

# ПРОБЛЕМЫ социалистической ЗАКОННОСТИ

15 | 85



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

# ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

ВЫПУСК 15

Республиканский  
межведомственный  
научный  
сборник

Основан в 1976 г.

код экземпляра

302199



Харьков  
Издательство при Харьковском  
государственном университете  
издательского объединения „Вища школа“  
1985



## СОДЕРЖАНИЕ

Страхов Н. Н. Образование СССР — торжество ленинской национальной политики.	3
Барахтия В. А. Советский Союз — многонациональное союзное государство.	10
Гончаренко В. Д. В. И. Ленин о Советском многонациональном государстве.	18
Цвик М. В. Развитие конституционных основ советской демократии.	25
Рогожин А. И. Федеративные отношения братских советских республик до образования Союза ССР.	34
Свечкарев А. И. Принцип равенства субъектов социалистической федерации.	41
Яновский М. В. Первые советские конституции и международная правосубъектность советских суверенных республик.	48
Сафронова И. П. Становление УССР как неотъемлемой части СССР (по материалам Всеукраинских съездов Советов).	55
Шувалова В. А. Советский Союз и страны социалистической ориентации.	63
Бару М. И., Пушкин А. А. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.	70
Горшенев В. М. Делегированное правотворчество в свете новейшего законодательства СССР.	78
Попов А. А. Образование СССР и международно-правовое правопреемство.	87
Румянцев В. А. Важный шаг в объединительном движении украинского народа за создание Союза ССР.	91
Власенко С. И. Сотрудничество РСФСР и УССР по укреплению социалистической законности в 1921—1922 гг.	95
Евграфов П. Б. Свод законов Украинской ССР (проблемы структуры).	102
Бущенко П. А. Эволюция содержания права на труд в законодательстве СССР.	110
Самсонов В. Н., Лбов А. С. Законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: вопросы соотношения.	115
Комаров В. В. Роль арбитражных комиссий в совершенствовании хозяйственных отношений в СССР (по материалам арбитражной практики 1922—1931 гг.).	121

### Трибуна молодого ученого

Новиков Е. В. Структура правоприменительных актов.	124
Мирошниченко Т. Н. Диалектика соотношения типичного, нетипичного и нетрадиционного в праве.	128
Речицкий В. В. Социально-политическое содержание конституционного права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами.	132
Захаров В. В. Об общности правовых норм, регулирующих отношения депутатов с избирателями.	135
Бенедик И. В. Правовая квалификация в структуре правоприменительного процесса.	138
Погребной И. М. О составе процессуального доказывания (общетеоретический аспект).	141
Таланов Ю. Н. О практике применения договоров на реализацию продукции подсобных производств и промыслов колхозов.	144
Подберезский Н. К. Правовые последствия участия в строительстве индивидуального жилого дома третьих лиц.	148
Кузнецов И. А. Административный процесс: сущность и структура	151

**ОБРАЗОВАНИЕ СССР — ТОРЖЕСТВО ЛЕНИНСКОЙ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Создание Союза ССР — прямое продолжение дела Великого Октября, открывшего новую эру в развитии человечества, убедительная победа пролетарского интернационализма, свидетельство торжества ленинской национальной политики. Рождение и успешное развитие первого в мире добровольного государственного союза равноправных народов, отмечал Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР К. У. Черненко, «являет собой пример принципиально нового, действительно справедливого решения одного из самых сложных вопросов развития человечества» [2, с. 399].

Величайшая заслуга в создании многонационального социалистического государства принадлежит В. И. Ленину. Убежденный интернационалист, он последовательно и непримиримо боролся за революционное сплочение всех трудящихся, за добровольный и равноправный союз наций, торжество истинной свободы и братства народов. «Политический и организаторский гений Ленина, его исполинская работа соединили в одно целое силу боевой организации коммунистов, революционную энергию пролетариата и неодолимое стремление народов к национальному равенству и свободе» [3, с. 4].

Образование СССР было обусловлено ходом общественного развития. Необходимость в прочном государственном объединении советских республик определялась экономическими и политическими причинами, задачами построения нового общества и надежной защиты завоеваний Октября от империалистической агрессии. «Исторический акт образования Союза Советских Социалистических Республик был подготовлен всем развитием революции. Он стал логическим итогом свободного волеизъявления всех народов, населявших Россию» [2, с. 539—540].

Создание Советского Союза было подготовлено всей предшествующей историей развития федеративных отношений между независимыми советскими республиками. С первых дней Октября Коммунистическая партия воспитывала у трудящихся

всех наций и народностей страны твердую решимость к единению, вырабатывала различные формы сотрудничества между ними. Благодаря последовательной теоретической, политической и организаторской работе партии к 1922 г. сложился тесный политический, военный, хозяйственный, дипломатический союз существовавших тогда советских республик, оформленный рядом договоров.

Решающую роль в создании единого союзного государства сыграла РСФСР [3, с. 3]. Советские республики сплачивались вокруг Российской Федерации, которая стала центром объединительного движения, своего рода прообразом будущего Союза ССР. В этом нашла выражение ведущая роль РСФСР — колыбели социалистической революции и казалось глубочайшее уважение и доверие ранее угнетенных и поработанных царизмом народов национальных окраин к рабочему классу России, ставшему ведущей силой интернационального сплочения. Именно об этом говорил на VII Всеукраинском съезде Советов М. В. Фрунзе, подчеркивая, что залогом успешного развития Украины является «теснейшая связь с РСФСР, нашей старшей советской сестрой» [4, с. 11—12].

В процессе развития и укрепления федеративных связей между отдельными республиками выработалась практика предоставления высшим органам власти и управления РСФСР некоторых функций по руководству хозяйственной, военной, внешнеполитической и иной деятельностью советских республик. Это было оформлено договорными отношениями республик с РСФСР. Отсюда особые права и компетенция СТО и ВСНХ РСФСР, единое планирование со стороны Госплана РСФСР, складывающееся единство бюджета и налоговой системы, единые основы законодательства и т. п. Представители всех независимых республик принимают участие в работе IX Всероссийского съезда Советов, включаются в состав Всероссийского ЦИК.

Федеративное объединение советских республик обеспечило победу над интервентами и белогвардейцами, способствовало успешному началу работы по восстановлению народного хозяйства. Однако к середине 1922 г. отчетливо выявились и негативные стороны сложившихся форм отношений. Начавшийся период мирного строительства настоятельно требовал совершенствования межнациональных связей, еще более тесного сплочения советских республик. Договорные связи каждой из республик с РСФСР в новых условиях оказывались явно недостаточными. Практика предоставления органам РСФСР некоторых важных функций по руководству политико-экономической деятельностью республик не решала проблемы, так как она создавала в отдельных случаях осложнения в совместной государственной работе. Слабой стороной в организации связей между независимыми советскими республиками была также их недо-

статочная юридическая оформленность. «Мы существуем,— указывалось, например, в запросе делегатов на 3-й сессии ВУЦИК VI созыва 15 октября 1922 г.,— как независимые республики на договорных началах с Российской Советской республикой; однако эти договорные отношения не полностью и не с достаточной ясностью изложены и зафиксированы по всем вопросам» [10].

Потребности социалистического строительства требовали поднять союзные связи на более высокую ступень, создать еще более тесное и прочное единство, оберегая при этом национальные интересы республик и четко регулируя их взаимоотношения. Необходим был, как отмечал М. В. Фрунзе, «пересмотр существующей связи между отдельными республиками... с целью достижения максимального единства» [4, с. 62]. А для этого нужно было найти новые, более совершенные формы советской федерации.

В начале 20-х годов все советские республики осознали необходимость пересмотра и дальнейшего уточнения существующих между ними взаимоотношений [4, с. 24], перехода к новым формам советской федерации. Однако поиск конкретных государственных форм союза, такого соотношения прав общесоюзных органов и республик, которые в максимальной степени обеспечивали бы успех делу единства, проходил в острых спорах. Такого рода формы были выработаны в результате длительных поисков. Осенью 1922 г. в развернувшейся по этим вопросам дискуссии сталкивались «различные, подчас весьма противоречивые идеи и планы, касающиеся путей создания единого многонационального социалистического государства» [2, с. 561].

Одни, например, считали возможным ограничиться объединением республик в рамках конфедерации, не создавая единых общегосударственных органов, наделенных большими полномочиями [11, с. 47—48], либо выделить из состава РСФСР все автономные республики и дать им права союзных республик [9, с. 252]. Подобные предложения означали ослабление государственного единства Советской страны даже по сравнению с уже достигнутым. Другие отстаивали прямо противоположную точку зрения. Игнорируя национальный вопрос в государственном строительстве, они советовали полностью слить советские республики с РСФСР и ликвидировать федерацию путем превращения всей Советской страны в унитарное государство [9, с. 252]. Наиболее популярным, однако, был проект так называемой «автономизации», т. е. вступления всех братских республик на правах автономных в состав РСФСР. Широкое распространение этой концепции объяснялось прежде всего тем, что в органах РСФСР уже сосредоточилось руководство некоторыми отраслями деятельности всех советских республик. Следовательно, концепция «автономизации» по сути была отражением сложившейся



к тому времени практики, со всеми ее недостатками и отрицательными последствиями.

Идею «автономизации» взяла за основу комиссия, созданная 11 августа 1922 г. Оргбюро ЦК РКП(б) для подготовки к Пленуму ЦК вопроса о взаимоотношениях советских республик. И хотя обсуждение плана «автономизации» на пленумах Центральных Комитетов Коммунистических партий советских республик выявило отсутствие единого мнения по данному вопросу, резолюция комиссии от 24 сентября 1922 г. все же гласила: «Признать целесообразным заключение договора между советскими республиками Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии, Армении и РСФСР о формальном вступлении первых в состав РСФСР...» [8, с. 296]. Высшими органами власти и управления Союза в таком случае становились ВЦИК, СНК и СТО РСФСР. Такое решение комиссии было глубоко ошибочным. Осуществление подобной «автономизации» нанесло бы серьезный удар принципу равноправия всех союзных республик, оно подорвало бы доверие к РСФСР со стороны угнетенных в прошлом народов. Ни план «автономизации», ни другие предложения о форме объединения республик не отвечали задачам дальнейшего укрепления дружбы советских народов, не могли стать основой для создания прочного союза советских республик.

Понадобился творческий гений и авторитет В. И. Ленина, чтобы преодолеть эти ошибочные тенденции в решении национальной проблемы, найти и отстоять единственно верный путь объединения народов — путь социалистического федерализма.

Ознакомившись с материалами комиссии Оргбюро ЦК РКП(б), В. И. Ленин в письме членам Политбюро от 26 сентября 1922 г. решительно отверг «автономизацию», ущемляющую права национальных республик, и сформулировал идею создания единого союзного государства в виде добровольного союза равноправных республик, разработал план их объединения на основе советской социалистической федерации, определил форму их объединения — Союз Советских Социалистических Республик [1, т. 45, с. 211—213]. «Залогом прочности этого союза Ленин считал полное взаимное доверие, добровольное согласие, исключение любой формы неравенства в отношениях между нациями» [3, с. 4]. Показательно, что теоретически обосновывая свое предложение создать «*новый этаж, федерацию равноправных республик*» [1, т. 45, с. 212], В. И. Ленин одновременно изложил и ценные практические соображения об организации высших органов власти и управления Союза ССР: создание общесоюзного ЦИК, принципы образования общесоюзных наркоматов и т. д.

