению. Более того, если по окончании действия долгосрочного договора существующие между сторонами длительные связи не подвергнуты изменению в установленном порядке, договор подлежит пролонгации на следующий пятилетний срок (с учетом нового плана прикрепления).

Договор поставки по прямым длительным хозяйственным связям действительно никогда не содержит того полного объема всех существенных условий, которые содержат годовые договоры. Верно и то, что он предусматривает такие условия, которые не известны практике заключения годовых договоров, а именно: условия о порядке и сроках представления заказов покупателями, о дополнительных требованиях к качеству и комплектности поставляемой продукции, о различного рода гарантиях ее качества, о даче поставщиком консультаций по эксплуатации продукции и оказанию помощи в отладке, доведении продукции до необходимых параметров или проведении

демонтажных работ, об информации покупателя о планируемых отгрузках в пределах сроков поставки и другие. За различного рода нарушения этих условий или их невыполнение стороны могут предусмотреть в договоре соответствующие санкции. М. И. Брагинский в этом также увидел подтверждение своей точки зрения. Нетрудно определить, пишет он, «...что многолетние договоры включают в себя, с одной стороны, правила, которые составляют содержание годового договора, а с другой, — обязательства сторон в будущем ежегодно заключать договоры поставки» [3, с. 108]. Однако и с этим утверждением вряд ли можно согласиться.

Все указанные выше специфические условия долгосрочного договора преследуют одну единственную цель — обеспечить непосредственно поставку продукции в точном соответствии с взаимно согласованными интересами сторон, наиболее экономичным способом и самого высокого качества. Существование этих условий вне зависимости от поставки теряет свое значение. Поэтому обособить эти условия и рассматривать их отдельно (особо) от условий имущественного характера, содержащихся в ежегодных заказах, нельзя, поскольку они составляют единое целое. Иначе говоря, и указанные выше специфические условия относятся к товарной сделке, т. е. непосредственно к поставке продукции, а не к соглашению о заключении договора поставки в будущем. С учетом сказанного следует толковать и соответствующие правила о поставках продукции, предусматривающие взыскание штрафа за нарушение виновной стороной обязанности заключить договор, основанный на плановом задании. Договор поставки по прямым длительным хозяйственным связям является плановым договором, что не вызывает сомнения, и следовательно, указанная выше санкция применима не только при нарушении, допускаемых при заключении краткосрочного, но и долгосрочного договора. В случае необоснованного уклонения от заключения договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям или просрочки в его заключении с виновной стороны может и должен быть взыскан штраф в соответствии с действующим Положением о поставках продукции. Что касается последующих ежегодных уточнений поставки на основе представляемых покупателем спецификаций, то они — суть действия, связанные с исполнением долгосрочного договора.

В процессе исследования долгосрочного договора поставки Л. Б. Гальперин пришел к выводу, что данный договор имеет самостоятельное содержание и выполняет роль подготовительного акта к поставке. Такой договор, по его мнению, включает в себя условия, способствующие планированию и осуществлению согласованных мероприятий каждым из контрагентов задолго до начала текущего планового года. Порождая обязательство заключить договор поставки, многолетний договор, таким образом, содержит элементы предварительного договора. Гальперин Л. Б. считает, что только это — ежегодное соглашение и можно признать договором поставки [5, с. 23—24]. Таким образом Л. Б. Гальперин полагает, что долгосрочный договор не отвечает полностью конструкции предварительного договора, но в то же время не является и договором поставки. Именуя долгосрочный договор договором о подготовке к поставке, Л. Б. Гальперин особо подчеркивает, что этот договор опосредствует организационные отношения, существующие отдельно от имущественных [5, с. 23—24].

Думается, что нельзя согласиться и с аргументацией Л. Б. Гальперина. Все условия договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям, как было сказано, и направлены на достижение единой цели — установление и выполнение обязательства по поставке продукции. И то, что одни из этих условий носят организационный характер, не изменяет сущности долгосрочного договора, именно как договора поставки. Главное в содержании этих договоров — сама поставка продукции, а организационные условия — это лишь дополнительные меры, направленные на обеспечение поставки. Кроме того, организационные условия, поскольку они включены в договор, также порождают взаимные обязанности, притом с последствиями имущественного воздействия, в силу чего они являются одно-

порядковым со всеми прочими условиями договора. Поэтому разделять и тем более противопоставлять организационные и имущественные условия не следует, как и квалифицировать долгосрочный договор в качестве подготовительного.

По этим же соображениям нельзя согласиться и с мнением А. Г. Быкова, который придерживается взглядов, сходных со взглядами Л. Б. Гальперина, хотя и правильно считает, что организационную деятельность можно урегулировать «...не только путем подчинения воли одного субъекта воле другого, но и методом координации...» [4, с. 53]. Вместе с тем он, как и Л. Б. Гальперин, полагает, что организационные отношения, опосредствуемые договором, существуют самостоятельно, отдельно от имущественных. Эта точка зрения также не учитывает, что в ежегодных поставках стороны руководствуются условиями пятилетнего договора, что сами по себе ежегодные соглашения без условий долгосрочного договора не порождают обязательства поставки.

Не совсем последовательна в исследовании юридической природы договора поставки продукции по прямым длительным хозяйственным связям Л. Н. Алексеева. Подвергая критике суждения А. Г. Быкова и Л. Б. Гальперина, она утверждает: «многолетний договор влечет возникновение лишь некоторых поставочных прав и обязанностей; исполнение же поставки становится возможным только после возникновения прав и обязанностей, вытекающих из ежегодных соглашений; без согласованной спецификации нельзя вообще судить об обязанности поставлять продукцию на данный год...» [2, с. 11]. На основе ее суждений вообще не представляется возможным определить природу долгосрочного договора.

Недостаточно убедительными являются утверждения Л. Н. Алексеевой и о сущности организационных отношений, порождаемых долговременным договором [2, с. 11—13]. Здесь, несомненно, сказалось влияние учения О. А. Красавчикова [7, с. 19—51] об организационных гражданско-правовых отношениях — особой разновидности отношений, регулируемых нормами советского гражданского права. Но согласно данному учению, организационные отношения появляются до возникновения имущественных отношений, им предшествуют и обладают относительной самостоятельностью [9, с. 13—14]. Между тем, отношения, складывающиеся на основе долгосрочного договора, в определенной своей части, как это признает и сама Л. Н. Алексеева, являются чисто имущественными. Однако и другая их часть не лишена значения имущественных, поскольку содержащиеся в них организационные начала в сущности представляют собой действия по осуществлению поставки в соответствии с согласованными в последующем спецификациями. Видимо, поэтому же нельзя рассматривать долгосрочные договоры поставки и как своеобразные «вытянутые» по горизонтали генерально-локальные договоры, в свое время предусматривавшиеся нашим законодательством.

Противоречивую позицию по вопросу о понятии и юридической природе договора поставки по прямым длительным хозяйственным связям занимает В. Н. Годунов. Он правильно утверждает, что взятые в целом особенности договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям по сравнению с обычным договором поставки дают лишь основание рассматривать его как субинститут договора поставки [6, с. 38]. Казалось бы, из сказанного логически вытекает и то, что договор на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям, как разновидность более общего понятия договора поставки, представляет собой товарную сделку, но только осложненную рядом организационных элементов. Однако в своих дальнейших выводах В. Н. Годунов приходит к тому, что договор на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям — это разновидность не товарных, а организационных договоров, предметом которых является организация взаимоотношений сторон с целью их осуществления в будущем [6, с. 44]. Вместе с тем, касаясь содержания Примерного договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям, В. Н. Годунов вновь утверждает, что по одному только количественному



соотношению планово-организационных и имущественных элементов в содержании Примерного договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям трудно судить о его характеристике в целом. В отличие от типичных организационных договоров Примерный договор на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным связям не содержит резкой поляризации между планово-организационными и имущественными элементами. Они почти уравниваются друг друга [6, с. 45]. Выдвинув столь противоречивые суждения, В. Н. Годунов не сделал окончательных выводов о юридической природе договора поставки продукции по прямым длительным хозяйственным связям, не определил его место в системе хозяйственных договоров.

Более правильную позицию в этом вопросе занимает В. М. Чернов. Говоря о соотношении договора поставки продукции, заключаемого на пять лет, и заказов потребителей, согласовываемых с поставщиками в сроки, установленные этим договором, он справедливо отмечает: «Предмет, цена, а также и другие условия поставки согласовываются сторонами непосредственно при заключении договора, хотя затем ежегодно уточняются в соответствии с выделенными фондами и плановыми актами. Но такие уточнения являются корректировкой уже заключенного, действующего договора [10, с. 69]. И это действительно так. Например, в заключенном 31 января 1979 г. долгосрочном договоре № А 54—2195 на поставку цемента Балаклейским цементно-шиферным комбинатом Харьковскому ЖБК-4 прямо предусмотрено, что указанное количество поставляемого цемента в течение пяти лет (с разбивкой по годам) корректируется заказами покупателя в ходе исполнения договора. Такие условия включаются в заключаемые договоры и многими другими предприятиями (объединениями).

Однако, все это подтверждает и правильность мнения о том, что долгосрочный договор поставки — единый договор, содержащиеся в нем организационные условия — это не элементы планово-регулирующей (управленческой) деятельности, а гражданско-правовые по своей природе условия, их нельзя противопоставлять иным (имущественным) условиям, все они направлены на обеспечение поставки как товарной сделки, уточняемой в процессе ее исполнения путем представляемых потребителем продукции спецификаций.

Таким образом, договор поставки по прямым длительным хозяйственным связям, как и обычный (годовой) договор, является правовой формой хозяйственных связей между социалистическими организациями. Он также, как и обычный (годовой) договор, выражается в действиях об установлении гражданско-правового обязательства. В качестве субъектов этого договора выступают только социалистические предприятия и организации — юридические лица. Однако наряду с общими чертами, которые присущи как обычным, так и долгосрочным договорам, последние имеют и существенные особенности. Эти договоры становятся одним из исходных факторов пятилетнего планирования.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695 от 12 июля 1979 г. производственная программа предприятий (объединений) -изготовителей окончательно уточняется на основе заказов потребителей продукции. Применительно к прямым длительным хозяйственным связям — это заказы, которые направляются потребителями изготовителям продукции согласно п. 3 Примерного договора на поставку продукции по прямым длительным хозяйственным

связям. Изменение или расторжение договора поставки продукции по прямым длительным хозяйственным связям допускается только в исключительных случаях, предусмотренных п. 5 постановления Госснаба СССР от 15 июля 1971 г., № 21 «О порядке прикрепления на прямые длительные хозяйственные связи по поставкам продукции предприятий-потребителей к предприятиям-поставщикам» (Сб. нормативных актов по материально-техническому снабжению. — М., 1976, ч. 2, с. 127—142).

Изменение прямых длительных хозяйственных связей возможно и без отмены (изменения) плана прикрепления, так как отношения сторон здесь определяются не только планом, но в значительной части и договором, высылаемыми ежегодно сторонам извещениями о его уточнении.

Вместе с тем это не означает, что при наличии действующего плана прикрепления стороны вправе аннулировать (расторгнуть) заключенный договор. Договор по прямым длительным хозяйственным связям — это хозяйственный договор, основной целью которого является обеспечение выполнения плана. План, как отметил в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии Генеральный секретарь Л. И. Брежнев, партия всегда рассматривала как закон. «И не только потому, — как указал далее Л. И. Брежнев, — что он утверждается Верховным Советом. План — это закон, потому что только его соблюдение обеспечивает слаженную работу народного хозяйства» [1, с. 67]. Поэтому и всякие корректировки, уточнения длительных хозяйственных связей должны производиться лишь в направлении, обеспечивающим неукоснительное выполнение утвержденных планов.

Таким образом, все сказанное об основных чертах договора поставки продукции по прямым длительным хозяйственным связям позволяет сформулировать следующее определение этого договора.

Договор поставки по прямым длительным хозяйственным связям — это основанное на утвержденном в установленном порядке плане длительного (не менее пяти лет) прикрепления предприятия-потребителя к предприятию-изготовителю продукции соглашение между ними, в соответствии с которыми предприятие-изготовитель обязуется изготовить и непосредственно поставлять продукцию предприятию-потребителю согласно его заказам (спецификациям) на предстоящий год или квартал, а предприятие-потребитель обязуется принять продукцию и оплатить ее. Стороны по этому договору принимают на себя обязанности содействовать тесному взаимному сотрудничеству в выполнении заданий планов экономического и социального развития, учитывать требования договора при разработке своих собственных производственных планов, осуществлять взаимный контроль за выполнением предусмотренных

в договоре мер, направленных на повышение эффективности и качества работы.

Представляется, что такое определение договора поставки по прямым длительным хозяйственным связям следует закрепить и в ст. 44 Основ гражданского законодательства (ст. 258 ГК РСФСР, ст. 245 ГК УССР), в которых, как известно, содержится определение лишь обычного (годового) договора поставки.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *Алексеева Л. Н.* Долгосрочные договоры в сфере материально-технического снабжения: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. — Л., 1980.—16 с. 3. *Брагинский М. И.* Предварительный договор в хозяйственных отношениях. — Сов. гос-во и право, 1971, № 3, с. 103—108 4. *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1975.—156 с. 5. *Гальперин Л. Б.* Правовое регулирование отношений промышленности и торговли и пути его совершенствования: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1973.—28 с. 6. *Годунов В. Н.* Правовые вопросы организации поставки продукции по прямым длительным хозяйственным связям: Дис. ...канд. юрид. наук. — Минск, 1980.—168 с. 7. *Красавчиков О. А.* Гражданские организационно-правовые отношения. — Сов. гос-во и право, 1966, № 10, с. 19—51. 8. *Новицкий И. Б., Луцк Л. А.* Общее учение об обязательстве. — М.: Госюриздат, 1950.—416 с. 9. Советское гражданское право — 2-е изд./Под. ред. О. А. Красавчикова. — М.: Высш. школа, 1972. — Т. 1. 446 с. 10. *Чернов В. М.* Организационные договоры в снабжении и их взаимосвязь с договором поставки. — Правоведение, 1980, № 1, с. 66—70.

Поступила в редколлегию 28.02.81

**Ч. Н. Азимов, канд. юрид. наук**

#### ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИХ РЕЗУЛЬТАТОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПО ДОГОВОРАМ<sup>1</sup>

В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года», утвержденных XXVI съездом КПСС подчеркивается, что в одиннадцатой пятилетке развитие науки и техники должно быть еще в большей мере подчинено повышению эффективности общественного производства<sup>2</sup>.

Научно-технические результаты, получаемые по договорам, представляют ценность не только для конкретного заказчика, но и для социалистического хозяйства в целом, так как в заключенной в них информации скрыты большие резервы для выполнения этой задачи. В связи с этим необходимо исследовать права контрагентов на полученные по договору научно-технические результаты.

Полученные по договорам, как и на других основаниях, результаты подчиняются специальному правовому режиму. Цель

<sup>1</sup> Научно-технические результаты, полученные по договорам, могут воплощаться в различных материальных формах, что предопределило необходимость использования в работе ряда мономерных понятий, закрепленных в пормативных актах.

<sup>2</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с.

последнего — обеспечить беспрепятственное использование их всеми социалистическими предприятиями. Для этого на них возложена обязанность передавать научно-техническую документацию заинтересованным организациям<sup>3</sup>.

Основными нормативными актами, обязывающими предприятия и организации передавать научно-техническую документацию, являются инструкция «О порядке государственной регистрации и учета научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, представления по ним отчетов информационных материалов во Всесоюзный научно-технический информационный центр и выдачи информации этим центром» [14, № 6] и разъяснения ряда ведомств «О порядке премирования работников предприятий и организаций за передачу своих научно-технических достижений и использование заимствованного передового опыта в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 27 августа 1971 года № 604» [15].

Хотя в отмеченных нормативных актах подчеркивается, что передача научно-технической документации осуществляется на безоговорочной основе, в действительности происходит формирование нового вида обязательства, на что уже указывалось в литературе [10, с. 123—124]. Так, нормативными актами устанавливается, что передаваться могут либо комплекты технической документации, либо техническая документация в объеме, необходимом для принятия решения о ее использовании (техническое описание, чертежи общих видов, принципиальные схемы, паспорта), т. е. происходит формирование предмета нового договорного обязательства. Он отличается от договора информационного поиска отсутствием у исполнителя обязанности осуществить поиск, а от договора на передачу научно-технических достижений и опыта их использования — отсутствием у разработчика обязанности оказывать помощь в освоении переданной научно-технической документации.

Предоставление научно-технической документации в постоянное пользование производится за плату по ценам, предусмотренным инструкцией «О порядке утверждения цен за услуги в области научной и технической информации», утвержденной Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике в апреле 1972 г. Цена устанавливается на базе их плановой себестоимости и накоплений (прибылей) в размере 5% стоимости. В последнюю включаются не только прямые затраты, но и суммы на возмещение амортизации используемого для выполнения услуг оборудования, инвентаря и других основных средств. Их размеры определяются исходя из действующих цен, независимо от того, производит ли организация-исполнитель в со-

---

<sup>3</sup> Исключение сделано для материалов, полученных организациями от ВНИИЦ. Их передача другим организациям, предприятиям, а также частным лицам запрещается [14, № 6].

ответствии с действующим порядком амортизационные отчисления или нт. В плановую себестоимость включаются также общехозяйственные и управленческие расходы (в соответствующих долях). Цена проектных материалов, передаваемых заинтересованным организациям, предусмотрена в Сборнике цен на проектные и изыскательские работы для строительства [2, с. 708].

Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике установлены предельные сроки изготовления информационных материалов в зависимости от объема и сложности передаваемых материалов (например, копирование чертежно-конструкторской документации должно быть осуществлено в течение 60 дней) [14, № 3]. Однако еще не предусмотрены условия ответственности за уклонение от обязанности передавать информационные материалы. Между тем в практике такие случаи имеются. Так, Днепропетровский завод пластмасс отказался передать научно-техническую документацию Нижнетагильскому заводу, объясняя это нежеланием иметь соперников в изготовлении продукции [7].