Так, В. И. Лениным была открыта новая форма государственного объединения советских республик, определен качественно новый этап объединительного движения народов Советской

страны. Правильное решение вопроса о путях объединения советских республик — одна из бессмертных заслуг В. И. Ленина.

В соответствии с предложениями В. И. Ленина был коренным образом переработан первоначальный проект комиссии Оргбюро [8, с. 299]. И 6 октября 1922 г. Пленум ЦК РКП(б), всецело поддерживая ленинскую инициативу, признал необходимым «заключение договора между Украиной, Белоруссией, федерацией Закавказских республик и РСФСР об объединении их в «Союз Социалистических Советских Республик» [8, с. 302]. Постановление Пленума ЦК РКП(б) представляло собой развернутый ленинский план создания единого союзного многонационального социалистического государства, основанного на принципах пролетарского интернационализма — полной добровольности и равноправия советских республик, братской дружбы свободных народов.

Одновременно Пленум ЦК РКП(б) поручил специально выделенной для этого комиссии, в которую вошли представители объединяющихся республик, подготовить к учредительному съезду Советов СССР проект основ конституции создаваемого союзного государства [8, с. 302]. Комиссия выполнила указания В. И. Ленина и внесла в проект ряд новых моментов в духе ленинских положений. По инициативе М. И. Калинина вместо намеченного ранее ЦИК высшим органом Союза был назван съезд Советов объединяющихся республик, который избирал бы ЦИК СССР [8, с. 300]. 30 ноября 1922 г. Политбюро ЦК РКП(б) утвердило разработанные комиссией «Основные пункты Конституции Союза Советских Социалистических Республик» [8, с. 306—308] и передало их для рассмотрения и утверждения ЦК Коммунистических партий объединяющихся республик и республиканским съездам Советов.

Ленинская идея создания Союза ССР получила горячую поддержку на местах. Во всех республиках — на Украине, в Белоруссии, в республиках Советского Закавказья — на бесчисленных митингах и собраниях, съездах и конференциях трудящиеся одобряли ленинский план построения единого союзного многонационального государства рабочих и крестьян. Примером может служить резолюция VII съезда Советов Харьковской губернии, который, считая «правильной мыслью о создании Союза Социалистических Республик», призвал свою делегацию на Всеукраинском съезде Советов «всемерно поддерживать идею свободного по воле самих республик объединения...» [8, с. 327].

В декабре 1922 г. общенародное движение за объединение в единое союзное государство вступает в завершающую фазу своего развития. Оно получает четкое и ясное выражение в решениях верховных органов государственной власти советских республик — съездов Советов.

На Украине вопрос о союзном объединении советских республик рассматривался на VII Всеукраинском съезде Советов.

13 декабря 1922 г. съезд единогласно принял Декларацию об образовании Союза Социалистических Советских Республик, обращенную «к рабочим и крестьянам России, Украины, Белоруссии, Грузии, Армении и Азербайджана с братским предложением немедленно приступить к оформлению уже ныне фактически существующего Союза советских республик» [4, с. 64]. Одновременно было утверждено постановление об основах Конституции Союза ССР [4, с. 64—65]. Обратившись к съездам Советов союзных республик с предложением «приурочить созыв Общесоюзного съезда ко времени окончания работ Всероссийского съезда Советов», VII Всеукраинский съезд Советов уполномочил избранных им 360 делегатов от имени УССР «на разработку и окончательное утверждение Конституции Союза Социалистических Советских Республик» [4, с. 89]. Завершая свою работу, съезд счел необходимым направить телеграмму В. И. Ленину: «Сейчас под звуки Интернационала Всеукраинским съездом Советов единогласно принята по докладу правительства резолюция о немедленном создании нового государственного объединения под названием «Союз Социалистических Советских Республик» [8, с. 360].

18 декабря 1922 г. IV Всебелорусский съезд Советов в постановлении подчеркнул, что предложение об образовании Союза ССР всецело «отвечает жизненным интересам Советской Белоруссии и поэтому должно получить скорейшее осуществление на предстоящем съезде всех советских республик». Поэтому съезд поручал своей делегации «дать во время работы съезда торжественное обещание и совершить формальные акты, закрепляющие братский Союз Социалистических Советских Республик» [8, с. 366]. Столь же единодушно было принято решение об образовании СССР и на I Закавказском съезде Советов [8, с. 349, 359].

Заключительным моментом рассмотрения вопроса об образовании Союза ССР в советских республиках явился X Всероссийский съезд Советов, работа которого началась 23 декабря 1922 г. По своему характеру и составу он выходил за рамки республиканского съезда: из 2210 делегатов 488 были делегатами от УССР, ЗСФСР и БССР, прибывшими на I съезд Советов СССР и приглашенными в качестве почетных гостей. Представители братских советских республик выступили с приветствиями на съезде, подтвердив добровольное и непреклонное решение представляемых ими народов образовать совместно с РСФСР могучий и единый Союз Советских Социалистических Республик. Так, М. В. Фрунзе отмечал в своем выступлении, что идея союза встретила самый горячий отклик среди широких рабоче-крестьянских масс Украины, что «ни на одном из наших съездов, начиная с волостных и уездных и кончая Всеукраинским, не раздалось ни одного голоса, направленного против идеи создания союза советских республик» [5, с. 191].

27 декабря X Всероссийский съезд Советов принял постановление о своевременности объединения республик на основе принципов добровольности и равноправия в Союз ССР [8, с. 369], одоблив тем самым ленинскую идею построения единого союзного государства. Съезд избрал делегацию РСФСР и поручил ей вместе с представителями УССР, ЗСФСР и БССР разработать проект Декларации и Договора об образовании СССР и представить его «на утверждение первого съезда Союза республик» [8, с. 369].

29 декабря 1922 г. состоялась конференция полномочных делегаций объединяющихся советских республик: РСФСР, УССР, ЗСФСР и БССР. Конференция обсудила порядок работы I съезда Советов СССР и постановила созвать его 30 декабря. Заслушав проект Декларации и проект Договора об образовании СССР, участники конференции единогласно утвердили эти акты [9, с. 370]. Утром 30 декабря полномочные делегации РСФСР, УССР, ЗСФСР и БССР подписали Декларацию и Договор об образовании Союза ССР. В этот же день в 11 часов утра открылся I съезд Советов СССР.

I съезд Советов Союза ССР был составлен из полномочных делегатов всех объединяющихся республик. Всего на съезд прибыло 2214 делегатов, 94,1% из них были членами Коммунистической партии [7, с. 4]. Съезду предстояло оформить объединение братских республик в единое государство, завершив ленинский план построения Союза ССР. И делегаты съезда обратились с пламенным приветствием к почетному председателю I съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Союза Советских Социалистических Республик — В. И. Ленину [7, с. 1].

Съезд единодушно принял Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик [6, с. 6—11]: В исторических актах I съезда восторжествовали ленинские идеи пролетарского интернационализма, братской дружбы и единства равноправных и суверенных народов Советской страны. При этом, «ввиду чрезвычайной важности принятой Декларации и заключенного Договора», I Всесоюзный съезд Советов, по предложению М. В. Фрунзе, постановил передать оба документа «на дополнительное рассмотрение ЦИК союзных республик с тем, чтобы отзывы союзных республик были представлены ЦИК Союза ССР». Последнему поручалось утвердить текст Декларации и Союзного Договора, ввести его в действие и представить на утверждение II съезда Советов СССР [6, с. 12]. Данная процедура, говорил М. В. Фрунзе, явится еще одной дополнительной гарантией того, что эти акты станут действительной основой «наших прочных взаимоотношений» [6, с. 11]. Так был создан нерушимый союз равноправных республик, был заложен, по словам М. И. Калинина, «первый камень действительно братского общежития» [6, с. 24].



в основу Конституции СССР 1924 г., законодательно закрепились правовые основы построения Советского Союза как единого государства, ленинские принципы взаимоотношений между СССР и союзными республиками.

Создание СССР, как подчеркивается в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик», — результат победы Великой Октябрьской социалистической революции, величайшая заслуга нашей партии, живое воплощение идей В. И. Ленина, ленинских принципов национальной политики [4, с. 3—5]. На основе научного анализа новой эпохи В. И. Ленин, развив взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса по национальному вопросу, выдвинул идею федеративного объединения многочисленных народов страны в рамках единого государственного союза, построенного на началах равенства и добровольности его субъектов, идею создания «добровольного, теснейшего союза Советских республик всех наций» [1, т. 38, с. 95].

Образование СССР и его развитие свидетельствуют о силе и жизненности ведущих начал Советского многонационального государства, основанного на принципах социалистического федерализма.

СССР представляет собой высшую форму советской федерации, субъектом которой являются суверенные союзные республики. Это союзное государство, федерация союзных республик. Федеративная форма государственного устройства СССР была определена уже в Договоре об образовании СССР. В нем подчеркивалось, что советские социалистические республики «объединяются в одно союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик» [6, с. 42]. В Конституции СССР 1936 г. Советский Союз также характеризуется как союзное государство. Хотя в прежнем конституционном законодательстве термин «федерация» не был применен, однако определение СССР как союзного государства отражало его федеративное устройство. Союзное и федеративное государство — понятия адекватные, выражающие одну и ту же форму государственного устройства [7, с. 3].

Федеративное устройство Союза ССР, его основные черты, полностью себя оправдавшие, получили законодательное подтверждение и дальнейшее развитие в Конституции СССР 1977 г., знаменующей дальнейшее укрепление национально-государственных устоев нашего общества. «Крупной вехой в упрочении национально-государственных устоев советского общества, — отмечал Ю. В. Андропов, — явилась новая Конституция СССР. В этом выдающемся документе не только подведены итоги предшествующего развития, но и обозначены прочные, устойчивые политико-правовые основы для дальнейшего расцвета и сближения всех наций и народностей страны» [5, с. 9].

Конституция СССР 1977 г., сохраняя преемственность с прежними союзными конституциями, подтверждает определение Советского Союза как союзного (федеративного) государства. Но вместе с тем она расширяет и углубляет это определение, дополняет его новыми чертами, соответствующими периоду зрелого социализма. «Союз Советских Социалистических Республик,— говорится в ст. 70 Конституции,— единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик».

Новым и весьма важным в этой формуле является прежде всего определение Союза ССР как единого союзного многонационального государства.

Советский Союз с момента своего образования строился как единое государство, прочно сплоченное общностью целей и задач государственное объединение советских республик. Однако в условиях развитого социализма неизмеримо упрочилось единство всех составных частей СССР. В связи с прогрессирующим сближением наций и народностей постоянно возрастают роль и значение союзного государства, укрепляются союзные начала государственного руководства в наиболее важных отраслях жизни страны [8, с. 19—21].

Таким образом, формула «СССР — единое союзное многонациональное государство» более точно отражает его федеративную природу. В ней выражается государственное единство советского народа, сплоченность всех наций и народностей, их дружба и братское содружество. «СССР,— подчеркивается в ст. 70 Конституции,— олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма».

Особого внимания заслуживает содержащееся в ст. 70 Конституции положение о том, что СССР как единое союзное многонациональное государство образован на основе принципа социалистического федерализма. Тем самым впервые в советском конституционном законодательстве отражается идея адекватности понятий «союзное» и «федеративное» применительно к советскому государству.

Советское многонациональное социалистическое государство было образовано в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик. Добровольность объединения советских республик и их полное равноправие — незыблемые принципы построения СССР. Эти ленинские принципы были закреплены в первых двух союзных конституциях, а ныне — в Конституции СССР 1977 г. (ст. 70).

Добровольность объединения означает, что республики объединились в результате свободного волеизъявления их народов.

Что касается равноправия союзных республик, то оно вытекает из равенства социалистических наций. Советская федерация, как отмечал В. И. Ленин, есть союз равных [1, т. 48, с. 235]. Это ленинское положение практически воплощается в том, что все входящие в СССР союзные республики имеют равные права во всех сферах жизни, независимо от величины территории, численности населения, уровня экономики и каких-либо других особенностей. Равноправие союзных республик выражается и в том, что все они в одинаковой степени представлены в высших государственных органах Союза ССР — Совете Национальностей Верховного Совета, Президиуме Верховного Совета, Совете Министров, Верховном Суде (ст. 110, 120, 128, 153 Конституции СССР).

В основе Советского многонационального федеративного государства лежит принцип демократического централизма. Этот принцип определяет отношения между СССР как единым союзным государством и его субъектами — союзными республиками. Принцип демократического централизма, указывал В. И. Ленин, не только не исключает и не противоречит федерации, но наилучшим образом сочетается с нею [1, т. 36, с. 151—152].

Принцип демократического централизма вытекает из самой природы СССР как единого союзного государства. Он позволяет наилучшим образом сочетать общие интернациональные интересы всех народов СССР с национальными интересами народа каждой республики, обеспечивает сочетание центрального руководства, единой политики во всех областях общественной жизни с широкой инициативой и самостоятельностью субъектов федерации.

Союз ССР с момента образования выступает как суверенное государство. Суверенитет СССР заключается в его независимости от других государств, верховенстве его государственной власти, ее самостоятельности при осуществлении своих функций внутри страны и в международном общении [9, с. 252—253]. Как суверенное государство Советский Союз проводит независимую внешнюю политику, руководствуясь волей и интересами советского народа. Основы этой внешней политики, выработанные В. И. Лениным, нашей партией, отражены в Конституции СССР (гл. 5). Одной из важных форм проявления суверенитета во внутригосударственной жизни является то, что СССР обладает территориальным верховенством. В Конституции СССР записано, что «территория СССР едина и включает территории союзных республик. Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию» (ст. 75). Конституция относит к ведению Советского Союза охрану государственных границ и территории СССР.

Союз ССР в лице своих высших органов государственной власти и управления решает по существу общие для СССР и союзных республик вопросы государственного, хозяйственного

и социально-культурного строительства. Он направляет деятельность союзных республик по осуществлению задач коммунистического строительства.

Суверенитет СССР проявляется и в том, что его Основной Закон определяет основы построения союзных республик, их права в отношениях с союзной властью, пределы, в которых республики самостоятельно осуществляют свою государственную власть.

Верховенство государственной власти Советского Союза проявляется в обязательности законов СССР для всех органов, учреждений, организаций и граждан страны. В Конституции записано, что «законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик. В случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует закон СССР» (ст. 74).

Суверенитет СССР выражает суверенитет народа, его полновластие и опирается на экономическую и военную мощь Советского союзного государства, единство общества зрелого социализма, дружбу трудящихся всех наций и народностей страны.

Одна из особенностей федеративного устройства Союза ССР состоит в том, что суверенитетом обладает не только сам Союз как единое союзное государство, но и его субъекты — союзные республики. Суверенитет СССР и союзных республик органически сочетается, один как бы дополняет другой. Суверенитет союзных республик осуществляется в пределах их прав, установленных Конституцией СССР и конституциями союзных республик. Суверенные права союзных республик охраняются Союзом ССР (ст. 81).

Суверенитет Союза ССР находит свое юридическое выражение в его компетенции. Являясь единым суверенным государством, Советский Союз самостоятельно определяет круг вопросов, находящихся в его ведении, и свои полномочия (права и обязанности). Компетенция СССР устанавливается Конституцией СССР. В соответствии с ленинским принципом демократического централизма Конституция относит к ведению Союза ССР вопросы, имеющие общегосударственное значение, обеспечивая самостоятельность союзных республик в руководстве их внутренними делами. При этом Конституция четко разграничивает вопросы, составляющие исключительную компетенцию самого Союза ССР, и вопросы, находящиеся в общей, совместной компетенции СССР и союзных республик.

Компетенция Союза ССР и союзных республик не оставалась неизменной. В процессе социалистического строительства происходило перераспределение компетенции между СССР и союзными республиками, обусловленное конкретно-историческими условиями. В таком перераспределении компетенции проявляется, с одной стороны, укрепление единства союзного государ-



ства, союзных начал, а с другой — повышение роли союзных республик, укрепление суверенитета. Эти взаимосвязанные тенденции развития Советского союзного государства особенно ярко отражены в действующей ныне Конституции СССР. В ней в полной мере сохраняются суверенные права союзных республик, установленные в прежних союзных конституциях. Остаются и гарантии этих прав. Более того, к ним добавляются новые, такие, как право участия республик в решении союзными органами вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР (ст. 77). За союзными республиками в лице их высших органов государственной власти закрепляется право законодательной инициативы (ст. 113). В то же время прогрессирующее сближение наций и народностей СССР обуславливает необходимость укрепления союзных начал государства.

Укрепление государственного единства во взаимоотношениях Союза ССР с его составными частями — союзными республиками, усиление общесоюзных начал находит конкретное выражение в ст. 16 Конституции СССР. «Экономика СССР,— записано в этой статье,— составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны».

Усиление союзных начал отражено также в некоторых положениях ст. 73 Конституции СССР, в которой устанавливается компетенция СССР. Особенность действующей Конституции СССР заключается в том, что она, в отличие от Конституции СССР 1936 г., содержащей исчерпывающий перечень вопросов, отнесенных к ведению СССР, не закрывает этого перечня. А это означает, что, помимо перечисленных в ст. 73 вопросов, Союз ССР вправе решать и другие вопросы общесоюзного значения (п. 12). Союзу ССР предоставлены некоторые новые полномочия, такие, как установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления (п. 3); обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР (п. 4); проведение единой социально-экономической политики, руководство экономикой страны, определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов (п. 5).

Таким образом, двуединая тенденция развития Советского союзного государства, получившая отражение в Конституции СССР, заключается в том, что происходит укрепление суверенных прав союзных республик при одновременном укреплении его общесоюзных начал. Такое развитие Советского Союза находится в полном соответствии с заветами В. И. Ленина о том, что «необходимо стремиться к более и более тесному федеративному союзу» [1, т. 41, с. 164], т. е. к единству в рамках федеративного государства.

Советское многонациональное союзное государство отличается от любого буржуазного государства такими особенностями, которые дали ему возможность сплотить все нации и народности страны под знаменем пролетарского интернационализма. Оно олицетворяет небывалые ранее в истории отношения братского содружества свободных народов, строящих под руководством ленинской партии коммунистическое общество. Это содружество народов нашей многонациональной Родины, их единство и братская дружба являются одним из самых крупных завоеваний социализма [2, с. 18—19].

Дружба народов Страны Советов обусловлена самой природой социалистического строя. Она базируется на общественной собственности на средства производства, единой политической основе советских республик, входящих в Союз ССР, общей идеологии и духовных интересах. Она явилась могучим фактором победы советского народа в Великой Отечественной войне, восстановления разрушенного фашистскими оккупантами народного хозяйства и построения развитого социалистического общества.

В настоящее время братская дружба народов СССР сплотила в едином союзном государстве 15 союзных, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 автономных округов. Это — могучая социалистическая семья, объединяющая свыше 100 национальностей. Такое богатство форм национальной государственности явилось результатом последовательной реализации ленинской национальной политики. «Жизнь убеждает: Союз ССР — это динамичная и эффективная форма государственного объединения советских наций и народностей, рассчитанная на весь исторический период постепенного перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление» [4, с. 13].

Объединение всех народов страны в единый союз, создание единого многонационального социалистического государства открыло невиданные возможности социального, экономического и культурного прогресса нашей Родины. За годы своего существования Советский Союз превратился в могучую индустриальную державу с высокомеханизированным сельским хозяйством, передовой наукой и культурой. Бурный экономический рост Советского Союза создал надежную основу для неуклонного подъема благосостояния всех народов нашей страны.

Величайшим достижением созидательной деятельности трудящихся масс является то, что в СССР построено развитое общество зрелого социализма. Это — общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность людей — советский народ. С построением развитого социализма

30 декабря 1922 г. волей народов нашей страны был создан Союз Советских Социалистических Республик — первое в мире единое союзное многонациональное государство рабочих и крестьян [3, с. 3]. «Невозможно переоценить значение этого исторического акта,— указывает К. У. Черненко,— для формирования братских национальных отношений, для развития социалистической государственности, строительства нового общества» [2, с. 561]. Вся история Союза ССР — это история возникновения и упрочения нерушимого единства и дружбы всех советских наций и народностей, их подлинного и всестороннего расцвета, роста могущества Советского многонационального государства, построения под испытанным руководством Коммунистической партии зрелого социалистического общества. И сегодня Советский Союз предстает перед всем миром как дружная семья равноправных республик, как живое воплощение идей В. И. Ленина, как величайшее творение ленинской партии, которая стояла у истоков создания СССР и успешно ведет народы нашей страны по пути коммунистического строительства.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Черненко К. У. Избранные речи и статьи. 2-е изд. доп., М., 1984, 670 с. 3. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 года. — Коммунист, 1982, № 4, с. 3—15. 4. VII Всеукраинский съезд Советов: Стеногр. отчет. Х., 1922, 98 с. 5. X Всероссийский съезд Советов: Стеногр. отчет с приложениями. М., 1923, 227 с. 6. I-й съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик: Стеногр. отчет с приложениями. М., 1923, 26 с. 7. Постановления первого съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик. М., 1923, 11 с. 8. Образование Союза Советских Социалистических Республик: Сб. документов. М., 1972, 530 с. 9. Златопольский Д. Л., Чистяков О. И. Образование Союза ССР. М., 1972, 319 с. 10. Коммунист. Орган Центрального и Харьковского губернских комитетов КП(б)У, 1922, 17 окт. 11. Палиенко Н. И. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. Х., 1923. 52 с.