Передающая организация не несет ответственности за полноту и достоверность информации, что приводит к трудностям, а подчас и к невозможности использовать полученные материалы [5]. Учитывая значимость многократного использования научно-технических материалов в народном хозяйстве, следует, надлежащим образом регламентируя взаимоотношения сторон, придать им более четкую обязательственно-правовую форму [11, с. 139].

Вместе с тем исполнителю по договору, так как он является организацией-разработчиком, предоставлено право заключать договоры на передачу своих научно-технических достижений и опыта их использования.

Наличие у создателей научно-технических разработок отмеченных правомочий требует исследования их правовой природы. В. А. Дозорцев считает, что указанные правомочия не носят абсолютного характера. Он исходит из того, что механизм абсолютных прав является юридическим выражением противопоставления интересов производителя всему обществу, что ведет к ограничению масштабов использования научно-технических идей, а так как социалистическое общество заинтересовано в их освоении, то нет необходимости в установлении абсолютных правомочий на научно-технические идеи. В. А. Дозорцев, анализируя постановление Совета Министров СССР «О повышении взаимной экономической заинтересованности предприятий и организаций в передаче своих научно-технических достижений и использовании заимствованного передового опыта» [13], пишет, что «...оно, в частности, предусматривает, что такую передачу может осуществить только разработчик, но это право не является абсолютным. Смысл указанной нормы сводится к тому, что разработчику принадлежит право на получение установленных законом сумм, если он осуществляет, передачу своего достижения, другие организации производят такую передачу без дополнительного поощрения» [1, с. 58]. С этим выводом трудно согласиться. Действительно, все организации обязаны передавать имеющиеся у них научно-технические разработки, но не все вправе оформлять эту передачу договором. Заключать договор ор-

организация-разработчик имеет право только на «свои» научно-технические достижения. Представляется, что право на передачу носит абсолютный характер. Все дело в том, с какой целью организациям-разработчикам предоставлены эти права и каково содержание абсолютных правомочий. Необходимость предоставления таких прав обусловлена экономическими предпосылками. С одной стороны, это требования широкого внедрения достижений науки и техники в народное хозяйство, с другой — возрастающие трудности процесса самостоятельного освоения созданных научно-технических достижений социалистическими организациями. С целью стимулирования организаций, создавших научно-технические достижения и обладающих опытом их освоения, им предоставлены абсолютные правомочия на заключение отмеченных договоров. Наличие таких правомочий у создателей научно-технических достижений в социалистическом обществе не ограничивает права организаций на их использование. Примером может служить институт изобретательского права, где абсолютные правомочия изобретателя, возникающие на базе авторского свидетельства, не влияют на возможность использования созданного ими изобретения социалистическими организациями [6, с. 80]. Отсюда следует, что и договор на передачу научно-технических достижений и опыта их использования не имеет общих черт с лицензионным договором. Так, абсолютные правомочия организации-разработчика не ограничивают возможность других социалистических организаций самостоятельно осваивать научно-технические решения, изложенные в информационных источниках. Организация-разработчик не вправе определить территорию, где получатель может реализовать продукцию, созданную на основе договора. Разработчик не может установить срок, в течение которого получатель вправе использовать результаты, полученные по договору. Получатель может передать имеющуюся научно-техническую документацию третьим организациям без особого разрешения на это организации-разработчика и т. д.

Естественно, что правомочия на заключение договоров организациями-разработчиками требуют своей защиты. Необходимость в этом можно проиллюстрировать примером из практики. Вильнюсским заводом радиоизмерительных приборов была разработана конструкция электропогрузчика. Ленинградское СПКШвейпром, приобретя образец этого изделия и техническую документацию и выдав ее за свою разработку, заключило ряд договоров на передачу научно-технических достижений и опыта их использования. В связи с возникшим спором Министерство легкой промышленности РСФСР обязало СПКШвейпром переадресовать все предложения о заключении договоров «истинному автору — Вильнюсскому заводу радиоизмерительных приборов» [4].

Аналогичный спор возник между Институтом горного дела и одним из производственных предприятий. Институт по официальной просьбе предприятия передал последнему чертежи новой машины. Предприятие изготовило машину, внося некоторые изменения и выдало ее за свою конструкцию. Только вмешательство партийных органов восстановило справедливость [8, с. 70].

Таким образом, споры были разрешены в административном порядке (в первом случае) либо при содействии партийных органов (во втором). Представляется, что это спор о праве гражданском и он должен разрешаться органами арбитража. Нарушитель прав организации-разработчика на основании ст. 49 ГК РСФСР

и ГК УССР должен все полученное по договору перечислить в бюджет государства.

В связи с этим возникает вопрос, на основании каких фактов должны быть признаны правомочия организации на спорную научно-техническую разработку. По нашему мнению, правомочия организации можно установить на основании инструкции «О порядке государственной регистрации и учета открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ...». В ней отмечается, что все открытые научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в том числе для служебного пользования, подлежат регистрации во ВНИИЦе. Исполнитель работ представляет регистрационные карты по каждой самостоятельной теме плана. ВНИИЦ присваивает работе номер государственной регистрации и вносит ее в государственный реестр. Копия регистрационной карты заверяется печатью ВНИИЦ и высылается организации-исполнителю. По окончании работ исполнитель представляет во ВНИИЦ отчет «О комплекте документации на соответствующую законченную разработку», а также информационную карту установленного образца. ВНИИЦ присваивает работе инвентарный номер, а копию информационной карты высылает организации-исполнителю. Представляется, что наличие у организации-исполнителя регистрационной и информационной карт подтверждает правомочия организации на разработку. Доказательствами могут служить свидетельства на изобретения, дипломы с выставок и другие документы.

Следует отметить, что в нормативных актах, ранее регламентировавших регистрацию научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ, специально подчеркивалось, что они осуществляются с целью защиты государственного и авторского приоритета на указанные работы [9, с. 114—117]. Защита авторского приоритета по зарегистрированным работам обеспечивалась путем внесения их в государственный реестр и выдачи на имя организации-исполнителя удостоверения, в котором указывался руководитель и ведущие исполнители работы. Таким образом, наличие у организации удостоверения свидетельствовало как об авторском приоритете организации, так и об авторстве ее исполнителей.

Приоритет устанавливался по дате поступления работы в комитет. Регистрация работы приравнивалась в смысле установления приоритета соответствующей организации к выдаче авторского свидетельства. Споры по вопросам приоритета окончательно разрешались Комитетом. Представляется, что отмеченные положения должны найти свое закрепление в инструкции «О порядке государственной регистрации и учета открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ».

В процессе исполнения договорного обязательства техническая задача зачастую решается на уровне изобретения. По советскому законодательству право на изобретение, созданное в про-

в процессе исполнения договорного обязательства, принадлежит исполнителю и его работникам. Право организации оформляется свидетельством, подтверждающим факт создания изобретения в данной организации.

Получение свидетельства на изобретение не препятствует другим социалистическим организациям использовать изложенные в нем технические решения. Однако самостоятельный процесс освоения изобретения всегда связан с определенными трудностями, что может ухудшить общие показатели деятельности предприятий. Поэтому они стремятся осваивать либо апробированные практикой технические решения, либо не требующие больших финансовых и материальных затрат. Правда, предприятия, заинтересованные во внедрении изобретений, по действующим нормам изобретательского права могут пригласить автора для оказания помощи во внедрении его изобретения. Ведь никто лучше автора не знает наиболее экономичных и скорейших путей реализации изобретения.

Но участие автора во внедрении изобретения возможно, если оно реализуется на небольшом количестве предприятий. При широком внедрении на десятках и сотнях предприятий его участие обеспечить невозможно. Иногда авторы отказываются участвовать во внедрении, ссылаясь на большую загруженность на основной работе. Сотрудничество с автором осложняется и тем, что он никакой материальной ответственности перед предприятием не несет. Если предполагаемые технико-экономические показатели практически не достигнуты, затраты ложатся на предприятие пытавшееся внедрить изобретение.

Организация, получившая свидетельство на изобретение, созданное в процессе исполнения обязательства, как правило, провела уже первичное внедрение изобретения в производство, приобрела необходимый опыт, у нее уже есть техническая документация (чертежи, планы, синьки, кальки), технические отчеты, справки, описания, характеристики, письменные руководства и инструкции, обеспечивающие успешную эксплуатацию изобретения, специальный инструмент, контрольная аппаратура. Кроме того, организация, в которой создано изобретение, в состоянии обеспечить командировку специалистов.

Из сказанного следует вывод о том, что при внедрении изобретений предприятиями и организациями участие организаций, на имя которых выдано свидетельство, должно стать обязательным, а правовой формой, опосредствующей это участие, должен быть договор на передачу научно-технических достижений и опыта их использования.

С целью стимулирования организаций к активной деятельности в области научно-технического прогресса представляется необходимым закрепить за организациями-разработчиками наряду с правом на изобретение еще ряд правомочий на созданную



научно-техническую разработку. Содержание этих правомочий с одной стороны, должно индивидуализировать создателей научно-технических разработок, а с другой — обеспечить беспрепятственное ее использование всеми социалистическими организациями. Н. А. Чиканал пишет: «...Самым большим злом является обезличка в вопросах создания техники и сохранения авторства. Существующая обезличка создает благоприятные условия для злоупотреблений, обмана государства и затрудняет выявление примазавшихся к тем или иным работам дельцов» [12, с. 29—30].

В связи с этим передача научно-технической документации должна осуществляться суказанием организации, создавшей научно-техническую разработку. Ссылка делает возможным выяснение вопросов заинтересованными организациями непосредственно у создателя научно-технической разработки и служит для него и его работников определенным моральным стимулом, так как количеством ссылок определяется научная значимость выполненных работ [3, с. 17].

Зачастую организации, получившие научно-технические разработки, при их освоении вносят изменения, ведущие к созданию менее совершенных машин, оборудования и технологических процессов, что в свою очередь приводит к дискредитации переданных материалов и дезинформации о деятельности научных организаций-разработчиков. Видимо, для внесения изменений в полученные научно-технические разработки организации, их осваивающие, должны запросить мнение организаций разработчиков о целесообразности этих изменений. Организации внесшие в разработку изменения, которые привели к выпуску ухудшенных вариантов машин, оборудования, технологических процессов, не вправе ссылаться на базовую разработку.

**Список литературы:** 1. Дозорцев В. А. Правовой режим научно-технических знаний. — Сов. гос-во и право, 1973, № 6, с. 52—59. 2. Законодательство о капитальном строительстве, вып. 3 — М.: Юрид. лит., 1972.—980 с. 3. Жамин В. А. Наука и экономика социализма. — М.: Мысль, 1971.—257 с. 4. Касюков И., Невельский В., Операция «ГНОМ». — Известия, 1975, 22 дек.; Решение Министерства. — Известия, 1976, 13 марта. 5. Малапагин У. Колодец без ведра. — Известия, 1974, 12 сент. 6. Наменгенов К. И. Абсолютное изобретательские правоотношения. — Алма-Ата: Наука, 1978.—228 с. 7. Прохоров В. Бывает же. — Правда, 1973, 25 мая. 8. Савкин М. М. Внедрение законченных работ институтом горного дела СО АН СССР. — В кн.: Организация и эффективность научных исследований. Новосибирск: Наука, 1967, с. 59—71. 9. Сборник законодательства об изобретательстве и рационализации. — М.: Госюриздат, 1960, с. 114—117. 10. Танчук И. А. Влияние научно-технической революции на систему хозяйственных обязательств. — В кн.: Научно-техническая революция и право. — М.: ИГПАН СССР, 1975, с. 120—128. 11. Ткач А. П. Функция договоров в механизме управления народным хозяйством: Тез. респ. науч. конф. — Харьков, 1975, с. 138—140. 12. Чиканал Н. А. Некоторые вопросы организации науки на современном этапе. — В кн.: Организация и эффективность научных исследований. Новосибирск: Наука, 1967, с. 23—31. 13. СП СССР, 1971, № 16, ст. 118. 14. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1973. 15. Вопр. изобретательства, 1974, № 3, с. 63—65.

Поступила в редколлегию 29.01.81

К ТЕОРИИ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

«Решение проблем, которые перед нами стоят, использование возможностей, которыми мы располагаем, — отметил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе на XXVI съезде КПСС, — во многом зависят от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления» [4, с. 19].

Это указание непосредственно относится и к природоохранительной деятельности социалистического государства, которая характеризуется прежде всего ее народнохозяйственным аспектом.

В этой связи проблема функционального теоретического объяснения государственно-правовой природоохраны приобретает особую актуальность.

По проблеме природоохранительной деятельности социалистического государства уже опубликован ряд исследований юристов [5; 7; 8]. Вышли в свет и первые исследования по теории природоохранительной функции социалистического государства [6; 9; 10].

Но теоретическая обработка накопленного юридической наукой материала как о природоохранительной функции социалистического государства в целом, так и о ее отдельных направлениях, продолжает оставаться актуальной познавательной проблемой, обязательным условием постановки и успешного решения социальных вопросов государственно-правовой природоохраны. В этой связи приведем известное указание В. И. Ленина: «... кто борется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «наткаться» на эти общие вопросы» [2, с. 368].

Теоретический анализ природоохранительной функции социалистического государства позволяет раскрыть сущность этой функции, т. е. ее глубокую природу. Заметим, что содержание природоохранительной функции определяется не только качеством ее как объекта познания, но и нашим субъективным видением этой функции, уровнем ее познания.

Природоохранительная функция социалистического государства нуждается в ее широком и всестороннем исследовании, которое позволяет выявить взаимодействие этой функции с другими функциями социалистического государства. Эта функция имеет свою внутреннюю структуру. При конкретном подходе к ней она выступает как множество направлений (подструктур) природоохранительной деятельности государства. Широкий теоретический подход к этой деятельности открывает перспективу познавательного видения и соотносимости между различными ее подструктурами, которая выражается в их взаимодействии, взаимообеспечении, взаимоположении и т. д.

Исследование природоохранительной функции социалистического государства предполагает необходимость обращения к общей теории функций социалистического государства. Последняя выступает той методологической основой, на базе которой только и возможна разработка подлинно научной теории природоохранительной функции социалистического государства. В свою очередь теория природоохранительной функции обогащает общую теорию, дополняет ее новыми положениями.

Диалектика теоретического и эмпирического в исследовании природоохранительной функции социалистического государства в наибольшей степени проявляет свою силу в сфере методологии этого исследования. Именно здесь производятся новые понятийные средства и создаются новые методы познания природоохранительной функции государства.

Достигнутый уровень познания природоохранительной функции социалистического государства свидетельствует, что это сложное социальное явление находится в движении, которое объясняется прежде всего ростом антропогенной нагрузки на окружающую природную среду. Это движение отличается не только сложностью, но и противоречивостью.

Природоохранительная функция социалистического государства представляет собою согласованную систему различных по своему уровню и конкретной направленности природоохранительных действий государства. Но эта согласованность обычно является такой лишь в конечном счете. Между конкретными природоохранительными действиями различных государственных органов могут быть и противоречия, если учесть, что каждый орган обычно направляет свои усилия на охрану соответствующего объекта. Вот почему, например, государственно-правовая охрана некоторых видов фауны может находиться в противоречии с интересами охраны других видов фауны и флоры. Так, в 60-х гг. в средней полосе России были приняты меры по восстановлению поголовья лосей. Однако, отсутствие контроля за их численностью привело к тому, что был нанесен существенный ущерб лесному хозяйству.

Согласованность природоохранительных действий социалистического государства в конечном счете достигается через преодоление возможных противоречий в этих действиях.

Эта диалектика объекта государственно-правового природоохранительного познания предполагает необходимость соответствующей познавательной установки его субъекта. В этой связи приведем слова Ф. Энгельса, который считал диалектику «...наиболее важной формой мышления, ибо только она представляет аналог и тем самым метод объяснения для происходящих в природе процессов развития, для всеобщих связей природы» [1, с. 367].

Исследователь природоохранительной функции социалистического государства должен стремиться к динамическому рав-

новесию, согласованности между объектом и способом познания. В данном случае мы имеем в виду то, что природоохранительная функция социалистического государства на различных этапах ее развития приобретает различные качественные состояния. Эффект равновесия в ее познании предполагает необходимость соответствия качественных свойств процесса познания состоянию природоохранительной функции социалистического государства в данный период ее развития.

Природоохранительная функция социалистического государства — это относительно устойчивое явление. При этом устойчивость мы понимаем в широком смысле этого слова. Устойчивость применительно к интересующему нас объекту выражается не только в повторении соответствующими государственными органами прежних приемов воздействия на общественные отношения в целях природоохраны, но и в развитии этих приемов с удержанием в новом того положительного, что содержалось в прежних приемах. Это методологическое положение нацеливает нас на необходимость познания теории природоохранительной деятельности социалистического государства, объяснения и совершенствования его природоохранительной деятельности, не только с позиций актуальных природоохранительных ситуаций, но и накопленного опыта. «Самое важное... — указывал В. И. Ленин,—это — не забывать основной исторической связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как, известное явление в истории возникло, какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь» [3, с. 67].

Одним из важнейших средств природоохранительной функции социалистического государства является ее переменчивость, которая выражается в различной предметной направленности этой функции, а, следовательно, и в различных методах и формах ее осуществления и, наконец, в различном организационном ее обеспечении.

Эта методологическая по своей природе проблема должна решаться в плане использования и конкретизации марксистско-ленинского учения о взаимодействии субъекта и объекта.

Природоохранительная функция социалистического государства отражает объективные социальные потребности в сохранении тех или иных биоценозов и реализуется в деятельности природоохранительных государственных органов. Программирующим здесь в конечном счете является объективно существующий природный фактор. Особенности этого фактора в системе природы, равно как и особенности тех социальных отношений, которые складываются по поводу его использования, определяют конкретное содержание природоохранительной деятельности государства на соответствующем объекте.

Природоохранительная функция социалистического государства должна строиться на основе учета объективной реаль-

ности, которая характеризуется естественно-природным, техническим и социальными аспектами.

Вот почему предмет природоохранительной функции социалистического государства в целом представляет собой по сути относительно расчлененную объективную реальность.

Как выбор юридических средств, так и конкретные способы природоохранительной деятельности государства, находятся в непосредственной зависимости от особенностей естественно-природного, технического и социального статуса объекта охраны, а природоохранительная деятельность социалистического государства в целом отражает изменчивость природы, технических и социальных отношений, основанных на использовании природных ресурсов.

Природоохранительную функцию социалистического государства можно толковать как совокупность различных объектно-субъектных взаимодействий, где объектным является статус того, что берется под охрану, а субъектным — избираемые юридические средства, применяемые методы и используемое при этом организационное обеспечение.

Природоохранительная функция социалистического государства во всем многообразии ее конкретных проявлений обусловлена в конечном счете объективными ситуациями, которые складываются на различных природных объектах, в связи с использованием их ресурсов.

Для верного понимания природоохранительной функции социалистического государства важно разобраться в том, как происходит отражение в конкретных направлениях природоохранной деятельности социалистического государства упомянутых нами ситуаций.

Прежде всего отметим, что это отражение носит социальный характер, оно всегда преломляется через волю и сознание людей и находится в прямой зависимости не только от самой ситуации, но и от свойств отражающих социально-волевых систем.

Это отражение, несомненно, явление сложное — связь между качеством отражения природоохранительной потребности сознательно-волевыми системами и объективными природоохранительными ситуациями характеризуется динамизмом, стадийностью, процессами коррекции и т. д.

Прежде всего отметим, что сознательно-волевою систему интересует не сама по себе объективная ситуация в природе, а эта ситуация с точки зрения задач природоохраны, которая всегда имеет свой особый смысл. В содержание природоохранительного смысла сознательно-волевая система всегда вкладывает и нечто субъективное, являющееся следствием постановки ею своих задач, своего понимания и истолкования, необходимого в естественноприродном и социальном смысле.

Но сознательно-волевая природоохранительная система в процессе решения поставленной перед ней задачи должна выя-

вить конкретный смысл объектной ситуации. Ответ на этот вопрос предполагает использование в механизме природоохранительной деятельности государства естественно научных средств и методов, познавательную деятельность специалистов естественнонаучного профиля.

В природоохранительную деятельность социалистического государства входит ее целевая направленность, т. е. осознание сознательно-волевой системой того, для чего необходимо взять под охрану ту или иную экологическую систему. Ответ на этот вопрос носит, прежде всего, социальный характер, поскольку сохранение экосистем подчинено в конечном счете удовлетворению каких-то социальных потребностей.

Природоохранительная функция социалистического государства представляет собой активную деятельность ее субъекта. Она призвана обеспечивать оптимальное соответствие государственно-правового воздействия на социальные отношения, складывающиеся по поводу использования природных ресурсов, и реальной природоохранительной потребности. Эта деятельность прежде всего приводит к формированию природоохранительной деятельности и тем определяют необходимость конституирования тех или иных природоохранительных структур — выработку соответствующих юридических норм и образование государственных органов, призванных проводить их в жизнь.

Таким образом, совершается переход от природоохранительного идеала к природоохранительной деятельности на ее юридическом уровне. Эта деятельность характеризуется своим отдельным содержанием и формой.

Природоохранительная деятельность социалистического государства может быть обращена к природному объекту в целом или к отдельным свойствам этого объекта. Например, социалистическое государство берет под охрану реку в целом как пресноводную артерию и ее свойство воспроизводства рыбных ресурсов.

Природоохранительная деятельность даже на отдельном объекте обычно характеризуется множеством различных направлений. При аналитическом подходе к ней она всегда выглядит как деятельность с множеством различных аспектов, каждый из которых оказывается подчиненным необходимости ограждения тех или иных свойств природных объектов от разрушительного воздействия на них антропогенной нагрузки.

Природоохранительная деятельность социалистического государства на отдельных природных объектах должна соответствовать мере объективной необходимости. Под государственно-правовую природоохрану нужно брать то, что необходимо охранять: а) с точки зрения экологического и социального интереса, б) ввиду сложившейся реальной угрозы ему; в) соответственно характеру и степени этой нагрузки. В этом заключается реализм

природоохранительной деятельности социалистического государства.

Оптимальное решение соотносимости между объективным и субъективным факторами в природоохранной активности социалистического государства является одним из обязательных условий ее реализма. Оно выражается в предельной возможности удовлетворения социальных интересов (субъективного) без нарушения жизненно-необходимых экологических связей (объективного).

Острота угрозы деформации необходимых экологических связей под воздействием растущей антропогенной нагрузки на природные объекты побуждает социалистическое государство к принятию профилактических мер. Эти меры также должны носить адекватный характер, т. е. соответствовать характеру объективной ситуации.

Природоохранительная активность социалистического государства протекает в целостных рамках всей совокупности общественных отношений, складывающихся на соответствующих природных объектах или их комплексах. Соотносимость между природоохранительными отношениями, являющимися следствием природоохранительной деятельности социалистического государства, и иными общественными отношениями в рамках названной целостности, носит характер двустороннего отражения. С одной стороны, природоохранительные отношения отражают характер иных социальных отношений на данном природном объекте, а с другой—эти иные отношения испытывают на себе воздействие природоохранительных отношений, могут быть изменены сообразно интересам природоохраны.

Природоохранительные отношения не должны поглощаться другими социальными отношениями на данном природном объекте или, другими словами, ставиться в полную зависимость от этих отношений. Равно и прочие социальные отношения не могут поглощаться природоохранительными отношениями, т. е. ставиться в полную зависимость от этих отношений. В данном случае задача природоохранительных органов государства состоит в поисках наиболее рационального режима этой соотносимости с точки зрения интересов общества и в целостных рамках всей совокупности отношений, складывающихся на данном природном объекте.

Соотносимость между названными группами социальных отношений предполагает необходимость в обмене идеями, конкретной информацией и соподчинение природоохранительных отношений, с одной стороны, и иных отношений на этом природном объекте, с другой, единой по своему характеру целесообразности.

Природоохранительная деятельность социалистического государства и природоохранительные отношения как ее следствие, складываются и развиваются не только в процессе отражения

современного состояния иных социальных отношений на данном природном объекте или комплексе соответствующих объектов, но и с учетом перспективы развития этих отношений. Таким образом, природоохранительная деятельность социалистического государства должна с опережением отражать антропогенную нагрузку на природу. Это является обязательным условием выполнения социалистическим государством в процессе его природоохранительной деятельности задач профилактического характера. Насколько важны эти задачи, свидетельствует то, что социалистическое государство должно быть озабочено не столько восстановлением разрушенных природных объектов, сколько профилактикой их деструкции. Здесь, кстати, необходимо учитывать, что разрушение некоторых жизненно важных для общества природных объектов носит трудно обратимый или вовсе необратимый характер. Например, даже при самых благоприятных обстоятельствах эродированные почвы восстанавливаются веками, а то и тысячелетиями, что же касается истребленных человеком видов животных, то их восстановить уже невозможно.

В структуре природоохранительных органов социалистического государства формируется даже специальный механизм опережающего отражения его природоохранительной необходимости. Это система органов государства, обеспечивающих прогнозирование и планирование.

Природоохранительная деятельность социалистического государства во времени характеризуется тремя главными циклами: прошлым, ее современным состоянием и будущим. Каждый из этих циклов обладает известной качественной обособленностью, которая находит свое выражение в различных параметрах, в объектной обособленности, в способах и юридических формах природоохраны и т. п. Но эта обособленность является относительной, поскольку между названными циклами существуют отношения преемственности.

В этой связи отметим, что природоохранительная деятельность социалистического государства на современном этапе развития общества является в известной мере прообразом этой деятельности в будущем.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 20. 2. Ленин В. И. Отношение к буржуазным партиям. — Полн. собр. соч. т. 15, с. 368—388. 3. Ленин В. И. О государстве. — Полн. собр. соч., т. 64—84. 4. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политгиздат, 1981.—223. 5. Емельянова В. Г. Охрана заповедников, заказников; памятников природы. — М.: Юрид. лит. — 23 с. 6. Колбасов О. С. Экология: политика — право. — М.: Наука. — 226 с. 7. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування. — Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1973. — 181 с. 8. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР. — Київ: Вища школа, 1973. — 204 с. 9. Тютюкин Ю. И. Природа. Общество. Закон. — Кишенев: Штиинца, 1976. — 152 с. 10. Шемшученко Ю. С. Охорона навколишнього середовища — функція Радянської держави. — Рад. право, 1975, № 8, с. 71—75.

*Поступила в редколлегію 14.12.80*



УЧЕБНО-НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ  
КАК ВАЖНАЯ ПРАВОВАЯ ФОРМА СВЯЗИ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ  
С ПРОИЗВОДСТВОМ

Для решения экономических и социальных задач в одиннадцатой пятилетке XXVI съезд КПСС значительное место отводит ускорению научно-технического прогресса в народном хозяйстве. «Научно-исследовательские и проектно-конструкторские работы, — говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, — следует теснее сомкнуть — экономически и организационно — с производством» [1, с. 43].

Большая роль в ускорении научно-технического прогресса принадлежит и системе высшего образования. Ее успехи бесспорны. «В то же время, — как отмечал Л. И. Брежнев, — многое в этой системе можно и нужно улучшать» [1, с. 60]. Прежде всего имеется в виду улучшение качества преподавания, укрепление связи с производством, более полное использование научного потенциала вузов. Все это, несомненно, придает актуальность вопросам органического соединения вузовской науки с производством, нахождения соответствующих правовых форм связей вуза с предприятиями и эффективного правового регулирования этих связей.

Объективная потребность слияния в единых производственно-хозяйственных комплексах фабрик, заводов, научно-исследовательских, конструкторских, проектно-конструкторских, технологических и других организаций обусловила создание в различных отраслях народного хозяйства производственных и научно-производственных объединений. Жизнь показала, что одной из перспективных форм сотрудничества высшей школы с производством, получившей широкое распространение в последние годы, является создание учебно-научно-производственных объединений (УНПО) на базе вуза или его подразделения и промышленного предприятия. Нередко в состав УНПО включаются и отраслевые НИИ, КБ. В частности, широко известны объединения, созданные Белорусским политехническим институтом с Белорусским автомобильным и Минским тракторным заводами, Ленинградским политехническим институтом и объединением «Электросила», Карагандинским политехническим институтом и предприятиями треста «Карагандауголь» и др. Число таких объединений постоянно растет. Это позволяет комплексно и на долговременной основе развивать связи вузов с производством, незамедлительно откликаться на запросы народного хозяйства. Конкретные результаты работы таких объединений хорошо известны [3].

Однако, как показывает практика, эти объединения создаются исключительно по инициативе отдельных вузов

и предприятий без достаточного правового обеспечения, что отрицательно сказывается на всей их деятельности, снижает ее эффективность. Первая попытка упорядочить образование и деятельность УНПО в масштабе республики была предпринята Минвузом УССР, который 10 декабря 1980 г. утвердил Временное положение об учебно-научно-производственном объединении [2]. Положение содержит в себе восемь разделов: общие положения; основные задачи объединения; управление объединением; права и обязанности органов объединения; имущество объединения, финансирование и материально-техническое обеспечение его деятельности; учебно-научные подразделения объединения; права и обязанности участников объединения; учет и отчетность; прекращение деятельности объединения. Временное положение охватывает все стороны деятельности УНПО, регламентирует порядок их образования и прекращения. И в этом состоит его большое значение.

В Положении об УНПО правильно решен вопрос о внутренних органах управления объединением. Такими органами являются: Совет объединения (главный орган), который возглавляют сопредседатели-руководители организаций, входящих в объединение, или по их представлению — декан факультета, руководитель производственной единицы, участка, цеха и в состав которого наряду с ними включаются передовики производства, ведущие ученые, представители общественных организаций — участников объединения; постоянно действующая рабочая группа, готовящая вопросы на обсуждение совета, осуществляющая контроль за выполнением его решений и текущие мероприятия по обеспечению деятельности объединения. Совет УНПО призван активно содействовать выполнению задач, стоящих перед вузом, предприятием и другими участниками объединения. Поэтому он должен, естественно, иметь и четко определенную компетенцию. Исходя из этого, Временное положение об УНПО и предусматривает, что Совет объединения вправе и обязан рассматривать и утверждать: перспективные и текущие планы деятельности объединения (научно-исследовательской, учебно-воспитательной, общественно-политической работы, проведения опытно-промышленной проверки и внедрения результатов исследований, повышения квалификации работников, проведения совместных научных и общественных мероприятий), планы прохождения студентами вуза практики на предприятиях, в учреждениях и организациях, входящих в состав объединения; планы лекционных курсов ведущих практических работников в вузе и ученых вуза на предприятиях, в учреждениях и других организациях объединения; рекомендации по улучшению учебного процесса в высшем учебном заведении и внедрению в производство законченных научно-исследовательских работ преподавателей вуза. Совет УНПО решает и другие вопросы, связанные с деятель-

ностью объединения. Надлежащим образом регламентирована Временным положением и деятельность постоянно действующей рабочей группы. Вместе с тем, учитывая, что общественные начала, на которых действуют эти органы, не обеспечивают необходимого организационного единства объединения, Положение предусмотрело и следующее. Для руководства постоянно действующей группы назначается штатный работник, одновременно являющийся и заместителем сопредседателей совета.

Временное положение устанавливает, что в объединении создаются филиалы кафедр вуза непосредственно на предприятиях, призванные создать условия для наиболее эффективного использования опыта высококвалифицированных кадров предприятий в учебном процессе, упрочить научно-технические связи между кафедрами (факультетами) вуза и подразделениями предприятий в целях оказания взаимной помощи в научно-исследовательской и производственной деятельности. Профессорско-преподавательский состав этих кафедр комплектуется из высококвалифицированных специалистов предприятия путем проведения конкурса и с учетом объема учебной нагрузки в пределах фонда заработной платы, выделенной вузу на соответствующий учебный год. Филиалы кафедр руководствуются нормативными актами о высшей школе и положением о филиале кафедры, утвержденным высшестоящими органами участников объединения.

Временное положение оставило открытым вопрос об учебно-экспериментальной базе и учебно-вспомогательном персонале филиалов кафедр на предприятии, что является его существенным пробелом. Этот вопрос, как показывает практика уже функционирующих объединений, обязательно должен быть решен, в том плане, что такую базу и соответствующий персонал для ее обслуживания выделяют предприятия.

Большое внимание в Положении уделено решению вопросов об имуществе, финансировании и материально-техническом обеспечении объединения. От правильного их решения во многом зависит жизнедеятельность УНПО. Однако на практике иногда полагают, что соглашение вуза и предприятия по этим вопросам также основывается лишь на общественных началах, т. е. на договоре о содружестве, лишенном юридического значения. Между тем, такое соглашение, как и в целом договор о создании УНПО, имеет правовой характер, а то, что в соответствии с ним совет объединения и рабочая группа состоят в основном из штатных работников, никакого влияния на его юридическую природу не оказывает. Заключаемый участниками объединения договор — это договор о совместной деятельности, предусмотренный ст. 430 ГК УССР и соответствующими статьями гражданских кодексов других союзных республик. Этот договор, обязывающий стороны — участницы объединения к совер-

шению определенных действий, порождает права и обязанности, в том числе и связанные с предоставлением имущества, финансированием и материально-техническим снабжением УНПО.

Материально-техническую базу объединения, поскольку оно не является юридическим лицом, составляет имущество, закрепленное за его участниками в оперативное управление и выделенное ими для совместного использования. Об этом четко и в полном соответствии со ст. 430 ГК УССР сказано в Положении. Может (согласно смыслу ст. 430 ГК УССР) определяться органами управления объединения и порядок использования этого имущества. Поэтому следует считать юридически значимыми и действия по управлению выделенным объединению имуществом, которые совершают должностные лица УНПО, согласно Временному положению о нем.

Следовательно, основано на Законе и правило Временного положения о том, что односторонний отказ от предоставления имущества или одностороннее изменение условий его использования недопустимы. В случае несоблюдения этого правила могут и должны применяться санкции, предусмотренные гражданским законодательством за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Соответственно следует считать, что и принимаемые на себя участниками объединения обязанности по возмещению расходов на содержание и ремонт выделенного для совместного использования имущества также носят юридический характер.

Финансирование и материально-техническое обеспечение совместных работ, выполняемых в объединении, как сказано в Положении об УНПО, осуществляется его участниками в соответствии с утвержденными советом объединения планами, техническими заданиями и финансовыми сметами. Все финансовые операции по общему имуществу, операции по финансированию и материально-техническому обеспечению совместных работ, выполняемых в объединении, проводятся в бухгалтериях организаций — участников объединения. К сожалению, эти вопросы в Положении не получили четких юридических формулировок в соответствии со ст. 431 ГК УССР и аналогичных статей Гражданских кодексов других союзных республик.

Несомненно, важным является вопрос об оплате труда преподавательского состава, непосредственно занятого в работе УНПО. В Положении содержатся лишь самые общие указания. Думается, что его следовало бы решать так: труд преподавателя оплачивается вузом в размере 0,5—0,25 ставки соответствующей должности или почасово. И это также имеет под собой достаточное законное основание. Минвузы союзных республик и хозяйственные министерства вправе таким образом решать эти вопросы.

В целях совершенствования подготовки специалистов с высшим образованием, научных кадров, а также повышения квалификации работников производства участники объединения должны обеспечить необходимые условия для производственного обучения студентов, проводить стажировку выпускников высшего учебного заведения, предоставлять вузу рабочие места и должности для замещения студентами на время прохождения ими производственной практики. Эти требования вытекают и из основных направлений экономического и социального развития СССР на 1981—1985 года и на период до 1990 года, утвержденных XXVI съездом КПСС.

Обязанность участников объединения осуществлять указанные меры предусмотрено в Положении об УНПО. Однако вопрос о распределении вузами молодых специалистов по прямым связям с предприятиями и другими организациями объединения преимущественно из числа лиц, проходивших в них практику и защищавших дипломные проекты по тематике и на базе объединения, не нашел отражения в Положении об УНПО. Но он должен быть решен в Положении. «Вместе с развитием народного хозяйства, — отметил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, — меняется и спрос на кадры той или иной специальности. А значит, и система планирования подготовки кадров в вузах должна четко реагировать на эти изменения» [1, с. 60]. УНПО позволяют успешно решать и задачу подготовки нужных народному хозяйству кадров.