Поступила в редколлегию 29.03.82.

---

В. А. Барахтян, канд. юрид. наук

Харьков

## СОВЕТСКИЙ СОЮЗ — МНОГОНАЦИОНАЛЬНОЕ СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО

---

I съезд Советов СССР, состоявшийся 30 декабря 1922 г., принял Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик, положив тем самым начало существованию новой, высшей формы федеративного объединения советских республик. В этих исторических документах, легших

Советское государство, выполнив задачи диктатуры пролетариата, стало общенародным.

В новых исторических условиях, предопределивших принятие новой Конституции СССР — Конституции зрелого социализма, КПСС последовательно проводит политику, направленную на дальнейшее развитие всей политической системы советского общества, совершенствование руководства социалистической экономики, укрепление единства и братской дружбы народов СССР.

Выдающиеся успехи в социалистическом и экономическом развитии Советского Союза являются успехами всех входящих в его состав республик. «Наш курс,— подчеркивается в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии,— наращивание материального и духовного потенциала каждой республики и вместе с тем его максимальное использование для гармоничного развития всей страны. На этом пути мы добились поистине исторических достижений» [3, с. 55].

С первых лет Советской власти партия строила свою политику так, чтобы как можно быстрее поднять бывшие национальные окраины России до уровня развития ее центра и тем самым преодолеть их фактическое неравенство. И эта перво-степенной важности задача в сравнительно короткий срок была успешно решена. Важнейшую роль в этом сыграли тесное сотрудничество всех наций страны и прежде всего бескорыстная помощь русского народа [3, с. 55—57].

Многолетний опыт советских республик свидетельствует, что коренные изменения в их экономической, политической и духовной жизни стали возможными благодаря их вхождению в Союз ССР. Путь, пройденный всеми республиками, показывает непобедимую силу социалистического содружества наций, объединенных общими интересами и единой целью, огромную силу ленинской дружбы как фактора социально-экономического развития.

Советский Союз — образец многонационального социалистического государства. Он основан на братской дружбе и содружестве всех народов страны, на общности их целей и задач, сформулированных в преамбуле Конституции СССР. Экономические и культурные связи народов СССР становятся все более тесными и многообразными. Идет великий процесс сближения народов, укрепления нерасторжимости их дружбы и братства, единства и сплоченности [3, с. 55].

На нынешнем этапе коммунистического строительства складываются все более благоприятные условия дальнейшего расцвета наций и их сближения. Придавая первостепенное значение этому историческому процессу, обусловленному последовательным проведением ленинской национальной политики, КПСС всегда исходила и исходит из сочетания интересов каждой нации и народности с интересами всего советского народа. Это



отражено в Основном Законе государства, который обеспечивает подлинно демократическое сочетание общих интересов многонационального Союза и интересов каждой из образующих его республик, всесторонний расцвет и неуклонное сближение всех наций и народностей нашей страны.

Одним из неперемennых условий дальнейшего развития дружбы и сотрудничества народов СССР является всестороннее развертывание социалистической демократии. «Дальнейшее развитие дружбы и сотрудничества народов СССР,— указывал Ю. В. Андропов,— в значительной мере зависит от углубления социалистической демократии. Все более широкое участие трудящихся всех национальностей в управлении общественными и государственными делами — так в самом сжатом виде можно охарактеризовать ведущую тенденцию нашей политической жизни» [5, с. 15—16].

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. 320 с. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 4. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 года. М., 1982. 58 с. 5. Андропов Ю. В. 60 лет СССР. М., 1983. 30 с. 6. Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сб. документов. 1917—1936: В 3-х т. М., 1960. Т. 3. 339 с. 7. Златопольский Д. Л. Развитие ленинских идей о советской федерации в новой Конституции СССР.— Сов. гос-во и право, 1979, № 4, с. 3—10. 8. Кириченко М. Г. Единое союзное многонациональное государство. М., 1978. 88 с. 9. Лепешкин А. И. Советский федерализм. М., 1977. 320 с.

Поступила в редколлегию 23.02.82.

---

В. Д. Гончаренко, канд. юрид. наук

Харьков

---

## В. И. ЛЕНИН О СОВЕТСКОМ МНОГОНАЦИОНАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ

---

Величайшая заслуга в деле научной разработки теоретических основ Советского многонационального государства принадлежит вождю большевистской партии и основателю Советского государства В. И. Ленину. Опираясь на основополагающие идеи К. Маркса и Ф. Энгельса, творчески их развивая, он создал стройное учение по национальному вопросу, разработал научные принципы национальной политики Коммунистической партии, в том числе в области создания многонационального Советского государства. В постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик» подчеркнуто, что «создание Союза ССР — живое воп-

ложение идей Владимира Ильича Ленина, ленинских принципов национальной политики» [3, с. 4].

Одной из исторических заслуг В. И. Ленина является создание концепции советской федерации как формы строительства многонационального государства нового типа. Как и ленинское открытие новой формы власти трудящихся — Советов, разработка такой концепции представляла собой величайший научный подвиг, имевший первостепенное значение для судеб всех советских народов; она явилась теоретической основой создания Союза ССР — высшей формы советской федерации. На базе ленинских принципов советской федерации было создано и получило дальнейшее развитие единое союзное многонациональное социалистическое государство — СССР.

К выводу о допустимости в принципе федеративного устройства страны В. И. Ленин пришел весной 1917 г. На седьмой (Апрельской) Всероссийской конференции РСДРП(б) он говорил: «Мы хотим братского союза всех народов. Если будет Украинская республика и Российская республика, между ними будет больше связи, больше доверия. Если украинцы увидят, что у нас республика Советов, они не отделятся, а если у нас будет республика Милюкова, они отделятся» [1, т. 31, с. 436]. В последующих выступлениях и статьях В. И. Ленин еще четче выделяет идею создания братского союза наций, их тесного федеративного государственного союза. Так, в «Наказе выбираемым по заводам и по полкам депутатам в Советы рабочих и солдатских депутатов», написанном в мае 1917 г., говорилось: «Великороссы предлагают братский союз всем народам и составление общего государства по добровольному согласию каждого отдельного народа» [1, т. 32, с. 41]. В речи на I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов в июне 1917 г. В. И. Ленин предложил: «Пусть Россия будет союзом советских республик» [1, т. 32, с. 286]. Мысль о возможности в России социалистической федерации нашла свое дальнейшее развитие в написанной им в августе—сентябре 1917 г. работе «Государство и революция».

После победы Октября в силу коренных исторических изменений в стране В. И. Ленин выдвинул идею создания социалистической федерации как план государственного устройства Страны Советов. Это объясняется рядом обстоятельств.

В. И. Ленин еще в канун Октябрьской революции выявил тенденцию к усилению роли социалистической направленности национально-освободительного движения. В борьбе за свое социальное освобождение трудящиеся национальных окраин решительно шли в союзе с русским рабочим классом, всеми трудящимися русской национальности. Однако в деле национального освобождения у значительной части трудящихся окраин еще проявлялось недоверие к русской нации, чем воспользовались националисты, добившиеся того, что ряд национальностей

после Октябрьской революции оказался отделенным от революционного центра страны. Строительство федерации было шагом вперед от их обособленности к объединению с РСФСР. Первые же возникшие на окраинах советские республики безоговорочно высказались за сохранение единства с Советской Россией. В условиях зарождавшегося социалистического строя оказалось возможным при последовательном руководстве пролетарской партии добиться того, что организованные на советских, социалистических началах федерация и автономия вовсе не противоречили демократическому централизму в экономической и политической жизни общества, хотя именно эти опасения в дооктябрьский период были особенно сильными. Социалистическая федерация оказалась наиболее приемлемым средством сохранения единства трудящихся центра и окраин в условиях, когда местная буржуазно-националистическая контрреволюция в союзе с иностранным империализмом пыталась оторвать эти окраины от Советской России и сохранить там власть капиталистов и помещиков [11, с. 103—104].

Указания о необходимости установления федеративных отношений между советскими республиками были высказаны В. И. Лениным в ряде работ послеоктябрьского периода. Так, в опубликованном 5(18) декабря 1917 г. «Манифесте к украинскому народу с ультимативными требованиями к Украинской раде» подчеркивалось, что СНК признает право Украинской республики вступить в договор с Российской Советской республикой «о федеративных и тому подобных взаимоотношениях между ними» [1, т. 35, с. 143].

Идея социалистической федерации нашла свое законодательное закрепление в написанной В. И. Лениным и принятой III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г. исторической «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа». В этом конституционном акте говорилось, что «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» [1, т. 35, с. 221].

По мере укрепления Советской власти становилось ясным, что советская федерация открывает путь к теснейшему сплочению народов в едином многонациональном государстве. Поэтому не случайно проблемам федерации В. И. Ленин уделял в этот период еще большее внимание. Так, в первоначальном варианте статьи «Очередные задачи Советской власти» Владимир Ильич обосновывал необходимость строить многонациональное государство на основе принципа демократического централизма с применением федерации и автономии как форм государственного союза трудящихся различных наций [1, т. 36, с. 151].

К этому времени в трудах В. И. Ленина, и прежде всего в его «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого на-

рода», были уже четко сформулированы основные принципы советской федерации. Декларация, эта конституционная хартия Великой Октябрьской социалистической революции, закрепляла следующие принципы советской федерации: построение ее на базе Советов; по национальному принципу; на началах полной добровольности объединения республик. Кроме того, В. И. Ленин сформулировал и обосновал такие принципы советской федерации, как равноправие объединяющихся республик и демократический централизм [8, с. 38].

Обобщение В. И. Лениным практического опыта использования федерации в начальный период Советской власти нашло свое закрепление в первой Советской Конституции — Конституции РСФСР 1918 г., разработанной при его непосредственном участии. Конституция определила федеративные формы государственного устройства РСФСР.

В период гражданской войны и иностранной военной интервенции В. И. Ленин и Коммунистическая партия продолжали совершенствовать формы государственного союза народов, открыв такие формы советской федерации, как договорная федерация, положенная в основу взаимоотношений независимых республик, и федерация, базировавшаяся на автономии, на которой строились взаимоотношения народов внутри РСФСР [11, с. 106].

Громадное значение в это время имела договорная федерация, которая начала складываться в конце 1918 — начале 1919 г., когда после изгнания германских оккупантов была восстановлена Советская власть на Украине и были образованы Эстонская, Литовская, Латвийская и Белорусская независимые советские республики. Поистине программное значение в решении этой задачи имел подготовленный В. И. Лениным «Проект директивы ЦК о военном единстве» [1, т. 38, с. 400—401], в котором по существу содержался развернутый план укрепления федеративных отношений между братскими советскими республиками по многим направлениям. 12 мая 1919 г. на заседании Политбюро ЦК РКП(б) с участием В. И. Ленина был рассмотрен проект экономического соглашения РСФСР с другими советскими республиками как важнейшей части складывавшегося военно-политического союза между республиками [4, с. 185].