Бесспорно, в деятельности учебно-научно-производственных объединений еще много недостатков. Но это весьма прогрессивная форма связи вузов с производством. Говоря об управлении экономикой на уровне созданных в различных отраслях народного хозяйства объединений и предприятий, Л. И. Брежнев в своем докладе указал: «Испытывались... различные варианты, разные схемы. Накоплен большой и многообразный опыт. И как раз этот опыт говорит о том, что поиски надо продолжать. Их общее направление, как представляется, — расширение самостоятельности объединений и предприятий, прав и ответственности хозяйственных руководителей» [1, с. 50—51]. То же самое, видимо, следует сказать и об управлении связью вузов с производством в форме учебно-научно-производственных объединений. Несомненно, установление четкой правовой основы организации и деятельности учебно-научно-производственных объединений обеспечит дальнейшее повышение эффективности и качества их работы. В последующем, когда будет накоплен опыт в правовом регулировании организаций и деятельности УНПО, станет целесообразным и принятие единого общесоюзного положения о правовом статусе данных объединений.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. Временное положение об учебно-научно-производственном объединении, утверждено решением коллегии Минвуза УССР 10 декабря 1980 г., № 28 107/60. 3. *Ткачев В.* Заводская кафедра вуза. — Известия, 1978, 18 авг.; *Макаров И.* Вуз предлагает новинку. — Известия, 1980, 12 сент.; *Максимов М., Федоров Б.* По закону завода. — Правда, 1980, 25 окт.; *Ефименко Г.* По компасу пятилетки. — Правда, 1981, 7 марта.

*Поступила в редколлегию 20.03.81*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ  
СССР В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVI СЪЕЗДА КПСС

В отчетном докладе XXVI съезду КПСС Генеральным секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежневым была выдвинута в качестве актуальной народнохозяйственной проблемы 80-х гг. и одиннадцатой пятилетки проблема дальнейшего подъема и развития транспорта на основе долговременной комплексной программы [1, с. 40]. Одной из основных задач в области транспорта XXVI съездом КПСС определена задача повышения эффективности и качества работы транспортной системы [1, с. 170]. Успешное решение ее в известной мере зависит и от состояния правового регулирования единой транспортной системы СССР.

Повышение эффективности и качества транспортной системы требует четкого взаимодействия различных видов транспорта между собой. В связи с этим в одиннадцатой пятилетке, указывал Председатель Совета Министров СССР Н. А. Тихонов в докладе на XXVI съезде КПСС, «будут приняты меры по улучшению координации работы всех видов транспорта, взаимодействия их с другими отраслями народного хозяйства» [1, с. 119]. Отсюда и задача правового регулирования транспортной системы СССР в настоящее время сводится главным образом к совершенствованию правового регулирования отношений, обеспечивающих связи и координацию совместной работы разных видов транспорта по перевозке грузов.

1. Основной формой увязки деятельности разных видов транспорта между собой являются взаимосвязанные планы перевозок в прямом смешанном сообщении и перевалки грузов с одного вида транспорта на другой. На основе указанных планов возникают гражданско-правовые обязательства между транспортными предприятиями и взаимная материальная ответственность за их невыполнение, призванные обеспечивать согласованную и ритмичную работу транспортных предприятий разных видов транспорта. Однако, как показывает практика, это не всегда достигается из-за недостатков в правовом регулировании отношений как по составлению, так и по обеспечению выполнения планов перевозок и перевалки грузов, особенно в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении.

Железные дороги, например, при организации перевозочного процесса в транспортных узлах испытывают затруднения из-за отсутствия данных о потребном количестве вагонов по видам, для обеспечения погрузки в портах перевалочных грузов, и о дорогах назначения грузов. Такая информация при перевозках грузов железнодорожным транспортом в прямом сообщении поступает от грузоотправителей в виде развернутых планов, представляемых управлениям железных дорог за 14 дней до начала планового месяца. При осуществлении прямых смешанных перевозок порт или пароходство не являются грузоотправителями, а поэтому Правилами перевозок грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении не предусматривается их обязанность представлять развернутые планы [6]. Однако для обеспечения согласованной и ритмичной работы железных дорог и пароходств информация эта нужна и получать ее можно. В заявках грузоотправителей, адресованных Министерством морского и речного флота, содержатся

ся сведения о видах вагонов и дорогах назначения грузов. Следовательно, пароходства или порты могли бы их получать в обобщенном виде от своих министерств одновременно с объявлением плановых заданий на перевалку грузов. Указанный порядок конкретизации плана перевалки грузов целесообразно было бы закрепить нормативно, дополнив ч. 3 §12 Правил перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении соответствующим указанием.

Правила перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении содержат прямые указания о том, что железные дороги и пароходства обязаны обеспечить первоочередную подачу вагонов и судов под погрузку перевалочных грузов (§ 17). Тем не менее на практике к перевалочным грузам часто относятся как к второстепенным, хотя в эту номенклатурную группу входят такие важнейшие народнохозяйственные грузы, как уголь, лес, хлеб, руда и др. В этой связи было бы целесообразно повысить материальную ответственность за невыполнение плана перевозки перевалочных грузов, продуманную постановлением Совета Министров СССР от 11 мая 1976 г. [7]. Кроме того, ее следовало бы увязать с выполнением плана перевозок по роду грузов [2, с. 77].

Назрела необходимость изменить и существующий порядок учета выполнения плана перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении. Эти перевозки в настоящее время включаются в общий план отправителя грузов и их выполнение учитывается по одной учетной карточке. В результате грузоотправитель не несет материальной ответственности за срыв выполнения плана перевозок в прямом смешанном сообщении при выполнении общего плана погрузки по данному грузу. Целесообразно установить порядок, при котором на перевозку грузов в прямом смешанном сообщении грузоотправители предъявляли бы железным дорогам в установленные сроки отдельные развернутые планы с тем, чтобы и учет выполнения этих перевозок также осуществлялся по отдельной карточке. Такая мера будет способствовать повышению материальной ответственности грузоотправителей за невыполнение плана перевозки грузов в прямом смешанном сообщении и, следовательно, обеспечению своевременного завоза груза железнодорожным транспортом в морские и речные порты.

Наконец, требуется внести ясность в вопрос о материальной ответственности транспортных предприятий друг перед другом за невыполнение плана перевалки грузов. Согласно ст. 117 Устава железных дорог СССР они могут освобождаться от ответственности за невыполнение в отдельные дни среднесуточной нормы перевалки грузов в двух случаях: при соответствующем перевыполнении нормы перевалки в предыдущие дни месяца в результате сгущения подачи вагонов и при восполнении в течение первой или соответственно второй половины месяца недогрузов и неподачи вагонов по плану перевалки, допущенных в отдельные дни данной половины месяца. На практике транспортные предприятия освобождаются от материальной ответственности за невыполнение плана перевалки и по основаниям, указанным в ст. 145 и 146 Устава железных дорог СССР, как по причине явлений стихийного характера, так и в других случаях [4, с. 183—184]. При этом ссылаются на то, что план перевалки грузов является частью плана перевозки грузов в прямом смешанном сообщении. Однако такое распространительное толкование ст. 145 и 146 Устава железных дорог СССР вряд ли можно признать правильным. Перевалка грузов производится и при смешанных перевозках. Поэтому план перевалки является основанием возникновения самостоятельного гражданско-правового обязательства. Это и имел в виду законодатель, устанавливая в ст. 117 Устава железных дорог СССР более повышенную ответственность транспортных предприятий друг перед другом.

2. Нормальное функционирование транспортной системы зависит не только от увязки совместной деятельности предприятий разных видов транспорта по перевозке грузов, но и от координации их производственных процессов. Хотя порядок

организаций процесса перемещения грузов на всех видах транспорта практически одинаков, но технология его осуществления разная из-за различий в конструкциях используемого подвижного состава и способах перемещения. Поэтому для получения оптимальных результатов от совместной деятельности по перевозкам грузов транспортные предприятия должны добиваться лучшего взаимодействия путем сближения технологических перевозочных процессов при смешанных перевозках или слияния их в единый технологический перевозочный процесс при прямых смешанных перевозках, а также при взаимодействии железнодорожного транспорта с промышленным железнодорожным транспортом. Задача состоит в том, чтобы, как подчеркивается в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, «...внедрять более совершенную технологию перевозок в смешанном сообщении» [1, с. 170].

Координация совместной работы предприятий разных видов транспорта в транспортных узлах осуществляется посредством заключаемых между ними специальных долгосрочных договоров — узловых соглашений и договоров централизованного завоза и вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом. Между предприятиями железнодорожного и промышленного железнодорожного транспорта заключаются договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей.

Наиболее распространенной формой среди этих договоров являются узловые соглашения, получившие сравнительно недавно широкое применение в отношениях между предприятиями железнодорожного, морского и речного транспорта. Иногда они заключаются между железными дорогами и автопредприятиями.

Несмотря на то что в транспортных уставах упоминание об узловых соглашениях появилось в начале 60-х гг. (в Уставе железных дорог СССР 1954 г.), долгое время их не заключали, так как они не были достаточно нормативно урегулированы. И лишь в 1965 г., после утверждения Типового соглашения, они стали прочно внедряться в практику. Между тем и сейчас дальнейшему их развитию препятствует слабая регламентация нормами права. Достаточно сказать, что в уставах железнодорожного, внутренне-водного и автомобильного транспорта этому соглашению посвящено только по одной статье. В них указывается, что «условия работы перевалочных пунктов определяются узловыми соглашениями, заключаемыми железной дорогой с паромством (портом, пристанью) или автотранспортным предприятием сроком на 3 года» (ст. 111 Устава железных дорог СССР).

Транспортные уставы и кодексы не содержат определения понятия узлового соглашения. Нет его ни в Основах граждан-



ского законодательства Союза ССР и союзных республик, ни в ГК союзных республик. Ясно, что это договор, который согласно ст. 4 Основ гражданского законодательства, хотя и не предусмотрен законом, но не противоречит ему и является основанием возникновения гражданских прав и обязанностей. Не вызывает сомнений также и то, что это договор гражданско-правового типа. Договор этот заключается между юридически равными субъектами. Предметом его является действие по передаче груза в пункте перевалки одним транспортным предприятием другому. В разделе I Типового узлового соглашения, который называется «Предмет соглашения, указывается, что на основании соглашения «дорога» через станцию ...сдает, а «порт» принимает экспортные грузы, грузы прямого смешанного железнодорожно-водного сообщения, следующие в направлении с железнодорожного на водный транспорт, а дорога принимает через станцию грузы, следующие в направлении с водного на железнодорожный транспорт... [5, с. 322].

Итак, цель узлового соглашения состоит в том, чтобы постоянно обеспечивать соединение разных по технологии перевозочных процессов железнодорожного и водного или железнодорожного и автомобильного транспорта в единый непрерывный перевозочный процесс и этим самым обеспечивать выполнение обязательств по договорам перевозки грузов, притом с наименьшими транспортными издержками. Для достижения указанной цели в узловом соглашении содержатся условия об организации подачи в порт груженых и порожних вагонов, их расстановки по фронтам погрузки и выгрузки, уборки, указываются сроки на погрузку и выгрузку вагонов и т. д. Все это не только сближает узловое соглашение с договорами централизованного завоза и вывоза грузов автотранспортом и на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, но и указывает на их родственную правовую природу. Они относятся к числу транспортных договоров [3, с. 173]. С учетом этого органами Госарбитража и должны определяться условия соглашений и договоров при рассмотрении возникающих между сторонами преддоговорных споров.

Узловые соглашения, договоры централизованного завоза и вывоза грузов со станции, портов и аэропортов автотранспортом и договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей обеспечивают ритмичность в осуществлении перевозочного процесса, четкость и быстроту выполнения погрузочно-разгрузочных работ в пунктах перевалки грузов или стыковки и этим самым оказывают прямое воздействие на выполнение плана перевозок и эффективность работы всей транспортной системы. Тем не менее, возможность указанных правовых средств в настоящее время также полностью не используется из-за недостатков в правовом регулировании.

Достаточно сказать, что в соответствии с действующими нормативными актами в узловых соглашениях и других договорах, опосредствующих отношения по координации совместной работы предприятий разных видов транспорта, не содержится условий об имущественной ответственности сторон в случаях невыполнения ими своих обязанностей. На практике при заключении таких договоров обычно руководствуются ст. 97 Устава железных дорог СССР. В ней сказано, что в части, не предусмотренной разделом V Устава и Правилами перевозок грузов в прямом смешанном сообщении, при перевозке грузов с участием предприятий разных видов транспорта должны применяться нормы уставов, кодексов, правил и тарифов, регулирующие перевозки на соответствующем виде транспорта. Поскольку действующими уставами и кодексами предусмотрена имущественная ответственность в виде штрафа, грузоотправителей и грузополучателей за задержку перевозочных средств под грузовыми операциями свыше установленных сроков, только такая имущественная ответственность и применяется в отношениях между транспортными предприятиями.

Бесспорно, время нахождения вагона или судна под грузовыми операциями является основным показателем работы транспортного предприятия в перевалочном пункте, а эффективность его работы зависит от сокращения этого времени. Поэтому, заключая узловые соглашения, договоры централизованного завода или вывоза грузов автотранспортом или договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, стороны, как правило, всегда предусматривают условия, обеспечивающие сокращение норм простоя перевозочных средств. Можно смело сказать, что это одно из главных условий, но из-за отсутствия специальных санкций оно часто не выполняется.

Имущественная ответственность, обеспечивающая обязательства по координации совместной работы предприятий разных видов транспорта по перевозкам грузов, безусловно способствовала бы повышению эффективности правового регулирования транспортной системы. Поэтому в нормативных актах необходимо такую имущественную ответственность предусмотреть, но не в Правилах перевозки грузов в прямом смешанном сообщении, а в транспортных уставах и кодексах, причем не только за простой перевозочных средств, но и за невыполнение иных условий договора, имеющих существенное значение для улучшения совместной работы предприятий, сотрудничающих видов транспорта.

Договоры, заключаемые между транспортными предприятиями разных видов транспорта, как было показано, относятся к договорам гражданско-правового типа. Это консенсуальные договоры, они не столь массовые как договоры перевозки грузов, а поэтому в них более четко должен быть выражен прин-

ций диспозитивности, присущий гражданско-правовому регулированию. Здесь следовало бы предоставить сторонам право самим устанавливать размеры санкций и определять случаи их применения, взыскивать дифференцированно. Предельные санкции, предусмотренные в транспортных уставах, кодексах, применять только в случае, если в договоре между транспортными предприятиями отсутствуют условия об имущественной ответственности.

Нельзя признать нормальным то положение, что узловые соглашения, договоры централизованного завоза, вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом, а также на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, получив широкое применение на практике как важнейшие хозяйственные договоры, не закреплены в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Это обстоятельство в известной мере является причиной того, что правовое регулирование отношений по координации совместной деятельности разных видов транспорта СССР, имея важное общегосударственное значение, не выходит за рамки ведомственных нормативных актов, а поэтому не развивается эффективно. Практически решить поставленную задачу можно было бы в Основах гражданского законодательства в гл. 9 «Перевозка», определив в ней основные принципы правового регулирования отношений по перевозкам с учетом наличия транспортной системы СССР. В частности, ст. 72 Основ дополнить 1-й, 4-й и 6-й частями следующего содержания: «Перевозки грузов, пассажиров, багажа могут производиться в прямом сообщении одним видом транспорта или в прямом смешанном сообщении несколькими видами транспорта на основании договора перевозки»; «По договору прямой смешанной перевозки перевозка осуществляется по единому транспортному документу на всем пути следования. Заключая договор прямой смешанной перевозки, перевозчик действует от имени предприятий всех видов транспорта, участвующих в прямых смешанных сообщениях»; «Условия перевалки грузов в транспортных узлах и ответственность в соответствии с настоящими Основами определяются Правилами, издаваемыми в установленном порядке, либо в узловых соглашениях, договорах централизованного завоза и вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом, на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей и иных координационных договорах, заключаемых транспортными предприятиями».

Ст. 73 Основ назвать иначе — «Планы перевозок и перевалки грузов и ответственность за их невыполнение». В последней, 4-й части указать: «Договоры между транспортными предприятиями в транспортных узлах должны заключаться на основании планов перевалки грузов с одного вида транспорта на другой, обязательных для обеих сторон. За невыполнение плана перевалки грузов, за неподачу перевозочных средств, за непредъявление груза стороны несут имущественную ответственность».

Ст. 76 Основ в 1-й части дополнить словами: «Претензии по перевозкам грузов предъявляются к транспортному предприятию места назначения, а по перевозкам пассажиров и багажа — по месту назначения либо к транспортному предприятию пункта отправления».

Указанные меры по совершенствованию законодательства, регулирующего транспортную систему СССР, могут быть учтены при подготовке к изданию общесоюзного свода законов и будут способствовать решению задач, поставленных XXVI съездом КПСС в области транспорта.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. Козовский И. Г. Организация перевозок грузов в смешанном железнодорожно-водном сообщении. — Железнодорожный транспорт, 1975, № 6, с. 75—81. 3. Цветков Л. Правоотношение по поводу эксплуатации на

жп клон. — София: Наука и искусство, 1966.—217 с. 4. Орлов В. Г., Васильев В. Ф., Мкртумян М. Э. Устав железных дорог Союза ССР: Практический комментарий. — М.: Транспорт, 1978.—269 с. 5. Перевозки грузов по железным дорогам: Справочник. — М.: Транспорт, 1978.—455 с. 6. Руководство № 7—0. — М.: Транспорт, 1972.—135 с. 7. СП СССР, 1976, № 9, ст. 42.

Поступила в редколлегию 28.02.81

**М. Н. Сибилев, канд. юрид. наук**

## **ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ И ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Одной из важнейших задач социальной политики Коммунистической партии Советского Союза является полное разрешение жилищного вопроса. Построение развитого социалистического общества, успехи, достигнутые в экономической области приблизили нас к этому. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза отметил: «В 70-е годы построены жилые дома, площадь которых превышает весь городской жилищный фонд в начале 60-х годов» [1, с. 35]. «За пятилетие построены жилые дома общей площадью 530 млн. кв. метров. Улучшены жилищные условия более чем 50 млн. человек. Сейчас около 80 процентов городских жителей живет в отдельных квартирах» [1, с. 134]. Высокие темпы жилищного строительства с одновременным повышением комфортности жилищ и уровня их благоустройства сохраняются и на будущее. Поставлена также задача осуществлять распределение новой государственной жилой площади, как правило, по принципу предоставления семье отдельной квартиры [1, с. 181].

Право советских граждан на жилище закреплено в новой Конституции СССР. Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ Л. И. Брежнев подчеркивал: «Теперь для него создана надежная материальная основа. Сейчас ежегодно строится жилья в семь раз больше, чем в 1936 году» [2, с. 72].

Раскрыть содержание и природу права на жилище, гарантии его осуществления и способы защиты—важная задача науки права.

Прежде всего следует подчеркнуть, что Конституция СССР в ст. 44, возведя право на жилище в ранг конституционных прав, сформулировала его как самостоятельное право в системе социально-экономических прав советских граждан. Тем самым следует признать несостоятельными взгляды, согласно которым подвергалось сомнению и даже отрицанию самое существование такого права, как право на жилище. Аналогично другим конституционным правам советских граждан оно является всеобщим, равным, гарантированным.

Несомненно, право на жилище обладает чертами имущественных прав граждан, так как оно имеет конкретное материальное содержание. Вместе с тем, поскольку с правом на жилище тесно связано и право на неприкосновенность жилища (ст. 55 Конституции СССР), есть основания включать в право на жилище и это личное право советских граждан. Таким образом, право на жилище является комплексным, сложным, в котором сочетаются элементы имущественных и личных прав советских граждан.

Это право является сложным и с точки зрения его имущественной природы, потому что включает в себя три вида субъективных прав: право на жилище в домах государственного и общественного жилищного фонда; право на жилище в домах жилищно-строительных кооперативов; право граждан на жилище в домах, принадлежащих им на праве личной собственности. Кроме того, оно является сложным и с той точки зрения, что включает в себя как право граждан на удовлетворение жилищной потребности, т. е. право быть поставленным на квартирный учет для улучшения жилищных условий и требовать предоставления жилого помещения в соответствии с установленным порядком распределения жилья, так и право пользования конкретным жилым помещением в домах государственного и общественного жилищного фонда, в домах ЖСК.

Особая ценность права советских граждан на жилище состоит в том, что Конституция СССР не только провозгласила его, но и закрепила экономические и юридические гарантии его осуществления. Именно это обстоятельство делает право граждан на жилище незыблемым, стабильным, устойчивым.

В том, что социалистическая демократия провозглашает не только политические, но и социально-экономические права, в том, что она их не только провозглашает, но и надежно гарантирует, отмечал товарищ Л. И. Брежнев, состоит одно из принципиальных отличий от демократии буржуазной. В обществе зрелого социализма, при его высокоразвитом экономическом потенциале, эта отличительная черта социалистической демократии проявляется особенно рельефно [2, с. 72].

Экономические гарантии осуществления гражданами права на жилище закреплены Конституцией СССР. Так, согласно ст. 11 основной городской жилищный фонд находится в собственности государства и является всенародным достоянием. Важные экономические гарантии содержатся и в ст. 44 Конституции СССР, устанавливающей, что это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству.

Юридические гарантии осуществления гражданами права на жилище находят свое выражение в Конституции СССР и в текущем жилищном законодательстве. Сущность юридических

гарантий состоит в том, что законодательство четко определяет основания и порядок взятия на квартирный учет, устанавливает порядок предоставления жилой площади и ее размеры, закрепляет бессрочное право пользования предоставленным жилым помещением по самым низким в мире ставкам квартирной платы и платы за коммунальные услуги, не допускает выселения граждан из занимаемых жилых помещений иначе, как по основаниям, допускаемым в законе.

Особо следует указать на способы защиты права граждан на жилище, реализация которого на первоначальной стадии протекает в рамках жилищных административных правоотношений. Это не отношения власти и подчинения, но тем не менее административные правоотношения, поскольку исполкомы местных Советов народных депутатов и предприятия действуют в них как носители определенной предусмотренной законом компетенции. Значение этих правонарушений велико и их содержание должно соответствовать, как об этом прямо говорится в ст. 4 Конституции СССР, требованиям законности. В настоящее время из всего многообразия административных жилищных правонарушений лишь споры по поводу отказа в производстве обмена жилой площади могут быть предметом судебного разбирательства. В свете требований ч. 2 ст. 58 Конституции СССР есть все основания полагать, что споры по поводу всех административных жилищных правоотношений (отказ в принятии на квартирный учет, снятие с квартирного учета и др.) могут быть предметом судебного разбирательства, если действиями должностных лиц нарушены требования закона, либо эти действия совершены с превышением полномочий должностных лиц, либо с ущемлением прав граждан.

Ст. 44 Конституции закрепила также обязанность граждан СССР по бережному отношению к предоставленному им жилищу. Это означает, что осуществление гражданами широких прав по пользованию конкретным жилым помещением неразрывно связано с исполнением соответствующих обязанностей.

Таким образом, право на жилище представляет собой гарантированную возможность для всех советских граждан на удовлетворение жилищной потребности в порядке, предусмотренном действующим законодательством и осуществление на этой основе широких прав по пользованию конкретным жилым помещением с одновременным добросовестным исполнением обязанностей, в частности, по бережному отношению к предоставленному жилому помещению.

Закрепление в Конституции СССР права граждан на жилище сделало необходимым приведение текущего жилищного законодательства в полное соответствие с ней. Это обусловило разработку специальных нормативных актов — Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и жилищных кодексов.

Основы жилищного законодательства Союза ССР и республик представляет собой, безусловно, кодификационный нормативный акт, комплексный по своему характеру. Структура и содержание Основ свидетельствует о том, что при их разработке использован имеющийся опыт в создании аналогичных нормативных актов, в частности, Основ гражданского законодательства, сохранена преемственность в решении важнейших вопросов советского жилищного права.

Основы содержат решение ряда принципиально важных и практически значимых вопросов, имеющих значение для осуществления всей работы по приведению текущего жилищного законодательства в полное соответствие с Конституцией СССР. Во-первых, Основы определяют систему жилищного законодательства. Согласно ст. 3 она, помимо Основ, включает в себя иные акты жилищного законодательства Союза ССР, жилищные кодексы союзных республик, иные акты жилищного законодательства союзных республик, причем сами Основы в этой системе занимают главенствующее место, ибо иные акты жилищного законодательства должны издаваться в соответствии с ними. Во-вторых, Основы устанавливают компетенцию Союза ССР и союзных республик в области регулирования жилищных отношений. Анализ ст. 7, 8 Основ позволяет сделать вывод, что компетенция правотворческих органов в области жилищного законодательства конструируется трех видов: союзная, союзно-республиканская и республиканская. Исключительную компетенцию Союза ССР составляет решение наиболее важных вопросов, в частности, установление единой для всех союзных республик минимальной нормы жилой площади, установление размера квартирной платы и льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Суть союзно-республиканской компетенции заключается в том, что отдельные вопросы подлежат разрешению как союзными, так и республиканскими органами. При этом союзные органы устанавливают лишь общие начала в регулировании этих вопросов, а их детальная правовая регламентация отнесена к компетенции республиканских органов. Так, например, союзные органы устанавливают основные правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставления жилых помещений и пользования ими, а самый порядок учета названных граждан должен определяться республиканскими органами. Решение отдельных вопросов отнесено к исключительной компетенции союзных республик. К ним, в частности, относится установление нормы жилой площади, которая не может быть менее 9 кв. м.

Наряду с решением названных вопросов Основы содержат ряд новых положений, касающихся обеспечения граждан жилыми помещениями и пользования ими. Остановимся на некоторых из них. Известно, что по действующему законодательству нуждаемость граждан в жилье определяется в порядке, установленном республиканским законодательством. При этом в пределах республики нормы жилой площади для взятия на квартирный учет устанавливаются исполкомами областных Советов народных депутатов. Основы (п. 9 ст. 7) исходят из того, что союзное законодательство должно установить единую для всех союзных республик минимальную норму жилой площади. Думается, что именно она и должна определять нуждаемость граждан в жилье. Такое решение вопроса в современных условиях вполне оправдано. Критерий нуждаемости граждан в жилой площади должен быть единым для всей страны, независимо от жилищных фондов союзных республик. Что же касается нормы жилой площади, которой

следует руководствоваться при предоставлении жилья, в расчете на одного человека, то она согласно ст. 24 Основ должна устанавливаться республиканским законодательством. При этом каждая союзная республика будет исходить из имеющихся жилищных фондов, однако эта норма не может быть менее 9 кв. м.

Согласно ст. 18 Основ жилое помещение в домах государственного и общественного жилищного фонда предоставляется гражданам в бессрочное пользование. Это дало нам возможность утверждать, что право пользования жилым помещением в общественном жилищном фонде приобретает черты вещного, а не обязательного права [3, с. 13]. Это утверждение не означает, что жилищные органы освобождаются от выполнения обязанностей по обеспечению сохранности жилищного фонда, надлежащего его использования и высокого уровня обслуживания граждан. Мы хотели лишь подчеркнуть, что вещно-правовой характер этого права должен сказаться и на способах его защиты. Стабильное, спокойное и уверенное проживание на жилой площади должно охраняться и способом негативной защиты.

Заслуживает всякой поддержки содержащееся в ч. 1 ст. 27 Основ правило о том, что ордер о предоставлении жилого помещения в домах государственного и общественного жилого фонда является единственным основанием для вселения в жилое помещение. Поэтому можно сделать вывод, что договор, заключаемый между жилищно-эксплуатационной организацией и гражданином-ордеродержателем служит целям определения самого порядка пользования жилым помещением, заселенным на основании ордера.

В отличие от действующего жилищного законодательства ст. 29 Основ устанавливает правило о невозможности изъятия излишков жилой площади. Нанимателю, имеющему излишнюю жилую площадь, предоставлено, с согласия членов семьи, право требовать от исполнительного комитета местного Совета народных депутатов, от предприятий, учреждений, организаций предоставления ему в установленном порядке жилой площади меньшего размера взамен занимаемой. Основы не содержат указания, как быть в тех случаях, когда исполком, предприятие, учреждение, организация откажут в удовлетворении указанного требования нанимателя. Представляется, что в этом случае наймодатель должен утрачивать право требования оплаты нанимателем излишков жилой площади в кратном размере. Установление такой нормы в жилищном законодательстве будет способствовать эффективному использованию жилищного фонда.

Принятие Основ жилищного законодательства и разработка на их основе жилищных кодексов союзных республик делает необходимым уяснение соотношения указанных актов с Основами гражданского законодательства и гражданскими кодексами союзных республик, учитывая, что жилищные отношения являются гражданско-правовыми по своей природе. Попытка при-



вести доводы в пользу полной независимости Основ жилищного законодательства должна быть признана несостоятельной. Безусловно, дублирование нормативного материала в различных источниках права тоже нежелательно. Правильное решение этого вопроса должно состоять в том, что в Основах жилищного законодательства необходимо иметь норму, указывающую на возможность применения к жилищным отношениям общих норм гражданского законодательства (например, о правоспособности, дееспособности граждан, о сделках, исковой давности и т. д.).

В рамках данной работы невозможно остановиться на всех статьях, включенных в Основы жилищного законодательства. Важно подчеркнуть, что все они направлены на обеспечение закрепленного в Конституции СССР права граждан на жилище.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 2. Брежнев Л. И. О Конституции СССР. — М.: Политиздат, 1977. — 79 с. 3. Рад. право, 1979, № 10.

*Поступила в редколлегию 09.03.81*

**Ю. М. Грошевой, д-р юрид. наук,  
В. С. Зеленецкий, канд. юрид. наук**

#### **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОЙ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ НАУКИ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVI СЪЕЗДА КПСС**

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза Л. И. Брежнев указывал: «В укреплении социалистической законности и правопорядка высока ответственность **органов юстиции, суда, прокуратуры, советской милиции** ... Советский народ вправе требовать, чтобы их работа была максимально эффективной, чтобы каждое преступление должным образом расследовалось и виновные несли заслуженное наказание» [2, с. 65].

В соответствии с этим перед наукой советского уголовного процесса стоят важные задачи: исследовать пути повышения эффективности деятельности органов уголовной юстиции, проанализировать действие уголовно-правовых институтов как компонента в комплексной проблеме борьбы с преступностью, охраны прав и законных интересов граждан.

Комплексный подход, необходимый для решения важнейших задач науки и практики уголовного судопроизводства, оказывает свое влияние не только на науку уголовного судопроизводства, усиливая ее интегративные связи с другими отраслями научного знания, но и на эффективность уголовно-процессуальной деятельности органов уголовной юстиции по раскрытию преступлений,

изобличению лиц, их совершивших, и справедливому наказанию виновных.

В этом комплексном интегративном подходе можно наметить различные классы задач, стоящих перед наукой уголовного процесса, которые в той или иной степени обуславливают, с одной стороны, нормативный уровень уголовно-процессуального регулирования деятельности системы уголовной юстиции, а с другой — эффективность этой деятельности, достоверное установление события преступления и виновности лица, привлеченного к уголовной ответственности, охрану прав, чести, достоинства и законных интересов граждан, вынесение законных, обоснованных, справедливых процессуальных решений.

1. Современный уровень развития науки советского уголовного процесса характеризуется дальнейшей интеграцией научного процессуального знания с другими отраслями научного знания и в первую очередь с марксистско-ленинской теорией познания, социальной психологией, этикой, теорией управления и т. д. На стыке этих отраслей выполнен целый ряд фундаментальных процессуальных исследований, которые характеризуются не только накоплением научных фактов, но и их объяснением на более высоком уровне, позволяющем предложить их новую интерпретацию или сформулировать предложения по дальнейшему развитию уголовно-процессуального законодательства либо разработать научно-практические рекомендации, направленные на повышение эффективности уголовно-процессуальной деятельности системы уголовной юстиции и укрепления в ней режима социалистической законности.

Вместе с тем дискуссии по ряду важнейших проблем науки и практики уголовного судопроизводства находятся на той стадии, когда спорящие стороны высказали не только диаметрально противоположные взгляды, привели достаточно большое количество аргументов и все же не пришли к единому мнению и общему решению этих проблем, к числу которых следует, в первую очередь, отнести проблемы принципов советского уголовного процесса, содержания объективной истины, процессуальных функций и их взаимодействия, процессуального положения субъектов и участников уголовного судопроизводства и ряд других. Такое положение в решении этих и других проблем может быть объяснено существованием так называемой «переходной ситуации». Советские философы характеризуют ее как такой этап развития научного знания, когда накопленный эмпирический и теоретический материал не может быть объяснен с позиций имеющихся концепции без изменения изначальных положений, то есть, парадигмы теории». Главным в понятии парадигмы является наличие доминирующей теории вместе с основными принципами или методами применения этой теории к частным случаям» [4, с. 170]. Роль и значение парадигмы теории для интегративного подхода к решению уголовно-процессуальных проблем показал М. С. Строгович [5, с. 96—107].

Иными словами, необходимо усилить внимание науки советского уголовного процесса к методологическим и науковедческим проблемам «не только максимального овладения всем арсеналом современной методологии, но и его развития и совершенствования, когда перед наукой права встает ряд новых крупных проблем, а развитие государственно-правовой надстройки советского общества подняло объект исследования ученых юристов на новый уровень сложности» [3, с. 53]. Важность этих исследований обусловлена тем, что они должны выработать единый методологический подход к изучению уголовно-процессуальных явлений и привести к системе взаимосвязанных и в основном единопонимаемых уголовно-процессуальных категорий и понятий.

Методология-осознанный способ осуществления научной деятельности, т. е. способ познавательной деятельности, в котором вскрывается отношение знания к своему объекту, сопоставляется содержание знания со способом его по-

лучения и с самой действительностью. В связи с интеграцией уголовно-процессуальной науки с иными отраслями знания возрастает значение методологической функции марксистско-ленинской философии для исследования и разрешения уголовно-процессуальных проблем. Поэтому актуальными являются методологические проблемы уголовно-процессуальной науки, разработка методологических принципов исследования собственного объекта этой науки, выявления в этой связи специфического содержания всеобщих, общенаучных и частных методов познания уголовно-процессуальных явлений. Следует отметить то обстоятельство, что эти методологические проблемы не были предметом самостоятельного анализа ученых-процессуалистов.

Логика развития научного познания уголовно-процессуальных явлений доказывает необходимость дифференциации и уточнения уголовно-процессуальных категорий, понятий. Интеграция расширила диапазон уголовно-процессуальных исследований, но жесткое закрепление новых знаний в уже сложившейся уголовно-процессуальной терминологии имеет как свои положительные, так и отрицательные стороны. Это объясняется тем, что уголовно-процессуальные объекты изучаются различными правовыми, так и другими науками. В процессе этого изучения важно взаимодействие понятийного аппарата различных отраслей научного знания, изучение одного и того же объекта методами и средствами комплекса наук. Иными словами, уголовно-процессуальные явления обладают различной степенью целостности и автономности. В этой связи следует выделить три уровня теоретического осмысливания этих явлений (объекта): общетеоретический уровень, уровень частных теорий, эмпирический уровень. Каждый уровень в результате только ему свойственного способа анализа объекта и абстрагирования получает идеализированную модель изучаемого уголовно-процессуального объекта. При этом переход от эмпирического уровня познания к теоретическому сложный процесс, одним из этапов которого является переход от знания единичных фактов к понятийным обобщениям.

Важность правильных определений процессуальных понятий обуславливается, в частности, тем, что они не только должны адекватно описывать значимые признаки того или иного явления, но и разнотолкуемые понятия превращают спор о сущности выражаемых явлений в спор о словах. В. И. Ленин отмечал, что «... в понятиях человека *своеобразно* (это *НВ: своеобразно и диалектически!*) отражается природа» [1, с. 257].