Ленинские идеи о путях создания военно-политического союза нашли горячую поддержку во всех советских республиках. 1 июня 1919 г. ВЦИК, исходя из указаний В. И. Ленина и учитывая предложения ЦИК Украины и Совета обороны Литвы и Белоруссии и правительства Советской Латвии, принял декрет «Об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом» [6, с. 131]. Этот декрет сыграл огромную роль в развитии федеративных связей между братскими республиками, он

законодательно оформил военно-политический союз независимых советских республик.

Итоги строительства советского многонационального государства на основе федерации в период гражданской войны и иностранной военной интервенции были подведены В. И. Лениным в написанных им летом 1920 г. в связи с подготовкой ко II Конгрессу Коминтерна тезисах по национальному и колониальному вопросам. В тезисах В. И. Ленин теоретически обобщил богатый практический опыт Коммунистической партии по руководству национально-государственным строительством. Федерация, по словам В. И. Ленина, на практике обнаружила свою целесообразность как в отношениях РСФСР с другими советскими республиками, так и внутри РСФСР [1, т. 41, с. 164]. В ходе подготовки тезисов В. И. Ленин определил также важнейшее содержание федеративных отношений. Он писал: «*Опыт РСФСР: конкретный учет содержания федерации (железные дороги, почта, военное дело, народное хозяйство и пр.)*» [2, с. 131]. Таким образом, В. И. Ленин видел содержание федеративных отношений между советскими республиками не только в их тесном политическом, но и в складывавшемся и развивавшемся экономическом, военном и культурном сотрудничестве и взаимопомощи. При этом В. И. Ленин особо выделял значение самых тесных экономических, хозяйственных связей, которые были важнейшим условием государственного объединения братских республик.

Накопленный опыт использования советской федерации позволил В. И. Ленину определить в названных тезисах задачу совершенствования государственного союза народов Страны Советов. Он указывал, что советским независимым республикам и впредь «необходимо стремиться к более и более тесному федеративному союзу» [1, т. 41, с. 164].

Сложившаяся после окончания гражданской войны внутриполитическая и внешнеполитическая обстановка требовала дальнейшего развития федеративных связей независимых советских республик. Чтобы двинуться вперед по пути строительства социализма, им предстояло прежде всего преодолеть разруху, восстановить подорванные войнами производительные силы, преодолеть отсталость, улучшить условия жизни трудящихся. Эти задачи можно было решить скорее и успешнее, развивая хозяйство по единому плану, рационально используя возможности разделения труда между отдельными районами страны. Сохранялась также угроза новой империалистической интервенции. Отстоять Советскую власть, независимость Родины, окруженной сильными в военном отношении капиталистическими державами, трудно было без теснейшего союза, без полного объединения военных, политических и дипломатических усилий братских республик.

Вместе с тем государственный союз независимых советских республик в 1921—1922 гг. по-прежнему основывался на договорной федерации. Он был оформлен двусторонними союзными рабоче-крестьянскими договорами РСФСР с другими братскими республиками. Требовалось найти такие государственные формы союза между республиками, такое соотношение компетенции общедоделативных и республиканских органов государственной власти, которые в наибольшей степени обеспечили бы успех дела социалистического строительства.

К лету 1922 г. стало совершенно очевидным, что вопрос о коренном улучшении и совершенствовании сложившихся доделативных взаимоотношений — это вопрос принципиального значения, жизненно важный для всей доделативной независимых советских республик [9, с. 367].

Опираясь на инициативу партийных и советских органов братских республик, Политбюро ЦК РКП(б) 10 августа 1922 г. приняло решение создать комиссию, которая должна была подготовить для Пленума ЦК РКП(б) проект предложения по вопросу об усовершенствовании доделативных взаимоотношений между РСФСР и другими советскими республиками. 11 августа Оргбюро ЦК РКП(б) утвердило состав этой комиссии. Как известно, комиссией был допущен ряд серьезных ошибок. Составленный И. В. Сталиным план предлагал исходить из того, что единым союзным Советским государством провозглашалась РСФСР, в состав которой должны были войти на правах автономных республик все другие независимые республики (УССР, БССР, Закавказские советские республики). По плану высшими органами власти и управления союза должны были быть ВЦИК, СНК и СТО РСФСР [9, с. 370]. Это был так называемый план «автономизации», который отражал взгляды многих партийных и советских работников в центре и на местах. Данная точка зрения базировалась на успешном в целом опыте национально-государственного строительства в Российской Федерации, обеспечившего ликвидацию национального угнетения, равноправие наций и их содружество.

Между тем известно, что входившие в РСФСР нации и народности не ставили вопрос о своем отделении, и поэтому принцип автономии не задевал интересов ни одной из них. Объединение же на принципах автономии республик, уже оформившихся как самостоятельные государства, выглядело бы как ограничение их суверенных прав [7, с. 7].

В ходе развернувшейся осенью 1922 г. дискуссии по вопросам государственного единства республик было высказано также ошибочное суждение о возможности ограничиться объединением республик в рамках конфедерации, не создавая единых общегосударственных органов, наделенных большими полномочиями.



Понадобился гений и авторитет В. И. Ленина, чтобы преодолеть эти ошибочные тенденции, найти и отстоять единственно верный путь — путь социалистического федерализма. Убежденный интернационалист, В. И. Ленин последовательно и непримиримо боролся за революционное сплочение всех трудящихся, против любых перегибов в решении национальных проблем. Владимир Ильич внимательно изучил материалы комиссии ЦК РКП(б), соответствующие решения ЦК Компартий советских республик, имел беседы с членами комиссии и местными партийными и советскими работниками. 26 сентября 1922 г. В. И. Ленин обратился с письмом к членам Политбюро ЦК РКП(б), в котором выдвинул и обосновал гениальный план образования единого союзного государства в форме добровольного союза равноправных республик—Союза ССР. В. И. Ленин писал: «...мы признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию, «Союз Советских Республик Европы и Азии» [1, т. 45, с. 211]. Исключительно важное значение имели разработанные В. И. Лениным конституционные основы создаваемого Союза ССР. Он предложил, в частности, чтобы высшим органом государственной власти СССР был общесоюзный ЦИК, а не Всероссийский ЦИК, как предусматривалось планом «автономизации».

В письме от 26 сентября 1922 г. В. И. Ленин подвел итог пятилетнего периода огромной работы по созданию и упрочению федеративных связей советских республик, совершенствованию их государственного союза. 6 октября 1922 г. Пленум ЦК РКП(б) поддержал ленинские установки и признал необходимым «заключение договора между Украиной, Белоруссией, Федерацией Закавказских Республик и РСФСР об объединении их в «Союз Социалистических Советских Республик» [1, т. 45, с. 559]. Состоявшийся 30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов, отвечая на предложения республиканских съездов Советов об образовании СССР, принял Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Ленинские идеи и принципы по национально-государственному строительству получили детальное, развернутое воплощение в первой союзной Конституции 1924 г.

Создание единого союзного многонационального государства явилось важнейшей вехой в исторических судьбах всех народов Страны Советов. Как отмечал К. У. Черненко, «невозможно переоценить значение этого исторического акта для формирования братских национальных отношений, для развития социалистической государственности, строительства нового общества» [5, с. 561]. Образование СССР, вступление в него новых союзных республик приумножили возможности советских народов в строительстве социализма, защите революционных завоеваний. Победа советского народа в Великой Отечественной войне нагляд-

но продемонстрировала великую жизненную силу принципов ленинской национальной политики в государственном и военном строительстве.

Государственное единство республик обеспечило рациональное размещение производительных сил в стране с учетом исторически сложившегося разделения общественного труда, ликвидацию отсталости национальных окраин, стремительное социально-экономическое развитие всех республик, а в конечном счете — фактическое равенство всех наций и народностей.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Ленинский сборник, т. 35. 380 с. 3. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 года.— Коммунист, 1982, № 4, с. 3—15. 4. Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. М., 1976. Т. 7. 700 с. 5. Черненко К. У. Избранные речи и статьи. 2-е изд., доп. М., 1984. 670 с. 6. Образование и развитие Союза Советских Социалистических Республик (в документах). М., 1973. 736 с. 7. Великий Октябрь и образование Союза ССР.— Коммунист, 1982, № 15, с. 3—14. 8. Златопольский Д. Л., Чистяков О. И. Образование СССР. М., 1972. 319 с. 9. История национально-государственного строительства в СССР: В 2-х т. Т. 1. Национально-государственное строительство в СССР в переходный период от капитализма к социализму (1917—1936 гг.)/Ред. коллегия Д. А. Чугаев (отв. ред.) [и др.], М., 1972. 516 с. 10. Куличенко М. И. В. И. Ленин о федерации и ее роли в строительстве многонационального государства.— Вопр. истории КПСС, 1961, № 5, с. 55—67. 11. Куличенко М. На основе равенства, добровольности и братского сотрудничества. — Коммунист, 1981, № 16, с. 102—114.

*Поступила в редколлегию 19.03.82.*

М. В. Цв и к, канд. юрид. наук

Харьков

## РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ СОВЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Образование Союза ССР ознаменовало собой новую веху в развитии социалистической демократии — распространение демократических принципов объединения народов, таких, как добровольность и равноправие, выработанных первыми советскими федерациями, на отношения между членами вновь созданного союзного федеративного государства. Равенство членов федерации стало принципом их суверенного равенства. Это явилось, как было подчеркнуто в Декларации об образовании Союза ССР, «достойным увенчанием заложенных еще в Октябре 1917 года основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов» [6, с. 460].

Процесс расширения демократии идет не только в сфере национальных, но и всех иных общественных отношений. Социалистическая демократия является стабильным фактором развития социализма, важной чертой социалистического образа жизни, общим принципом социалистического строя. Существует объективная необходимость, материальная обусловленность и закономерность совершенствования демократии при социализме.

Необходимость постоянного расширения демократии вытекает из решающей роли народных масс в общественном развитии и потребности увеличивать, по мере усложнения решаемых обществом задач, объем массы, вовлекаемой в их решение [1, т. 2, с. 90; 2, т. 2, с. 539—540]. Постоянно повышается политическая и трудовая активность граждан, чем обеспечивается эффективность решения стоящих перед обществом задач [5, с. 37, 51]. Конечным итогом данного процесса должно стать осуществление ленинских идей «об управлении государством поголовно всем трудящимся населением» [2, т. 36, с. 481].

Стабильность процессов демократизации при социализме материально обусловлена общественной собственностью на орудия и средства производства, требующей развития коллегиальных форм управления как самой собственностью, так и всеми общественными делами, неуклонным повышением степени ее обобществления.

Постоянное развертывание, расширение и совершенствование социалистической демократии является одной из важных закономерностей развития социалистического общества, закрепленной в ст. 9 Конституции СССР как основное направление развития всей политической системы советского общества. Конституция СССР не просто фиксирует наличие соответствующей закономерности, но и возлагает на все органы общенародного государства юридическую обязанность обеспечивать развертывание демократии по указанным в ст. 9 семи главным направлениям: все более широкого участия граждан в управлении делами государства и общества, совершенствования государственного аппарата, повышения активности общественных организаций, усиления народного контроля, укрепления правовой основы государственной и общественной жизни, расширения гласности, постоянного учета общественного мнения.