Для научно-теоретического познания сущности уголовно-процессуальной деятельности характерно оперирование процессуальными понятиями, необходимыми для построения логически последовательной системы научного процессуального знания. Вместе с тем интеграция наук обуславливает необходимость и полезность вовлечения понятийного аппарата других наук для уяснения сущности некоторых аспектов уголовно-процессуальной деятельности, в частности психологии, социальной психологии, социологии, теории информации, теории принятия решения и др., поскольку все они в определенном аспекте изучают сущность поведения человека в различных по классу человеческих обязанностях.

2. Актуальной науковедческой задачей является выработка процедуры привлечения понятийного аппарата и методов иных наук к исследованию уголовно-процессуальных объектов, разрешению уголовно-процессуальных проблем, определению, при каких условиях последние могут адекватно и корректно выражать сущность уголовно-процессуальных объектов, т. е. будут плодотворно «работать» в рамках общетеоретических и частнонаучных теорий уголовно-процессуального знания. Представляется, что понятийный аппарат других наук должен способствовать разработке конкретных операционных понятий, т. е. понятий, при помощи которых решается конкретная познавательная уголовно-процессуальная задача, для более фундаментального исследования которой эти последние понятия дают возможность исследовать традиционный объект уголовно-процессуальных явлений нетрадиционными методами (социологическими, социально-психологическими и т. д.). В этом случае речь должна идти о продуктивном освоении наукой уголов-

ного процесса понятийного аппарата других наук. Сложность этой науковедческой проблемы состоит, в частности, в том, что введение новых понятий, прежде всего понятий других наук, все же должно соотноситься с уголовно-процессуальными категориями и в определенной степени с понятийным аппаратом уголовно-процессуального законодательства.

3. Из совокупности гносеологических проблем наиболее актуальной в настоящее время является разработка на основе максимально широкого применения концептуального аппарата марксистской гносеологии, теории познания в советском уголовном процессе.

Необходимость разработки такой теории в уголовном процессе обуславливается рядом объективных факторов. К ним прежде всего следует отнести реально существующее противоречие (подлежащее устранению) между узкими рамками современной теории доказательств и объемом разрабатываемых в составе ее структурных элементов проблем, а также новыми достижениями как советской процессуальной науки, так и современной марксистской гносеологии, которые, естественно, должны быть учтены в теории познания. В обоснование сказанного достаточно отметить хотя бы то, что существующая теория доказательств разрабатывает в настоящее время не только проблемы доказательств, но и совокупность других проблем, характеризующих процесс доказывания, средств, при помощи которых оно осуществляется, и много других, что не отражается в названии данной теории. Поэтому теория познания в уголовном процессе должна получить такое название, которое бы полно и правильно отражало природу, содержание и, в конечном счете, сущность данного вида познания.

Теория познания в уголовном процессе должна быть более глубокой по своему содержанию, крупномасштабной по диапазону исследуемых проблем, что в полной мере должно отражаться в ее названии. При решении вопроса о названии данной теории необходимо исходить из специфики объекта познания в уголовном процессе и характера осуществляемой здесь познавательной деятельности. Таким объектом, как известно, является преступление, его причины и способствующие ему условия. По своему характеру преступление — явление уголовно-правовое. Учитывая это обстоятельство, данный вид познания можно было бы назвать уголовно-правовым, обозначив таким же образом и соответствующую теорию. Но в таком случае игнорируется характер познавательной деятельности, которая, как известно, является процессуальной. На основе этого можно было бы данную теорию называть «теорией процессуального познания действительности». Но тогда на передний план выдвигалась бы форма познавательной деятельности и в то же время не отражалось ее содержание.

Между тем содержание не может существовать вне присущей ему формы, а форма во всех случаях должна отражать соответствующее содержание изучаемого явления. Представляется, что специфику познания в уголовном процессе способна наиболее правильно и полно отражать лишь такая форма организации научного познания, которая будет именоваться «Теорией уголовно-процессуального познания действительности». Структура данной теории весьма сложна. С учетом этого отметим лишь, что помимо сказанного непосредственное практическое значение будет иметь проведение углубленного сравнительного анализа конкретных видов познания в различных стадиях советского уголовного процесса и особенно в отдельных самостоятельных производствах с целью определения их эффективности в решении комплекса правовых, криминологических и воспитательных задач по каждому уголовному делу. Известно, что познание в каждой стадии процесса осуществляется на основе применения специальных познавательных средств. Существенна специфика средств познания в отдельных производствах по делу, например при рассмотрении дел о различных видах досрочного освобождения и др. Изучение этих средств, выявление их особенностей, установление качественной и количественной определенности информационного фонда, необходимого и достаточного для оптимальных решений, позволит не только выявить пределы познавательной деятельности, сроки ее осуществления, но и правильно решить проблему эконо-

нии средств в уголовном процессе, что в полной мере соответствует установкам XXVI съезда КПСС о рациональном использовании всех видов ресурсов в различных областях деятельности.

4. Касаясь информационных основ советского уголовного процесса, следует отметить разнообразие элементов, их образующих, отличие их по количественной и качественной определенности в различных процессуальных стадиях. Для решения проблем обоснованности и эффективности различных видов решений весьма существенно исследовать генезис доказательственной информации, выяснить механизм формирования отдельного доказательства и конкретных видов их совокупности сначала системы частных, а затем и общей (или генеральной) совокупности доказательств. Решая многие вопросы процесса познания и, в частности, для уяснения механизма его стабилизации, в системе процессуальных стадий было бы практически целесообразно исследовать роль дезинформации в уголовном процессе, проследить, как под ее воздействием происходит деформация структуры совокупности доказательств, приводящей к дестабилизации процесса познания, появлению различного рода ошибок, принятию незаконных и необоснованных решений. Представляется, что достигнутые советской, процессуальной наукой успехи позволяют уже сейчас приступить к созданию специальной частнонаучной теории исправления ошибок в уголовном процессе.

Такая теория должна отражать общие закономерности исправления ошибок, а в специальной своей части — закономерность исправления ошибок в отдельных стадиях процесса при совершении конкретных процессуальных действий. Важно при этом не только выявить обратимые (восполнимые) и необратимые процессы, но и разработать рекомендации для практики с тех действиях, которые могут быть совершены в конкретных ситуациях, и о тех, совершение которых недопустимо, поскольку иное приведет к негативным правовым последствиям. По сути дела здесь речь должна идти также и о случаях принятия решений, их исполнении компетентными лицами в ситуациях процессуального риска, о праве на риск лиц, ведущих процесс, о пределах риска, правовых последствиях и т. п.

5. К числу актуальных проблем, требующих серьезного обсуждения и правильного решения в интересах науки и практики, следует отнести проблему определения социальной ценности суммарного (ускоренного) производства в общей структуре советского уголовного процесса. Проблема эта существует вполне реально, и от нее нельзя избавиться простым отрицанием, как и нельзя излишне преувеличивать ее достоинство и недостатки. Оба таких подхода к данной проблеме нельзя считать собственно научными. Между тем решение любой проблемы возможно лишь на основе именно научного подхода. В качестве такового следует признать диалектический метод, предполагающий необходимость учета в процессе исследования любого явления общего, особенного и единичного в советском уголовном процессе. На такой же основе следует решать и вопрос о месте советского уголовного процесса в советской процессуальной системе. Ее существование так же реально, как реально существование всех других процессов (уголовного, гражданского, административного и т. п.), образующих в своем единстве их общую систему. При этом то общее, что присуще всем видам процессов, придает единство всей процессуальной системе и, таким образом, выполняет особую интегративную функцию, реальность существования которой ставить под сомнение невозможно. Также реально и особенное в процессуальной системе, на основе которого и происходит дифференциация отдельных процессов, как нечто самостоятельное, образующее реальный вид общей процессуальной системы.

Успех развития советской процессуальной науки вообще и уголовно-процессуальной науки, в частности (как и системы других процессуальных наук), возможны лишь в результате объединения усилий различных ученых на основе признания и совместного исследования общего, особенного и единичного в советской процессуальной системе.

6. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии отмечается важное значение профессиональных знаний работников органов юстиции, суда, прокуратуры, советской милиции в решении задачи укрепления социалисти-

ческой законности и правопорядка. В этом плане большое значение приобретают исследования, связанные с выяснением роли и значения социально-психологических явлений в механизме принятия уголовно-процессуальных решений, с изучением процесса формирования внутреннего убеждения лица, производящего дознание, следователя, прокурора, судьи. Актуальным является исследование психологических и моральных качеств этих субъектов уголовно-процессуальной деятельности, поскольку в работах советских процессуалистов выявлены многоплановые зависимости между нравственными качествами личности следователей, прокуроров, судей и законностью, обоснованностью, справедливостью принимаемых ими процессуальных решений.

В этой связи представляет научный интерес исследование профессионального правосознания субъектов уголовно-процессуальной деятельности и его функций в механизме принятия решения по уголовному делу, адекватность его отражения в процессуальных актах. Изучение этих явлений даст достаточные основания для оптимума процессуальной регламентации их деятельности, для постановки вопроса о перенасыщенности некоторых процессуальных процедур различного рода требованиями, которые в отдельных случаях ведут к снижению значимости процессуальной формы в расследовании и разрешении уголовных дел, в охране прав и законных интересов граждан.

Изучение профессионального правосознания создает необходимые предпосылки для уяснения взаимосвязи между социальными ориентациями этих субъектов и их активностью в расследовании и разрешении уголовного дела, поскольку ценностная ориентация профессионального правосознания достаточно четко прослеживается в профессиональной деятельности, образует стержень их личностной позиции, занимаемой по конкретному уголовному делу, влияет на характер их коммуникативного поведения с иными участниками уголовно-процессуальной деятельности.

В этой связи целесообразно изучить системы факторов, которые как позитивно, так и негативно влияют на разрешение задач социалистического правосудия. Представляет определенный интерес изучение реализации в процессуальной деятельности системы ценностных ориентаций и профессиональных, и непрофессиональных участников уголовно-процессуальной деятельности, выяснение уровня уголовно-процессуальной защиты этих ценностных ориентаций и таких важнейших прав личности, как честь и достоинство, надежности процессуальных средств их защиты. В этико-процессуальных исследованиях этот аспект проблемы не получил своего развития и приемлемого решения. В связи с возрастанием роли общественного мнения в решении социальных задач советского общества значительный научный интерес представляет изучение функций и роли общественного мнения в разрешении задач социалистического правосудия, влияния уголовно-процессуальной деятельности на формирование общественного мнения, создающего обстановку нетерпимости в отношении каждого факта антиобщественного поведения. Именно с учетом названных обстоятельств и следует решать сформулированные проблемы советской уголовно-процессуальной науки.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 29. 2. Материалы XXVI съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. О методологии науч-

ных исследований в области государства и права.—Сов. гос-во и право, 1980, № 12, с. 51—56. 4. *Рузавин Г. И.* Научная теория. — М.: Мысль, 1978. — 244 с. 5. *Строгович М. С.* Некоторые вопросы использования психологических знаний в юридической науке.—Психол. журн., 1980, т. 1, № 5, с. 96—107.

*Поступила в редколлегию 16.03.81*

**А. М. Запорожец, канд. юрид. наук**

### **ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПЛАНОВЫХ ЗАДАНИЙ И ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Институт учета в социалистическом обществе занимает первостепенное место, ибо он является мерилom общественного производства, показателем фактического уровня развития производительных сил. В. И. Ленин, делая замечания к тезисам ВСНХ «О хозяйственной политике», подчеркивал: «Основными задачами, стоящими перед государственной промышленностью, является увеличение продукции и удешевление ее себестоимости. Эти задачи могут быть разрешены лишь при условии строго-хозяйственного ведения предприятий, точного учета всех элементов производства и рационализации управления...» [1, с. 478]. Со всей очевидностью эти указания актуальны и сейчас. Строгий учет в области труда и потребления, использование сырья и готовой продукции в соответствии с их целевым назначением являются главнейшими задачами, стоящими на повестке дня всей нашей экономики. XXVI съезд КПСС обратил особое внимание на усиление контроля за результатами хозяйствования во всех звеньях экономики, на повышение роли финансово-кредитных рычагов в интенсификации производства и на этой основе совершенствование системы плановых показателей [2, с. 199—200]. Проблеме учета результатов хозяйственной деятельности уделено много внимания в экономической литературе [3; 4; 5; 6]. В юридической литературе вопросы учета практически не исследовались. Вот почему представляется правомерным их рассмотрение с точки зрения экономико-правовой регламентации.

На протяжении почти пятидесяти лет в промышленности основным показателем являлся объем валовой продукции [7]. Он включал в себя стоимость готовых изделий и полуфабрикатов как из своего сырья, так и сырья заказчика, выработанных за отчетный период. Когда в стране ощущался дефицит почти всех видов продукции, этот показатель в некоторой мере устраивал нашу экономику.

Построение развитого социалистического общества потребовало внести изменения в оценку деятельности предприятий. Наличие огромного промышленного потенциала страны, широкая кооперация между изготовителями продукции, взаимная зависимость производственных единиц друг от друга потребовали нового подхода к оценке результатов их деятельности.

Встала задача, чтобы потребители получали именно такую продукцию, которая соответствовала бы их запросам в малейших деталях, а оценка деятельности изготовителя производилась бы только в зависимости от личного вклада каждого производственного подразделения.

В соответствии с условиями хозяйственной реформы, получившими свое отражение в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» [8, 1965, № 19—20, ст. 153], было предусмотрено, что вышестоящими организациями утверждаются показатели: по производству, труду, финансам, капитальному строительству, внедрению новой техники и материально-техническому снабжению. Комплекс этих показателей, закрепленных нормой права и ставших, таким образом, юридически обязательными, должен был составить те звенья цепи, которые составили бы оптимальный уровень развития общественного производства. Центральным среди экономико-правовых показателей оказался «общий объем реализуемой продукции». Практика применения подтвердила в общем-то его жизненность и целесообразность. Проблема состоит в том, что в указанном постановлении не была подчеркнута необходимость комплексной оценки деятельности предприятий. Такой несколько нигилистический подход к правовой регламентации, безусловно, имел свое объективное обоснование, но это позволило хозяйственной практике стать на позиции, когда все остальные показатели стали второстепенными, *дополнительными* [9]. В связи с этим на протяжении более десяти лет велась оживленная дискуссия с целью либо найти новый показатель, который был бы лишен всех без исключения недостатков показателя «общий объем реализованной продукции», либо усовершенствовать, модифицировать его. Предложения отдельных авторов, высказанные в ходе дискуссий, отказаться от показателя реализуемой продукции, как известно, отклонены. В целом данный показатель соответствует социалистической системе хозяйствования. Однако это, безусловно, не исключает поиска новых его модификаций, методов использования, применения его в целом ряде других оценочных критериев. Такой комплекс показателей и предусматривается в новых условиях хозяйствования. Правовая регламентация в настоящее время соответствует потребностям хозяйственной практики. Задача состоит в том, чтобы в процессе реализации добиться четкого и комплексного использования предусмотренных экономико-правовых критериев. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [8, 1979, № 18, ст. 118] исходит именно из такого положения. Установление показателя «объем поставок основных видов материально-технических ресурсов» в сочетании с другими фондообразующими показателями, безусловно, даст возможность более объективно проводить оценку деятельности производственного объединения. Известно, что постановление не выдвигает основных, ведущих и дополнительных показателей. На практике они должны применяться в комплексе.

Одним из таких показателей в части оценки эффективности производственной деятельности является «рост чистой продукции». Данный показатель в порядке эксперимента проверялся свыше 10 лет. В целом он оказался более эффективным, по сравнению с аналогичными показателями, применявшимися в народном хозяйстве страны. В чем его суть? Заключается она в том, что посредством его достигается объективность в определении производительности труда, вклада трудового коллектива в промышленное производство. В связи с этим возможно



обоснованное планирование оплаты по труду. Кроме того, он полностью исключает двойной счет при реализации продукции. Дело в том, что стоимость сырья, полуфабрикатов, изделий, проходя по технологической цепи изготовления в порядке кооперированных поставок, каждый раз у нового изготовителя учитывалась вновь и вновь, с добавлением труда, вложенного данным производителем. Например, подсчитано, что в 1975 году национальный доход страны составлял 361,5 млрд. рублей, а безналичный платежный оборот в то же время достигал свыше 2 триллионов рублей.

Показатель нормативно чистой продукции, безусловно, лишен такого ненужного повторного счета. Проведение эксперимента по данному показателю на значительной группе предприятий различных ведомств показало, что он точнее отражает индивидуальный вклад отдельных работников и коллективов трудящихся в общественное производство. Причем он приемлем как в целом для производственного объединения, так и для его структурных подразделений во внутрихозяйственной практике [10, 1979, № 2, с. 6; № 13, с. 19]. Такое сочетание вполне правомерно и целесообразно.

В то же время среди других оценочных показателей важную роль будет играть и «объем поставок основных видов материально-технических ресурсов». На первый взгляд оба эти показателя автономны. Но это не так. Связь здесь самая тесная и непосредственная. В связи с этим дальнейшая правовая регламентация хозяйственных отношений должна строиться с учетом неразрывной связи этих критериев. Во всяком случае следует тщательно и всесторонне выявить положительные стороны и недостатки в показателе реализации с целью его совершенствования и приближения к потребностям хозяйственной жизни уже в новых условиях. Известно, что в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» [8, 1965, № 19—20, ст. 153] предусматривалось, что вышестоящая организация утверждает общий объем реализуемой продукции. В новом постановлении этот показатель также остался утверждаемым. Ранее хозяйственная практика складывалась таким образом, что в подавляющем большинстве случаев, из года в год, этот показатель утверждался с определенным процентом увеличения, т. е. фактически реализация стала своего рода «валом», который всегда должен расти. Но диалектика развития как раз и заключается в том, что объем реализации во многих случаях не только не может расти, но наоборот уменьшается в связи с постоянным совершенствованием производительных сил. Например, снижение потребления электроэнергии свидетельствует о более рациональном ее использовании, уменьшении расхода металла в результате заме-

ны его синтетическими материалами, снижении сметной стоимости строительства как следствии рациональных методов и применения более дешевых строительных материалов и т. д.

Для всех производственных объединений утверждается суммарный показатель, хотя, как известно, не у всех производителей одинакова роль в выпуске реальных объектов. Дело в том, что одни выпускают готовую продукцию для использования (эксплуатации) в народном хозяйстве (конечная продукция), а другие производят сырье, полуфабрикаты, изделия, которые в дальнейшем еще неоднократно будут подвергаться переработке (промежуточная реализация). Для народного хозяйства страны все они важны и необходимы, но только конечная продукция создает реальные объекты материального мира. Конечная — это та продукция, которая переработке уже подвергаться не будет, подлежит потреблению или на которую начисляются амортизационные отчисления. Это машины, станки, комбайны, предметы народного потребления.

Если объемы реализации будут определяться только как следствие рачительного хозяйствования, то народное хозяйство страны получит дополнительные резервы и новые производственные возможности. Например, произведено 109 млн. т проката. Много это или мало? Если половина его пошла в передел, то это мало и плохо, если же запросы в нем удовлетворены повсеместно, то это весьма хорошо. Практика свидетельствует, что потребности в прокате удовлетворяются далеко не полностью. В конечном счете любого производственника общее количество проката не интересует; ему нужно, чтобы предприятие получило его в установленном ассортименте, в наиболее подготовленном для последующей обработки виде. Нынешняя постановка проблемы реализации требует одного — побольше прокатать тонн. Вследствие этого огромное количество металла идет в стружку либо безвозвратно теряется [11]. Сама по себе суммарная величина выпуска важна для общей оценки, как база сырья. Прокат как таковой тем и ценен, что он воплощается в машинах, станках, оборудовании, оснастке, которые используются при выпуске готовой продукции. При ныне существующей системе металлургические заводы стремятся прокатать металл потяжелее, хотя в конечном счете эта тяжесть ложится многократной нагрузкой на экономику страны: машины будут тяжеловесными, на такую машину необходима дополнительная трата энергии, они неуклюжи, неудобны в эксплуатации и т. д. [12].

Все это приводит к несбалансированности на отдельных участках народного хозяйства. Хотя социалистическое производство по своему содержанию и является непосредственно общественным производством [13, с. 258], однако следует иметь в виду, что труд при социализме еще не стал непосредственно общественным [14, с. 72]. Поэтому «в социалистическом обще-

стве потребительная стоимость постепенно становится, таким образом, непосредственной потребительной стоимостью» [15, с. 129]. Чтобы добиться здесь тождества, следует и далее совершенствовать механизм хозяйствования. Необходимо исключить случаи, когда производимая продукция в социалистическом обществе не находит своего полного применения. Это аномалии, но тем не менее они имеют достаточно широкое распространение, свидетельствуют о недостаточной «притертости» частей хозяйственного механизма. Одной из причин этого является всеобщность показателя «общий объем реализуемой продукции», обезличенность производимой продукции. Поэтому этот показатель в нынешней практике его применения грешит серьезными пороками.

Исходя из этого, предлагались другие показатели. В частности, Е. А. Хруцкий и В. А. Сакович считают, что «в качестве критерия оптимальности может служить максимум прибыли». Однако при этом они уточняют: «При решении локальных задач технико-экономического планирования и материально-технического снабжения очень часто удобно в качестве критерия оптимальности брать минимум приведенных совокупных затрат» [6, с. 43—44]. Думается, что такая позиция авторов несколько не точна. Прежде всего нельзя в условиях социалистического хозяйствования ставить цель получения максимума прибыли, ибо оценка деятельности нашего общества в конце концов не может сводиться к этому. Прибыль предусматривается в плане и достижение ее показателей обеспечивается нормальным функционированием хозяйственного механизма. Кроме того, дополнение авторов тем более излишне, так как совокупные затраты являются тем рычагом, который позволяет добиваться результативности, т. е. именно они оказывают непосредственное влияние на величину прибыли. Решение проблемы состоит в том, какое место в изготовлении продукции занимает данный производитель, какую по значимости продукцию он выпускает — сырье, полуфабрикаты или конечную.

Все это дает основание подойти к объему реализации с иных позиций. Со всей очевидностью здесь следует вести различный учет в виде конечной и промежуточной продукции (реализации). Этот вывод диктуется тем, что общественное производство ведется в конечном счете ради одной цели — создания материально-технической базы коммунизма (преамбула Конституции СССР). Социалистическое государство, в лице его органов государственной власти и управления, должно добиваться получения максимального количества конечной продукции в виде определенного их производства:

Конечная реализация будет получать отражение в натуральном и денежном выражении. Причем преимущественное значение необходимо отдать первому. Промежуточная реализация — это прежде всего показатель в стоимостном выра-

жении. Однако при необходимости он может выражаться в натуральных единицах.

Решение проблемы возможно только в условиях функционирования крупных межотраслевых производственных объединений. Значительный объем промышленного производства в виде промежуточной реализации должен обеспечить производственные потребности в выпуске установленных в плане показателей конечной реализации. Основная масса промежуточного продукта должна производиться в пределах технологических комплексов. Она должна составлять от 70 до 90% потребности объединения. Остальная часть будет приходиться на кооперированные поставки. Роль и значимость поставок намного возрастет. Обеспечение непрерывного цикла будет строго зависеть от своевременной поставки промежуточной продукции.

Именно здесь находятся точки соприкосновения обоих показателей, т. е. нормативно чистой продукции и объема реализации. Выполнение планов роста чистой продукции возможно только при надлежаще организованном материально-техническом обеспечении. Хозяйственная практика применения данного показателя подтверждает, что только при реальном исполнении договорных обязательств можно добиться выполнения заданий по нормативно чистой продукции, а следовательно, росту производительности труда, а также соразмерному росту заработной платы [10, 1979, № 39, с. 12—13]. Следовательно, нарушение ритма материально-технического снабжения в первую очередь скажется на материальном интересе работников. Кроме того, неритмичность производственного процесса в свою очередь породит цикл последующих нарушений. Надежным фактором в обеспечении ритмичности производства, как это предусматривается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695, должны быть балансы производственных мощностей и потребностей в сырье, материалах, полуфабрикатах и изделиях [8, 1979, № 18, ст. 118, п. 1—3, 16]. Предусматривается, что в годовых планах составляются балансы по развернутой номенклатуре продукции и планы распределения ее по фондодержателям. Думается, что балансовый метод в нынешних условиях должен получить дальнейшее распространение, вплоть до изготовителей и потребителей, а не только на министерском уровне. Например, Чимкентский каракулевый завод имеет 8—10 потребителей ежегодно. Причем один из них получает всего 0,5%, второй — 1%, третий — 1,2%, четвертый — 5,5% от общего количества выпускаемого сырья. Такое распределение явно ненормально и нецелесообразно. Практика значительно выиграла бы, если, скажем, у него было 2—3 постоянных потребителя. В этом случае говорить о балансе вполне правомерно. Или другой пример. Производственное объединение «Уралгидромаш» неоднократно ставило

перед Госснабом СССР вопрос о целесообразности закрепления за ним основных постоянных потребителей насосов [16]. В этом случае центральные планово-регулирующие органы освободились бы от мелочной опеки и детального регламентирования технологических процессов практически всех предприятий, объединений. Они могли бы заниматься действительно научным планированием производства конечной продукции, заложенной в планах экономического и социального развития страны. Такая задача в настоящее время тем более разрешима, ибо баланс будет соответствовать производственным возможностям по паспорту производственного объединения. Поэтому требуется дальнейшая правовая регламентация этой стороны деятельности, как планово-регулирующих органов управления, так и поставщиков и потребителей. Кроме решения чисто организационных проблем, связанных с освобождением государственного аппарата от централизованного оформления большого количества нарядов [4, с. 227—228], одновременно был бы сделан решительный шаг в обеспечении гарантированности материального обеспечения производственного процесса. Достигалось бы тождество плановых заданий и соответствующих договорных обязательств. Оценка их выполнения настолько длительное время велась различно, что достижение здесь тождественности потребует значительных усилий. Хотя в конечном счете оценка выполнения плановых заданий и адекватных им договорных обязательств получает отражение на результатах хозяйственной деятельности производственного объединения.

В нынешних условиях, как свидетельствует хозяйственная практика, механизм имущественной ответственности не во всех случаях достаточно эффективен. Кроме названных есть еще целый ряд факторов и объективного, и субъективного порядков. В связи с этим нынешняя практика применения ответственности должна быть существенно изменена.

Известно, что с 1 января 1979 г. действует новый порядок оценки — «выполнение плана реализации по поставкам продукции с учетом исполнения договорных обязательств». Этим преследовалась далеко идущая цель — поставить размер премирования в зависимость от выполнения заданий и обязательств по поставкам продукции [10, 1977, № 36, с. 16]. Однако резких изменений в исполнении договорных обязательств не произошло. К тому же руководители и специалисты получают премии даже в том случае, если план поставок выполняется всего на 85—90%. Следовательно, нельзя считать, что правовая регламентация этого круга правоотношений исчерпала себя. Устранение таких «узких мест» в хозяйственном механизме — первоочередная задача. Одновременно с этим предприятия с каждым годом несут все большие и большие непроизводительные расходы. Это не в последнюю очередь объясняется и значительным повышением эффективности правовой работы на предприятиях

[8, 1971, № 1, ст. 1]. Например, Ново-Краматорский машиностроительный завод в 1972 г. уплатил 2 млн. р., а в 1978 г. — 3,5 млн. р. [17]. Все это свидетельствует о массовых нарушениях исполнения договорных обязательств.

Таким образом, как ранее, так и теперь штрафы не оказывают существенного влияния на показатели деятельности производственных объединений. Известно, что в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «платежи по возмещению убытков, штрафам и пени относятся на результаты хозяйственной деятельности» [8, 1965, № 19—20, ст. 153]. Тем самым преследовалась цель — снижение случаев нарушения выполнения плана и договорных обязательств [18, вып. 18, с. 19]. Однако она в полном объеме не достигнута, ибо количество нарушений исполнения договорных обязательств огромно. Правда, можно привести и положительное решение в этой части. Например, Кыштымский машиностроительный завод, объединение «АвтоЗИЛ», Московский завод автотракторного оборудования АТЭ-1, Саратовский завод электротермического оборудования добиваются выполнения всех договорных обязательств и не платят штрафов. Однако такие факты — исключительное явление в хозяйственной практике. По-прежнему объединения допускают серьезные нарушения исполнения договоров, что ведет к колоссальным последующим нарушениям по цепи кооперированных поставок. К сожалению, значителен объем нарушений договорных обязательств объясняется организационными неполадками у самого изготовителя. Отдельные ученые исходят из различной величины таких неполадок. Думается, что это действительно так. Поэтому есть полные основания говорить о недостаточной эффективности материальной ответственности, прежде всего, за недопоставку. Хотя речь якобы идет о необходимости повышения количественного показателя уплаты санкций за недопоставку, однако цель их прямо противоположна. Поэтому, когда говорят о целесообразности увеличения размера санкций, либо активизации деятельности правовой работы, то этим самым преследуется цель путем многочисленности предъявления исков заставить объединение работать более четко и эффективно, чтобы количество выплат санкций да и самих случаев их предъявления было минимально [19, с. 20].

Этими показателями и будет определяться эффективность норм, указанных в Положениях о поставках продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления [8, 1981, № 9—10, ст. 62]. При любых размерах штрафных санкций, если их общая сумма будет достигать минимального размера, когда изготовитель практически может игнорировать ее, следует говорить о их неэффективности и необходимости повышения размера неустойки. Приемлемым показателем эффективности может быть сравнимость суммы

штрафов с наиболее важными и значимыми показателями деятельности объединения (например, с объемом реализации, общей прибылью, фондами стимулирования и т. д.).

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Непрерывность в планировании и показатели государственного плана. — М.: Экономиздат, 1962.—440 с. 4. Основы и практика хозяйственной реформы в СССР. — М.: Экономика, 1971.—520 с. 5. Лобачев Н., Ефимов В. Плановые показатели в механизме хозяйствования. — Коммунист, 1975, № 16, с. 23—32. 6. Хруцкий Е. А., Сакович В. А., Колосов С. П. Оптимизация хозяйственных связей и материальных запасов. — М.: Экономика, 1977.—263 с. 7. Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР, т. 1, 2. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. 8. СП СССР. 9. Совершенствование планирования на промышленных предприятиях и в объединениях/Под ред. С. Е. Каменицера. — М.: Экономика, 1976, 75 с. 10. Экон. газета. 11. Патон Б. Дума о металле; Его же. Металл для новой техники. — Известия, 1979, 26 янв., 27 дек. 12. Слово о металле. — Соц. индустрия, 1979, 19 янв. 13. Курс политической экономии/Под ред. Н. А. Цаголова. — М.: 1970. — Т. 2. 672 с. 14. Дзарасов С. С. Экономические методы управления. — М., 1969.—263 с. 15. Политическая экономия/Под ред. П. В. Соколова. — М., 1974.—480 с. 16. Романенко И., Белоусов А. По прямым связям. — Соц. индустрия, 1979, 12 авг. 17. Мацегора Е. Объединение и его резервы. — Известия, 1979, 20 марта. 18. Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм. — Учен. зап. ВНИИСЗ, 1969. 19. Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. — М.: Юрид. лит.. 1974.—216 с.

Поступила в редколлегию 21.12.79

**Ю. П. Б и т я к, канд. юрид. наук**

## **ВАЖНЫЙ ШАГ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

XXVI съезд КПСС разработал программу обеспечения дальнейшего социального прогресса общества, повышения народного благосостояния, поступательного роста экономики, повышения общественного производства и улучшения качества продукции, совершенствования управления и уровня хозяйствования во всех звеньях экономики.

Решение поставленных партией задач во многом зависит от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления, строгого соблюдения государственной дисциплины и социалистической законности. «Речь идет о выработке такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость — с устремленностью к большим целям. Критическое отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути», — сказано в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии [1, с. 51].

Большое значение для выполнения требований партии об укреплении социалистической законности и государственной дисциплины, повышения народного благосостояния и развития демократии имеет укрепление социалистического правопорядка. В обществе развитого социализма, в условиях подлинной демократии открываются все более широкие возможности для проявления творческой инициативы, трудовой и политической активности масс, реализации прав и свобод граждан. Возрастает значение неукоснительного соблюдения законов, норм коммунистической морали, правил социалистического общежития. Поэтому необходима решительная и бескомпромиссная борьба с такими антиподами социалистического образа жизни, как хищения, бесхозяйственность, хулиганство, пьянство, туеядство, нарушения дисциплины и общественного порядка [6]. Этим определяется значение принятых 23 октября 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Их важнейшая цель — создать прочную основу для повышения эффективности работы по предупреждению наиболее распространенных правонарушений и усилению борьбы с ними.

Среди задач законодательства об административных правонарушениях особо выделяется их направленность на охрану установленных и закрепленных Конституцией норм и принципов, прав и свобод граждан. Согласно Основам, законодательство об административных правонарушениях имеет задачей охрану общественного строя СССР, социалистической собственности, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления, государственного и общественного порядка, укрепление социалистической законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неукоснительного соблюдения Конституции СССР и советских законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам социалистического общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом. Названные задачи свидетельствуют, что Основы выражают волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей советского социалистического общенародного государства.

Выполнению сформулированных задач служит определение в Основах круга органов и лиц, уполномоченных налагать административные взыскания, порядка рассмотрения и разрешения административных дел.

Большое значение для совершенствования законодательства об административных правонарушениях и практики деятельности органов, применяющих меры административного принуждения, имеет закрепление в Основах компетенции Союза ССР



и союзных республик в области законодательства об административных правонарушениях. В ведении Союза ССР находится определение принципов и установление общих положений законодательства об административных правонарушениях, установление административной ответственности за нарушение правил, имеющих наиболее важное значение для государства, другие вопросы, имеющие общесоюзное значение, а также определение, в случае необходимости, порядка рассмотрения дел об отдельных видах административных правонарушений, ответственности за которые устанавливается законодательством Союза ССР.

К компетенции союзных республик относится установление законодательства об административных правонарушениях по вопросам, не относящимся к ведению Союза ССР, и установление круга вопросов, по которым местные Советы народных депутатов, кроме сельских и поселковых, могут принимать в пределах, определяемых законодательными актами, решения, за нарушение которых предусматривается административная ответственность.

Конституция СССР в качестве одного из важнейших принципов деятельности Советского государства закрепила принцип социалистической законности, согласно которому все органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Конкретизируя конституционный принцип социалистической законности, ст. 5 Основ определяет, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным нарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Это положение подчеркивает гуманизм советского законодательства, его направленность на охрану прав и свобод советских граждан, свидетельствует о том, что Основы пронизаны идеей строгого соблюдения законности.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия должно производиться в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством. Законодатель четко определил правила наложения административного взыскания как меры, носящей характер наказания, за административные правонарушения, сроки их наложения, сроки давности применения и исполнения мер административного взыскания, права лица, привлекаемого к административной ответственности, полномочия органов, применяющих меры воздействия.

Административное взыскание налагается согласно ст. 22 Основ в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, с учетом характера совершенного правонарушения, личности нарушителя, степени его вины, имущественного положе-

ния, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. С учетом всех обстоятельств взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, если в деянии нарушителя имеются признаки административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Лицо, подвергнутое административному взысканию, не совершившее в течение года со дня окончания исполнения взыскания нового административного правонарушения, считается не подвергавшимся административному взысканию. Постановление о наложении взыскания не подлежит исполнению, если не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вынесения.

Охраняя права граждан, Закон устанавливает, что уполномоченные органы и должностные лица вправе производить административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, на срок не более трех часов, а личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов может производиться только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Союза ССР и союзных республик в целях пресечения административных правонарушений.

Важным средством обеспечения законности при применении мер административного взыскания является институт права жалобы, нашедший свое закрепление в ст. 39 Основ. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе обжаловать постановление по делу. Жалоба подается в течение десяти дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам он может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и потерпевшим, чем подчеркивается равенство сторон перед законом.