Советская демократия реализуется в трех основных формах: путем участия населения в осуществлении государственной власти; организации и деятельности государственных органов на основе демократических принципов; использования гражданами своих демократических прав и свобод, взятых в единстве с соответствующими обязанностями.

Динамика реализации всех форм демократии подчиняется объективным закономерностям. Как верно замечает Д. А. Керимов, «демократия, особенно в условиях социализма, имеет не только доступные созерцанию внешние проявления, но и внут-

ренные закономерности своего содержательного развития» [7, с. 70]. К их числу, на наш взгляд, относятся: постоянное повышение роли демократии в решении государственных задач; непрерывное обновление и совершенствование форм вовлечения масс в управление делами государства; расширение массовой базы, полномочий и повышение роли Советов; все более широкое внедрение демократических принципов в деятельности всех субъектов политической системы социализма; расширение количества и сферы действия демократических прав и свобод граждан в единстве с их обязанностями; расширение гарантий осуществления демократических прав и свобод; повышение уровня правовой обеспеченности социалистической демократии.

Способом обнаружения и формулирования данных закономерностей является историко-сравнительный анализ, который показывает, что Конституция СССР закрепляет лишь основные проявления социалистического демократизма. Значительное число иных его проявлений регулируется обычными законами и подзаконными актами, а также воплощается в общественно-политической практике в виде инициативы, самодеятельности и творчества масс. В Конституции СССР фиксируются основы социалистической демократии, представленные ведущими институтами демократии и демократическими принципами.

Глубокий демократизм общенародного государства нашел концентрированное выражение в новой Конституции СССР [5, с. 64], которая обеспечила широчайшую правовую основу дальнейшему углублению демократии, резко повысила потенциальные и фактические возможности ее совершенствования, «открыла более высокий этап в развитии социалистической демократии» [5, с. 3].

В Конституции ССР подчеркивается, что ее содержание обусловлено стремлением советского народа к дальнейшему развитию демократии развитого социализма. Она отражает функциональную нацеленность советской демократии на решение задач коммунистического строительства. В Конституции СССР закрепляется юридическая обязанность поощрения государством новаторства, творческого отношения к работе (ст. 14), опора в решении хозяйственных задач на творческую активность трудящихся и социалистическое соревнование (ст. 15), обеспечение хозяйственной самостоятельности, инициативы предприятий, объединений и других организаций (ст. 16). Эти конституционные положения получили развитие в выдвинутых XXVI съездом КПСС требованиях устранения препятствий на пути инициативы и социалистической предприимчивости предприятий, объединений и их руководителей. С реализацией положений Конституции съезд связывает развитие всей советской политической системы [5, с. 64—67].

Современный уровень зрелости социалистической демократии — результат ее длительного развития. Анализ исторического

движения конституционных основ социалистической демократии позволяет обнаружить, с одной стороны, их прочную преемственность, а с другой — динамичное развитие старых и закрепление новых демократических институтов и принципов.

Преемственность конституционных основ выражается прежде всего в том, что во всех советских конституциях были закреплены такие традиционные институты, как народное представительство, выборы, отзыв не оправдавших доверие депутатов, политические и личные права граждан и их основные обязанности. Вместе с тем конституционное развитие отражает происходящие в обществе социальные процессы. Так, Конституция СССР 1936 г., закрепляя построение основ социализма, переходит от созданной революционным творчеством масс системы съездов Советов, их формирования на основе не всеобщих, не равных, не прямых выборов при открытом голосовании к их сессионной работе, формированию Советов на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Эта тенденция отражает закономерность расширения социальной базы Советов — их славный путь от Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов [6, с. 143] и Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов [6, с. 530] к Советам депутатов трудящихся [6, с. 729], а затем и к Советам народных депутатов.

Отчетливо прослеживается в развитии институтов демократии закономерность расширения демократических прав и свобод и упрочения гарантий их осуществления. Конституции государства диктатуры пролетариата закрепили лишь немногие важные политические и личные права и свободы: свободу совести, выражения мнений, собраний, союзов, право пользоваться родным языком, право избирать и быть избранным [6, с. 64, 145—146; 8, с. 530—531, 534]. Конституционные основы демократии этого государства не могли включать в себя институты социально-экономических и социально-культурных прав граждан, о которых речь шла лишь в качестве программных положений [6, с. 146, 515—516, 531], так как отсутствовали еще материальные условия для их осуществления, и поэтому они не могли быть снабжены соответствующими гарантиями. Первые советские конституции включали и обязанности граждан трудиться и защищать Отечество [6, с. 146, 531].

Права и обязанности граждан сначала закреплялись на уровне конституций союзных республик. Лишь с 1936 г. конституционное регулирование в этой сфере было поднято на общесоюзный уровень, в чем проявилась закономерность повышения роли демократии в решении государственных и общественных задач.

На базе создания соответствующих материальных и правовых гарантий (развитие производительных сил, ликвидация безработицы, сокращение рабочего дня, установление оплачива-



емых отпусков, обязательного начального образования и др.) возникают конституционные институты социально-экономических и социально-культурных прав граждан (право на труд, отдых, образование, материальное обеспечение в старости и т. д.), расширяется институт личных прав граждан [6, с. 743—744].

Институт конституционных обязанностей включил в себя обязанности соблюдать Конституцию и другие законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития, беречь социалистическую собственность.

Конституция СССР 1936 г. обновила и формы вовлечения масс в управление делами государства, что выразилось, например, в закреплении института референдума (п. «Г» ст. 49), права общественных организаций выставлять кандидатов при выборах (ст. 141) и др.

Действующая Конституция СССР закрепляет ряд новых и расширяет сферу действия старых демократических институтов. В ней дана более детальная характеристика представительных органов, расширены их полномочия (гл. 9), есть особая глава, посвященная народному депутату, закреплена демократизация пассивного избирательного права (ст. 97).

Произошло первичное конституционное урегулирование таких сложившихся в политической практике институтов демократии, как наказы избирателей (ст. 102, 103), всенародные обсуждения (ст. 5, 48, 114, 146), народный контроль, сочетающий государственный и общественный контроль (ст. 9, 21, 48, 126), более конкретно сформулирован институт референдума (ст. 5, 48, 108, 115, 137).

Широкое развитие получили институты социально-экономических, социально-культурных, политических и личных прав граждан. Впервые закреплены и гарантированы права на охрану здоровья (ст. 42), на жилище (ст. 44), на пользование достижениями культуры (ст. 46), свобода научного, технического и художественного творчества (ст. 47). Право на труд (ст. 40) дополнено правом на выбор профессии и рода занятий, предусмотрено право на материальное обеспечение в случае потери кормильца (ст. 43), существенно расширены гарантии осуществления ряда прав. Все это отражает достижения в развитии экономики и культуры, связанные с построением развитого социализма.

В ст. 48 Конституции СССР закреплено основополагающее политическое право — право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов, решений общегосударственного и местного значения, право вносить в государственные и общественные организации предложения об улучшении их деятельности (ст. 49). Широкое использование гражданами предоставленных им Конституцией демократических прав и свобод является важнейшей



предпосылкой роста активности общественных организаций и трудовых коллективов (ст. 7, 8, 9), осуществления принципа все расширяющегося вовлечения масс в государственную работу.

На конституционный уровень подняты права граждан на судебную защиту от посягательств на их честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ст. 57), право обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, на возмещение причиненного их действиями ущерба. Предусмотрено право на судебную защиту от действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона (ст. 58). Традиционные свободы слова и печати (ст. 50) дополнены правом на критику недостатков в работе государственных органов и общественных организаций, гарантированную привлечением лиц, преследующих за критику, к ответственности (ст. 49) и т. д.

Социалистическим гуманизмом проникнута направленность расширения института конституционных обязанностей граждан (ст. 62, 65, 66, 67). В их число включены обязанности уважать законные права и интересы других лиц, содействовать охране общественного порядка, заботиться о сохранении памятников культуры, содействовать укреплению всеобщего мира и т. д.

Та же тенденция преемственности и динамизма, что и в развитии институтов демократии, наблюдается в движении ее второго структурного элемента — конституционных демократических принципов. Если вести речь об их преемственности, то конституционное развитие отражает действие общих принципов социалистического строя, а также таких разнопорядковых принципов, как федерализм, подконтрольность исполнительных органов перед Советами, принадлежность верховной власти высшему представительному органу и др.

Взаимодействие и динамику этих принципов необходимо исследовать как систему, что требует соответствующей научной классификации. На развитие демократии, на наш взгляд, оказывают воздействие следующие категории принципов: общие принципы социалистического строя; принципы самой демократии; ряд принципов организации и деятельности государственного аппарата; демократические принципы организации и деятельности отдельных категорий государственных органов.

Нельзя признать удачной классификацию конституционных принципов, предложенную Н. А. Михалевой [14, с. 57—79]. Несмотря на правильный в целом подход к формулированию понятия принципа, Н. А. Михалева недооценила его значение как требования, социального ориентира. Ей не удалось также четко отграничить принципы от смежных понятий и категорий, что привело к отождествлению некоторых из них с закономер-

ностями общественного развития, взаимными связями отдельных явлений и т. д. Применяемый ею критерий классификации, при всей его важности, является не единственным и не позволяет создать исчерпывающую классификацию, оставляя за ее пределами большинство демократических *государственно-правовых* принципов, имеющих первостепенную важность при анализе основного закона государства.

Содержание всех советских конституций пронизано общими принципами социалистического строя [4, с. 16, 17], в число которых входит и принцип социалистического демократизма. Последний подчинен принципу демократического централизма (ст. 3), включающему демократические требования выборности органов государственной власти, их подотчетности народу, инициативы и творческой активности масс, от соотношения которых с централистским началом во многом зависит уровень развития демократии. Глубоко демократичным является содержание принципов интернационализма, гуманизма, сочетания личных и общественных интересов, других конституционных принципов социалистического строя.

Стабильное конституционное закрепление получают и принципы самой демократии [15] — последовательное проведение в жизнь ее классовости, все расширяющееся вовлечение масс в государственную работу; соединение законодательства с исполнением и контролем; сочетание социально-экономических, социально-культурных, политических и личных прав граждан; равенство и единство прав и обязанностей; гарантированность демократических прав и свобод.

Последовательно реализуя принцип классовости демократии, первые советские конституции закрепили лишение избирательных и иных прав классово-враждебных элементов [6, с. 147, 155, 543—544], а также лишение нетрудовых элементов права защиты отечества с оружием в руках [6, с. 146, 531; 8, с. 10]. В Конституции СССР 1936 г. требования этого принципа вытекают из того, что вся власть принадлежит трудящимся (ст. 3) и из перечня основных обязанностей граждан (ст. 130—133). Особенности классового характера общенародной демократии зафиксированы в ст. 39 Конституции СССР 1977 г., устанавливающей пределы использования прав и свобод граждан [16, с. 161—186], в ст. 59 и последующих, подчеркивающих неотделимость прав от четко зафиксированных обязанностей.

Представляет интерес конституционное развитие принципа соединения законодательства, исполнения и контроля. Конституция СССР 1924 г. указывала, что ЦИК СССР объединяет работу по законодательству и управлению (ст. 17), а Президиум ЦИКа является высшим законодательным и распорядительным органом (ст. 29). Таким образом, в структурном и функциональном отношении законодательство как бы сливалось с управлением. При этом конституции и практика не разграничивали отчетли-

во по содержанию законы и акты управления, решения Советов и их исполкомов.

Конституция СССР 1936 г. определила функцию издания законов как исключительную прерогативу Верховного Совета, что само по себе явилось важным шагом в развитии социалистического демократизма. Одновременно произошло разграничение сферы регулирования закона и актов управления, решений Советов и их исполкомов. Однако это не привело к ликвидации принципа соединения законодательства и управления, который реализовался представительными органами, организующими на основе своего полномочия наряду с изданием общерегулятивных актов работу по осуществлению собственных решений и организации контроля за их исполнением. Четкое конституционное закрепление эта практика получила лишь в Конституции СССР 1977 г., зафиксировавшей право Советов и их депутатов как на принятие решений, так и на обеспечение их исполнения и контроль за проведением решений в жизнь (ст. 93, 103).

Принцип равенства прав и обязанностей выражается, например, в закреплении всеми советскими конституциями равноправия граждан независимо от расовой и национальной принадлежности [6, с. 147, 531, 743] и других признаков. Конституция СССР 1977 г. характеризует развитый социализм как общество не только юридического, но и фактического равенства всех наций и народностей, и в то же время устанавливает в качестве одной из основных обязанностей граждан их долг уважать национальное достоинство других граждан (преамбула, ст. 64).

Из числа общих государственно-правовых принципов отметим развитие принципа федерализма. Он четко отражен в структурном построении высших органов государственной власти — двухпалатной структуре ЦИК и Верховного Совета, в равноправии палат. В процессе конституционного развития происходит закрепление расширения суверенных прав союзных республик в рамках единого союзного государства, отражение их суверенного равенства в составе ряда высших государственных органов, куда по должности включаются руководители соответствующих органов союзных республик и др. Конституция СССР 1977 г. впервые провозглашает ряд общих принципов работы государственного аппарата — гласность, учет общественного мнения, всеобщность государственного и общественного контроля и др.

Глубоко демократичны по содержанию впервые получившие в 1977 г. конституционное закрепление (гл. IV) такие принципы внешней политики СССР, как равноправие народов и их право распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами и др.

Что касается демократических принципов организации и деятельности отдельных категорий государственных органов, то советские конституции шире всего закрепляют принципы рабо-

ты представительных и судебных органов. Конституции стабильно формулируют такие принципы работы Советов, как их полновластие, выборность, верховенство общегосударственных представительных органов, отчетность Советов перед избирателями и подконтрольность исполнительных органов Советам.

Вместе с тем только в действующей конституции дается специальный перечень положенных в основу деятельности Советов принципов: единства системы Советов, их выборности, сессионного порядка их работы, соединения принятия решений с их исполнением и контролем за их проведением в жизнь, коллективности обсуждения и решения вопросов, гласности, регулярной отчетности нижестоящих органов перед Советами и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе (ст. 89—94). Эти конституционные положения служат важным ориентиром в дальнейшей активизации работы Советов.

Неуклонно расширялось и число конституционных принципов осуществления правосудия. Конституция СССР 1924 г. их не закрепляла, а ограничивалась установлением компетенции, состава и некоторых вопросов процедуры деятельности Верховного Суда СССР [6, с. 468—470]. Конституция СССР 1936 г., устанавливая основы деятельности всей судебной системы, закрепляла в качестве конституционных такие демократические принципы, как осуществление правосудия с участием народных заседателей, выборность всех судов, независимость судей, национальный язык судопроизводства, открытое судебное разбирательство, право обвиняемого на защиту [6, с. 741—742]. Действующая Конституция не только уточнила содержание ряда уже названных принципов, но и возвела в ранг конституционных принципы осуществления правосудия исключительно судом, ответственность и подотчетность судей и народных заседателей перед избирателями или избравшими их органами, право их отзыва, коллегиальность осуществления правосудия, равенство граждан перед законом и судом. Исключительно велико значение конституционного закрепления презумпции невиновности (ст. 151—166). Все это способствует повышению авторитета судебных органов, усилению охраны прав и интересов советских граждан.

Исследование развития системы конституционных принципов позволяет констатировать значительное увеличение их количества. В этом проявляется тенденция охвата конституционным регулированием все более широкой сферы общественных отношений. Ее основой является присущая нормам-принципам более общая и широкая регламентация общественных отношений, что создает предпосылки для развития инициативы и творческой активности их участников.

Исследование развития конституционных основ социалистической демократии свидетельствует о постоянном и закономерном повышении их удельного веса в Основном Законе страны,

что соответствует дальнейшему повышению роли общенародной демократии в решении задач коммунистического строительства.

**Список литературы:** 1. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. 2. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. 3. *Андропов Ю. В.* Избранные речи и статьи. 2-е изд. М., 1983. 319 с. 4. *Материалы XXV съезда КПСС.* М., 1976. 256 с. 5. *Материалы XXVI съезда КПСС.* М., 1981. 223 с. 6. *История Советской Конституции в документах (1917—1957).* М., 1967. 1046 с. 7. *Керимов Д. А.* Марксизм-ленинизм о закономерностях развития государства и права при социализме. М., 1981. 77 с. 8. *Цвик М. В.* О формах, субъектах и принципах социалистической демократии. — В кн.: Проблемы теории социалистического государства и права. М., 1977. 9. *Керимов Д. А.* Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979. 243 с. 10. *Копейчиков В. В.* Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. К., 1979. 174 с. 11. *Социалистическая демократия: конституционные основы.* М., 1980. 174 с. 12. *Цвик М. В., Борисов Г. А.* Конституционные принципы социалистического строя. — Сов. гос-во и право, 1981, № 9, с. 13—21. 13. *Борисов Г. А.* О понятии принципов, действующих в правовой сфере. — Проблемы соц. законности, 1981, вып. 10, с. 24—29. 14. *Михалева Н. А.* Социалистическая конституция: проблемы теории. М., 1981. 151 с. 15. *Цвик М. В.* Принципы социалистической демократии. — В кн.: Вопросы государства и права развитого социалистического общества. Х., 1975, с. 21—23. 16. *Сокур-ренко В. П., Савицкая А. Н.* Право, свобода, равенство. Львов, 1981. 229 с.

*Поступила в редколлегию 19.02.82.*

---

**А. И. Рогожин, д-р юрид. наук**

Харьков

## **ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ БРАТСКИХ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК ДО ОБРАЗОВАНИЯ СОЮЗА ССР**

---

Государственное единство советских народов сложилось и окрепло в результате победы Великой Октябрьской социалистической революции, которая разбила цепи социального и национального гнета, подняла к самостоятельному историческому творчеству все народы нашей страны. Установление власти рабочего класса, общественной собственности на средства производства заложило прочный фундамент свободного развития всех наций и народностей, их тесного единства и дружбы.

Всем советским республикам, созданным в процессе Великой Октябрьской социалистической революции народами бывшей царской России, было присуще естественное стремление к федеративному объединению. Труднейшие экономические, социальные, внешнеполитические и оборонные задачи диктовали необходимость сплочения всех народов Страны Советов, объединения республик, которые возникли на обломках Российской империи. «Практически, — писал в статье «Нерушимый союз

свободных народов» К. У. Черненко, — в первые послеоктябрьские годы сложился военно-политический союз всех существовавших тогда советских республик и, насколько позволяли условия того времени, развивались хозяйственные и иные связи между различными районами страны» [4, с. 539]. Сотрудничество братских республик было оформлено рядом договоров между ними. Среди этих договоров выдающееся место принадлежит договору от 1 июня 1919 г. о создании военно-политического союза советских республик, который, укрепив братские федеративные связи, сыграл огромную роль в объединении сил республик для защиты завоеваний социалистической революции от натиска иностранных интервентов и сил внутренней контрреволюции. Это был первый договор в истории братских федеративных отношений советских республик, заложивший основы их государственного союза.

Оформление военно-политического союза было подготовлено всем предшествующим историческим развитием. Коммунистическая партия последовательной теоретической, политической и организаторской работой воспитала у трудящихся Страны Советов твердую решимость к единению, мобилизовала их волю и силы на достижение общей цели — построение социализма и коммунизма. Широкие народные массы воспитывались Коммунистической партией в духе ленинских идей братства и пролетарского интернационализма, что благотворно влияло на становление, развитие и всестороннее укрепление государственных связей между молодыми советскими республиками. Так, еще I Всеукраинский съезд Советов, выражая волю всего украинского народа, торжественно заявил, что будет «бороться... за Украинскую Рабоче-крестьянскую Республику, основанную на тесной солидарности трудящихся масс Украины, независимо от национальной принадлежности, с трудящимися массами всей России» [5, с. 576]. Рабочие и крестьяне Украины всегда руководствовались бессмертными словами В. И. Ленина: «При едином действии пролетариев великорусских и украинских свободная Украина возможна, без такого единства о ней не может быть и речи» [1, т. 24, с. 128].

На протяжении 1918 и в начале 1919 г. были осуществлены важные меры по укреплению государственных связей между РСФСР и УССР. Это были главным образом фактические связи между отдельными государственными органами двух братских республик, которые еще не регулировались специальным договором о союзе и сотрудничестве. Уже в это время было создано объединенное командование армиями двух братских республик, складывались и развивались экономические связи, широко осуществлялись взаимопомощь и сотрудничество как во внутренних делах, так и при решении внешнеполитических проблем.



Законодательное оформление федеративных отношений и их развитие между советскими республиками, число которых увеличилось, стало особенно необходимым весной 1919 г., когда осложнилось международное и внутреннее положение Страны Советов. В частности, необходимостью организации и усиления обороны и защиты свободы и независимости трудящихся всех национальностей была продиктована потребность в создании единой для всех республик Красной Армии, в большей централизации производства и распределения материальных ресурсов, в большем единстве военной и экономической политики.

Необходимость дальнейшего углубления федеративных отношений подчеркивалась, например, в Конституции Украины 1919 г. «Украинская Социалистическая Советская Республика, — говорилось в первой Конституции УССР, — заявляет о своей полной солидарности с ныне существующими уже Советскими Республиками и о своем решении вступить с ними в теснейшее политическое объединение» [11, с. 53].

Вопрос об укреплении единства независимых советских республик неоднократно рассматривался в ЦК РКП (б) в марте — мае 1919 г. На пленумах ЦК, заседаниях Политбюро и Оргбюро ЦК РКП(б) под руководством В. И. Ленина намечались меры для практического осуществления дальнейшего государственного сближения братских народов [1, т. 38, с. 533, 544, 546, 550, 553]. Убежденный интернационалист, Владимир Ильич последовательно и непримиримо боролся за революционное сплочение всех трудящихся. В. И. Ленин глубоко обосновал необходимость теснейшего союза советских республик для решения задач социалистического строительства, защиты Родины от посягательств империализма.