Следует отметить новое в порядке обжалования. Так, до принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа могло быть обжаловано только в районный (городской) народный суд, за исключением штрафа, наложенного в соответствии со ст. 144 Таможенного кодекса и ст. 111 Воздушного кодекса, предоставляющих право обжаловать постановление о наложении штрафа не только в суд, а и в вышестоящие органы. Основы учли предложения ученых и практических работников о предоставлении права обжалования постановлений о наложении штрафа в административном порядке не только в народный суд, а и в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Основы также реализуют закрепленный ст. 58 Конституции СССР общий принцип о праве граждан на жалобу, предоставив возможность об-

жалования в вышестоящий орган либо в суд [2]. При этом обжалование постановления о наложении штрафа в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу не лишает подвергнувшегося штрафу в административном порядке права обращаться с жалобой в районный (городской) народный суд. Введение Основами такого порядка привело к единству законодательства, расширило и упрочило права граждан.

Укреплению социалистической законности служат и такие права граждан, как право знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства. Эту цель преследует положение о рассмотрении дела об административном правонарушении в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности.

Соблюдение принципа социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения наряду с перечисленным обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц и прокурорским надзором.

Особая роль в борьбе с административными проступками отводится Советам народных депутатов, которые в соответствии с Конституцией обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав и свобод граждан. Советы координируют на своей территории работу всех государственных и общественных органов по предупреждению административных проступков, руководят деятельностью подотчетных им органов, призванных вести борьбу с правонарушениями.

Согласно ст. 74 Закона Украинской ССР «О районном Совете народных депутатов Украинской ССР» исполнительный комитет районного Совета народных депутатов осуществляет руководство работой административной комиссии, применяющей меры административного принуждения. Такое же право предоставлено исполкомам городских и районных в городах Советов народных депутатов [4]. В качестве одного из основополагающих принципов Основы выдвигают положение о том, что все дела об административных правонарушениях, если они не отнесены законодательством к компетенции иных органов, рассматриваются административными комиссиями при исполкомах местных Советов народных депутатов.

Главной задачей, стоящей перед государственными органами, общественными организациями, трудовыми коллективами является не применение мер воздействия за совершенные правонарушения, а предупреждение правонарушений, их профилактика. С этой целью они разрабатывают и осуществляют мероприятия, направленные на предупреждение административных правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, на воспитание граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения советских законов.

Выступая на сессии Верховного Совета СССР в связи с принятием Основ, Министр внутренних дел Н. А. Шелоков отметил, что в системе мер партии и Советского государства по укреплению правопорядка и социалистической законности важнейшее место занимают предупреждение, профилактика правонарушений. Поэтому значительное внимание в Основах уделено профилактической работе. Особые задачи по предупреждению правонарушений возложены на партийные органы и Советы, которые разрабатывают комплексные меры профилактики правонарушений, находящие свое отражение в планах работы по коммунистическому воспитанию и тесно увязаны с народнохозяйственным, социальным планированием [6]. Активная роль в профилактике правонарушений отводится добровольным дружинам по охране общественного порядка, товарищеским судам, общественным пунктам охраны правопорядка, советам профилактики, комиссиям по делам несовершеннолетних на общественных началах.

Одним из общих положений, установленных Основами, является определение действия законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве. В соответствии со ст. 6 Закона лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действующего во времени и по месту совершения правонарушения. Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, т. е. распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имеют. Производство по делам об административных правонарушениях ведется на основании законодательства, действующего во времени и по месту рассмотрения дела о правонарушении.

В Отчете ЦК КПСС XXVI съезду отмечается, что «работа по совершенствованию законодательства будет продолжаться. Три направления выдвигаются тут как первоочередные: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов» [1, с. 64].

Согласно ст. 2 Основ действующее законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях состоит из Основ, изданных в соответствии с ними законодательных актов СССР и постановлений Совета Министров СССР, кодексов и иных законодательных актов республик и постановлений Совета Министров союзной республики об административных правонарушениях.

В этой связи представляется необходимым высказать отдельные соображения по структуре и содержанию республиканского Кодекса об административных правонарушениях. На наш взгляд, Кодекс об административ-

ных правонарушений может состоять из двух частей — Общей и Особенной. Общая часть должна включать в себя, детализируя и конкретизируя применительно к условиям республики положения Основ законодательства об административных правонарушениях. Отдельным разделом в Кодекс необходимо поместить производственно по делам об административных правонарушениях, что не исключает возможности в дальнейшем принять Кодекс по этим вопросам. Наиболее объемной представляется Особенная часть Кодекса об административных правонарушениях, посвященная установлению административной ответственности в отдельных сферах управления и содержащая статьи с описанием состава правонарушений и ответственности за них. Что касается структуры Особенной части будущего Кодекса УССР об административных правонарушениях, то, по нашему мнению, она должна строиться по отраслевому принципу. Первый раздел, по-видимому, необходимо посвятить регулированию ответственности за административные правонарушения в народном хозяйстве, соответственно главы об ответственности за административные правонарушения в области промышленности; энергетики; строительства; транспорта; дорожного хозяйства; связи; финансов; торговли; жилищно-коммунального хозяйства; сельского хозяйства. Отдельная глава должна быть посвящена ответственности за административные правонарушения в области охраны природы, как важного направления в деятельности органов управления, что подчеркивается в принятом XXVI съездом КПСС документе — в «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» [1. с. 183—184].

Второй раздел следует посвятить ответственности за административные правонарушения в области социального развития и культуры. Его главы должны содержать положения об ответственности за административные правонарушения в области охраны труда и народного здоровья, народного образования и культуры.

В третьем разделе — административная ответственность в области административно-политической деятельности — должны содержаться главы, предусматривающие ответственность за административные правонарушения в области государственной безопасности, охраны общественного порядка и социалистической собственности, борьбы с пьянством и алкоголизмом, воинского учета. Самостоятельной главой следовало бы выделить ответственность за административные правонарушения законодательства о религиозных культах.

Не претендуя на бесспорность, мы считаем такую структуру кодекса наиболее целесообразной, так как она отражает важность тех или иных вопросов для страны, соответствует задачам, стоящим перед государством и его органами, основным направлениям их деятельности.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях будут способствовать улучшению работы правоохранительных и других органов в борьбе с правонарушениями, укреплению советского правопорядка и социалистической законности, созданию благоприятных условий для труда и отдыха советских людей, охране интересов граждан и общества.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик. — М.: Политиздат, 1977. — 60 с. 3. Закон Украинской ССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов Украинской ССР». — Ведомости Верховного Совета УССР, приложение к № 52 от 25 дек. 1979 г. 4. Основы законодательства Союза ССР и союзных рес-

публик об административных правонарушениях. — Известия, 1980, 25 окт. 5. О проекте Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях: Доклад председателя Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР И. М. Яркового. — Правда, 1980, 24 окт. 6. Речь депутата Н. А. Щелокова на четвертой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва. — Известия, 1980, 26 окт.

*Поступила в редколлегию 28.12.81*

**И. Г. Цесаренко, канд. юрид. наук**

### **НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ**

В. И. Ленин нетерпимо относился к любым проявлениям бесхозяйственности, небрежному исполнению обязанностей по ведению социалистического хозяйства. Он беспощадно клеймил расточителей народного добра, которые «не заботятся о том, чтобы сберечь копейку, которая им дана» [1, с. 16].

В решениях XXVI съезда КПСС, продолживших ленинскую линию на повышение эффективности производства, отмечена необходимость решительно устранять препятствия, мешающие росту экономики, строго соблюдать законность в хозяйственных отношениях, обеспечить на всех уровнях народного хозяйства строгий режим экономии и бережливости, вести бескомпромиссную борьбу с бесхозяйственностью и расточительством.

Выступая на торжественном заседании в Тбилиси 22 мая 1981 г., Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев сказал: «Особо хочу остановиться еще на одном вопросе, который касается и города, и села. Это — борьба за рациональное, экономное использование материальных ресурсов, борьба со всякого рода потерями. Мы теряем непомерно много продукции из-за того, что еще не научились хорошо беречь народное добро... Потери возникают не сами по себе, у них есть конкретные виновники. Мы слабо спрашиваем с этих виновников» [6].

К числу наиболее действенных гарантий режима законности в хозяйственной деятельности следует отнести прокурорский надзор. Закон о прокуратуре СССР (ст. 3) выделил в качестве одного из основных направлений ее деятельности борьбу с нарушениями законов об охране социалистической собственности, надзор за законностью в хозяйственной деятельности с тем, чтобы в случаях, требующих вмешательства прокурорской власти, инициативно и решительно пресекать любые нарушения законов в хозяйственном механизме.

«Острые прокурорского надзора должно быть нацелено против жуликов, расхитителей, — указывает Генеральный прокурор СССР А. М. Рекунов, — а также тех нерадивых хозяйственников, которые, не считаясь с требованиями закона, уклоняются

от выполнения своих обязанностей по охране народного добра» [3, с. 4].

В последние годы органы прокуратуры активизировали свою деятельность по укреплению законности в хозяйственных отношениях. Прокуроры стали глубже проводить проверки исполнения законов государственными органами и общественными организациями, более настойчиво принимать меры к устранению причин и условий, способствующих хищениям, бесхозяйственности, припискам и другим нарушениям государственной дисциплины. Виновные теперь чаще, чем раньше, привлекаются к материальной ответственности, а за наиболее злостные правонарушения — к уголовной.

Вот лишь некоторые данные, подтверждающие эти выводы. В десятой пятилетке 35% всех актов прокурорского реагирования в Харьковской области было внесено по вопросам сохранности народного достояния. По сравнению с девятой пятилеткой в два раза увеличилось количество актов прокурорского реагирования по вопросам борьбы с приписками, в 3,5 раза — по вопросам борьбы с выпуском недоброкачественной продукции, в 7 раз — по вопросам охраны природы, а число лиц, привлеченных к материальной ответственности, возросло на 130%. При этом в основном эти показатели достигнуты не в связи с ростом количества проверок, а за счет повышения их эффективности.

В Харьковской области сосредоточены крупное промышленное и сельскохозяйственное производство, важные транспортные артерии, развитая строительная индустрия, десятки научных и проектных институтов, обширная сеть бытового обслуживания и торговли. В этих условиях обеспечение действенного надзора за выполнением законодательства о сохранности социалистической собственности прежде всего зависит от того, насколько прокуратура информирована о положении дел на местах и правильно определяет главное направление своей деятельности. Такая информация регулярно поступает из контролирующих органов и областных ведомств, и на основе этих сведений прокуратура области осуществила ряд результативных проверок.

Следует отметить, что прокуроры не ограничивают свою задачу только выявлением нарушений законов и их устранением. Не менее важно определить отношение к случившемуся со стороны должностных лиц, в обязанности которых входит принятие мер к предупреждению правонарушений. Как, если не попустительством, можно назвать действия иных руководителей, которые допускают к материальным ценностям лиц, запятнавших себя на прежней работе, не проводят ревизий или с необдуманной легкостью списывают за счет государства значительные убытки, возникшие по вине конкретных работников. За последние годы органы прокуратуры неуклонно привлекают к ответственности таких должностных лиц.

Бесхозяйственность — понятие широкое, и пока еще не сформулировано четкое определение этого понятия. Давно назрела необходимость выработать точное определение бесхозяйст-

венности как вида правонарушения и установить его состав. В уголовном законодательстве такого состава преступления нет (кроме ст. 150 УК Казахской ССР). Поэтому следует поддержать предложение ряда авторов о введении в уголовные кодексы нормы об уголовной ответственности за бесхозяйственность, повлекшую серьезные последствия [4, с. 47]. Попутно отметим, что в ряде социалистических государств бесхозяйственность как самостоятельное преступление предусмотрено в уголовных кодексах.

Постоянного внимания со стороны прокуратуры требуют факты порчи, утраты и бесхозяйственного использования материальных ценностей, выпуска недоброкачественной продукции, неудовлетворительной сохранности общественного животноводства, простоев подвижного состава железнодорожного транспорта и потерь топливно-энергетических ресурсов. Этот перечень, конечно, не исчерпывает всех проявлений бесхозяйственности, но в достаточной мере отражает главные направления в борьбе с этим злом.

Для решения намеченной XXVI съездом КПСС продовольственной программы огромное значение имеет искоренение элементов бесхозяйственности в общественном животноводстве. Поэтому данному участку прокурорского надзора уделяется особое внимание. Проявляя настойчивость и принципиальность, горрайпрокуроры активно влияют на положение дел с сохранностью общественного животноводства. За два с половиной года по протестам прокуроров отменено около 300 решений правлений колхозов и распоряжений директоров совхозов о списании падежа за счет хозяйств, а по искам прокуроров в порядке ст. 118 ГПК УССР взыскано в судебном порядке с виновных почти полмиллиона рублей. Часть должностных лиц привлечена к дисциплинарной ответственности, а некоторые работники, по вине которых был допущен значительный падеж скота, понесли наказание в уголовном порядке. Вследствие вмешательства прокуроров администрация многих колхозов и совхозов приняла меры к улучшению условий содержания скота и возмещению ущерба за счет виновных.

Прокуратура Союза ССР после соответствующей проверки признала положительной практику органов прокуратуры Харьковской области по надзору за исполнением законодательства о борьбе с бесхозяйственным использованием топливно-энергетических ресурсов. Согласно действующему законодательству функции надведомственного контроля осуществляются в условиях Харьковской области инспекциями управлений «Харьковнефтепродукты», «Харьковэнерго» и «Харьковгаз». Малочисленные и разобщенные, они больше заняты фиксацией фактов перерасхода лимитов топливно-энергетических ресурсов, нежели принятием мер воздействия к виновным. Прокурорскими проверками установлено, что в отдельных районах нарушений выявлено



много, а материалы в административные комиссии не передаются. К тому же для работников нефтебаз, являющихся по должности также инспекторами, эта дополнительная нагрузка оказывается непосильной. Качество и результативность их проверок — низкие. В связи с этим целесообразно в законодательном порядке учредить единую государственную инспекцию по контролю за использованием топливно-энергетических ресурсов с предоставлением ей соответствующих прав. В этом случае повысится авторитет инспекции и эффективность ее деятельности.

Большой ущерб государству причиняет выпуск недоброкачественной, нестандартной или некомплектной продукции. Материалы прокурорских проверок, проведенных в последнее время, позволяют определить основные причины, отрицательно сказывающиеся на качестве продукции: нарушения технологической дисциплины, применение недоброкачественного сырья, неисправное оборудование, неритмичная работа, безнаказанность бракоделов. Нередко принижается роль отделов технического контроля, в их состав не всегда подбираются квалифицированные специалисты, далеко не по всем фактам выпуска брака ОТК применяют предусмотренные законом меры.

Иногда ответственность виновных подменяется экономическими санкциями в отношении хозяйственных организаций. В системах Министерства легкой промышленности СССР с виновных взыскано менее 6%, Министерства мясо-молочной промышленности — 1% от общей суммы ущерба, причиненного выпуском брака [5, с. 9]. В конечном итоге получается, что бремя ущерба возлагается на государство. С этим пороком активно борются органы прокуратуры. По актам прокурорского реагирования понесли материальную ответственность директора макаронной фабрики, дрожжевого завода, завлабораторией Изюмского маслозавода и др.

В ряде случаев нерадивые хозяйственники допускают выпуск недоброкачественной продукции систематически или в крупных размерах. В соответствии со ст. 147 УССР к виновным должны быть применены меры уголовного воздействия. Прокуратурой Харьковской области накоплен известный опыт по привлечению бракоделов к уголовной ответственности. Понесли уголовное наказание руководители филиала № 4 объединения обувных предприятий, кожгалантерейной фабрики, Первомайского маслозавода и др.

Однако в применении ст. 147 УК УССР встречаются известные трудности. Строгое ограничение субъектов преступления, предусмотренного этой нормой, в настоящее время противоречит тенденциям в развитии социалистической промышленности. Создание производственных объединений, укрупнение предприятий возлагает на директора, главного инженера столь широкие обязанности, что они просто не в состоянии лично контролировать качество выпускаемой продукции. В то же время начальники

цехов и других структурных подразделений, которые непосредственно виновны в выпуске брака, остаются вне действия уголовного закона. Поэтому нельзя не согласиться с предложением В. Я. Тацья о необходимости расширения круга субъектов этого преступления. Иначе, как он справедливо замечает, практические органы лишены возможности эффективно применять этот закон [4, с. 69—75]. Внесение изменений в уголовное законодательство об ответственности за выпуск недоброкачественной продукции позволит более эффективно применять меры уголовного наказания и повысит предупредительное значение уголовного закона.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45. 2. Гельфери М., Нерсесян В. Целесообразно восстановить состав преступной бесхозяйственности. — Соц. законность, 1981, № 6, с. 47. 3. Рекунов А. XXVI съезд КПСС и задачи органов прокуратуры. — Соц. законность, 1981, № 4, с. 3—8. 4. Тацкий В. Я. Уголовная ответственность за выпуск недоброкачественной промышленной продукции. — Харьков: Вища школа. Изд-во при Харьк. ун-те. — 81 с. 5. Черменский И. Повысить эффективность прокурорского надзора за соблюдением законности в хозяйственной деятельности. — Соц. законность, 1979, № 11, с. 6—9. 6. Правда, 1981, 23 мая.

Поступила в редколлегию 10.03.81

# ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

Выпуск 8

Редактор *В. Н. Забелин*  
Обложка художника *В. Н. Овчинникова*  
Художественный редактор *В. Е. Петренко*  
Технический редактор *Л. Т. Момот*  
Корректоры *Л. А. Федоренко, В. Л. Максименко*

Информ. бланк № 5940  
Сдано в набор 30.07.81. Подп. в печать 29.10.81. БЦ 09318. Формат 60x90<sub>1/16</sub>. Бумага типогр. № 3. Лит. гарн. Выс. печать. 9 усл. печ. л. 9,25 усл. кр.-отг. 10,3 уч.-изд. л. Тираж 1000 экз.  
Изд. № 980. Зак. 1034. Цена 1 р. 40 к.

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

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