Необходимость дальнейшего укрепления братских связей стала особенно актуальной вследствие наступления белогвардейских банд Деникина, поддержанных международной реакцией. Те формы федеративных связей, которые фактически существовали в начале 1919 г., в новых осложнившихся условиях не обеспечивали необходимого единства, централизованного, бережливого и рационального использования сил и чрезвычайно скудных ресурсов советских республик. Особенно остро ощущалось отсутствие единой армии.

Все братские республики, в том числе Украинская ССР, стремились к дальнейшему углублению и укреплению государственного союза. В апреле 1919 г. ВУЦИК и Совнарком УССР дважды обращались ко всем республикам с предложением укрепить единство действий в борьбе против сил империализма и контрреволюции [2, с. 123—124, 126—127].

21 апреля 1919 г. под председательством В. И. Ленина состоялось заседание Совета Обороны РСФСР, на котором Владимир Ильич выступил с докладом об усилении работы в области обороны и написал наброски заключительной части поста-

новления по этому вопросу [2, с. 109]. 23 апреля В. И. Ленин участвовал в заседании Политбюро ЦК РКП(б), которое обсудило документ об укреплении единства между РСФСР и Украиной [2, с. 117]. По предложению В. И. Ленина изучением вопроса о военном единстве советских республик занимались Реввоенсовет Республики и Главком [2, с. 117].

29 апреля 1919 г. на объединенном заседании Политбюро и Оргбюро ЦК РКП(б) обсуждался вопрос «о необходимости строгого проведения единства военного командования армиями советских республик» [2, с. 138]. Готовясь к Пленуму ЦК РКП(б), В. И. Ленин написал исторический «Проект директивы ЦК о военном единстве». В нем по существу был изложен развернутый план укрепления советской федерации по важнейшим направлениям. В. И. Ленин рекомендовал создать «единое командование всеми отрядами Красной Армии», объединить органы снабжения и транспорта под руководством Совета Обороны и других органов РСФСР [1, т. 38, с. 400—401]. Ленинские идеи были положены в основу решения Пленума ЦК РКП(б), который состоялся 4 мая 1919 г. [2, с. 164]. ЦК РКП(б) после Пленума информировал коммунистические фракции ВЦИК и ВУЦИК о своевременности постановления ими вопроса относительно законодательного оформления теснейшего объединения всех суверенных советских республик [7, с. 216].

18 мая 1919 г. объединенное заседание Центрального Исполнительного Комитета Советов Украины, Киевского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Киевского уездного съезда Советов, а также партийных и рабочих организаций столицы, руководствуясь решениями ЦК партии большевиков, приняло постановление о том, что «вся вооруженная борьба с врагами советских республик должна быть объединенной во всех существующих советских республиках» и «все материальные средства, необходимые для ведения этой борьбы, должны быть сосредоточены вокруг общего для всех республик центра» [10, с. 130—131].

ЦИК Советов УССР поручил своему Президиуму обратиться к Центральным Исполнительным Комитетам Советов всех советских республик с предложением разработать конкретные формы организации единого фронта революционной борьбы. Эта инициатива была горячо поддержана ЦИКаами всех республик.

Вопрос о военно-политическом союзе РСФСР с Украиной и конкретных путях его осуществления обсуждался на заседании Политбюро ЦК РКП(б) с участием В. И. Ленина 28 мая 1919 г. В повестке дня заседания Политбюро этот союз назывался военно-экономическим, чем подчеркивалась широта направлений государственной жизни республик, охватываемых новым объединением. Было принято решение провести через ВЦИК постановление об объединении военного командования и различных комиссариатов [2, с. 237]. Окончательная форма

объединения всех советских республик была определена на заседании Политбюро ЦК РКП(б) 1 июня 1919 г. На этом заседании Политбюро ЦК РКП(б) данный вопрос также обсуждался как вопрос о военно-экономическом союзе советских социалистических республик [2, с. 254].

В тот же день состоялось заседание Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов с участием представителей других советских республик. Учитывая волю братских советских республик, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет принял декрет «Об объединении советских социалистических республик: России, Украины, Латвии, Литвы и Белоруссии для борьбы с мировым империализмом». Этим декретом было положено создание единой Красной Армии, единого военного командования и органов военного управления. В числе объединенных государственных органов были также Совет народного хозяйства, наркоматы железнодорожного транспорта, финансов и труда. Руководство указанными отраслями возлагалось на единые для всех республик коллегии — соответствующие наркоматы РСФСР. Объединение должно было осуществляться путем соглашения с Центральными Исполнительными Комитетами и Советами Народных Комиссаров советских республик [12]. Независимо от того, что Совет Обороны Республики не упоминался в числе объединенных органов, это объединение в первую очередь охватывало его деятельность, тем более, что в состав Совета Обороны РСФСР входили прежде всего представители объединенных ведомств: военного в лице председателя Реввоенсовета, ВСНХ в лице председателя Чрезвычайной комиссии снабжения и НКПС. Именно Совет Обороны Республики во главе с В. И. Лениным и стал главным координирующим и направляющим центром по руководству обороной Страны Советов от натиска сил империалистов и внутренней контрреволюции.

Таким образом, государственная форма объединения братских народов, скрепленная декретом от 1 июня 1919 г., определила особое положение ряда органов РСФСР, которые временно исполняли функции органов власти и управления как РСФСР, так и всего объединения советских республик. Такое положение сложилось естественно. РСФСР была самой большой и сильной республикой с значительным организаторским и политическим опытом, с наиболее революционными и промышленно развитыми центрами. В столице РСФСР Москве находился штаб социалистической революции — Ленинский Центральный Комитет нашей партии. Вокруг РСФСР объединялись все республики, в этом объединении они черпали силы и опыт.

Декрет Всероссийского ЦИК от 1 июня 1919 г. по существу был договором независимых советских республик о федератив-

ном военно-политическом союзе, который, естественно, ставил на первое место военное единство, но этот договор по своему содержанию был значительно шире. Он предполагал также и политическое, и дипломатическое, и хозяйственное единство и сотрудничество. Не случайно в ряде партийных документов этот союз именуется военно-экономическим. Декрет ВЦИК от 1 июня 1919 г. был ответом на государственную инициативу, проявленную братскими республиками. Этот декрет был принят Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом в торжественной обстановке, в присутствии представителей ЦИК всех республик. Он целиком отвечал воле республик, которые вступили в договор. Договорный характер декрета ВЦИК от 1 июня 1919 г. проявился и в том, что все республики сочли необходимым обсудить его и утвердить. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов, например, 14 июня 1919 г. одобрил постановление Всероссийского ЦИК и дал указания всем учреждениям УССР неукоснительно исполнять его [13, ф. 1, оп. 1, д. 9, 29—32]. Декрет ВЦИК от 1 июня 1919 г. официально неоднократно назывался договором-соглашением [6, 14, ф. 2360, оп. 4, д. 5, 20].

Договор от 1 июня 1919 г. был встречен широкими трудящимися массами с большим удовлетворением, поскольку он отвечал их воле, стремлению к интернациональному объединению и сплоченности [9, с. 135—136].

В короткий исторический срок был оформлен военно-политический союз между РСФСР, УССР и другими суверенными республиками — договорная федерация, которая сыграла выдающуюся роль в победе Советской власти над объединенными силами внутренней и внешней контрреволюции. Этот военно-политический союз юридически зафиксировал, укрепил, углубил и расширил тесные, многогранные и многосторонние государственные связи, уже практически существовавшие. Он полностью отвечал требованиям исторического момента, соответствующего этапа в развитии советских республик.

В конце 1920 — начале 1921 г. договор о военно-политическом союзе советских республик дополнился союзными рабоче-крестьянскими договорами. Союзные рабоче-крестьянские договоры между РСФСР и другими братскими республиками означали новый важный шаг в строительстве советской федерации [8]. Значительно расширились направления, по которым шло сближение, увеличилось число объединенных государственных органов.

Работа Коммунистической партии в массах, опыт национального строительства, уже накопленный к 1922 г. РСФСР, Украиной, Белоруссией, Закавказской Федерацией, автономными республиками, могучая волна объединительного движения, шедшая из всех республик — все это прокладывало путь к созданию единого социалистического государства.

Владимир Ильич выдвинул план создания единого союзного государства в форме добровольного союза равноправных республик. Естественной основой такого союзного государства явилась власть Советов, рожденная Октябрьской революцией и уже доказавшая на практике свою жизненную силу. 30 декабря в Москве начал свою работу I Всесоюзный съезд Советов, который, отвечая на предложения, выдвинутые съездами Советов Украины, Белоруссии, Закавказья и РСФСР, принял историческое решение о создании первого в мире многонационального социалистического государства — Союза Советских Социалистических Республик. Это событие стало достойным итогом первых пяти лет существования Советской власти, власти рабочих и крестьян.

В составе Союза ССР под руководством Коммунистической партии были сделаны важные шаги по всестороннему развитию каждой братской советской республики, по пути дальнейшего сближения наций и народностей нашей страны. На собственном опыте народы Страны Советов убедились: сплочение в едином союзе умножает их силы, ускоряет социально-экономический прогресс. Реальные качественные изменения, происшедшие в национальных отношениях, ярко свидетельствуют о том, что национальный вопрос в том виде, в каком он был оставлен нам эксплуататорским строем, успешно решен.

Построение развитого социализма, выход нашей Родины на новые рубежи социально-экономического прогресса позволяют партии и народу осуществлять все возрастающие по масштабам и сложности задачи создания материально-технической базы коммунизма, дальнейшего повышения благосостояния и культуры трудящихся, развития социальных отношений, совершенствования социалистической государственности и демократии, воспитания нового человека. Не снимаются с повестки дня в условиях зрелого социализма и проблемы взаимоотношений между нациями. К. У. Черненко указывал: «Продуманная, научно обоснованная национальная политика — неотъемлемая часть деятельности партии по совершенствованию развитого социализма. И ключевое условие ее успеха — воспитание трудящихся в духе пролетарского, социалистического интернационализма... Основные направления и задачи этой деятельности определены в материалах XXVI съезда, в других партийных документах» [4, с. 596].

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника: В 12 т. М., 1976. Т. 7. 700 с. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 4. Черненко К. У. Избранные речи и статьи. М., 1984. 670 с. 5. Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине: Сб. документов/Под ред. С. М. Короливского: В 3 т. К., 1957. Т. 2. 730 с. 6. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету, 1919—1920, № 1, ст. 7. 7. История национально-государственного строительства в СССР. 1917—1936 гг./Под ред. Д. А. Чу-

гаева: В 2 т. М., 1972. Т. 1. 520 с. 8. *История Советской Конституции* (в документах). 1917—1956 гг./Отв. ред. Д. А. Гайдуков, В. Ф. Коток, С. Л. Ро-нин. М., 1957. 551 с. 9. *Коммунистическая партия — вдохновитель и органи-затор объединительного движения украинского народа за образование СССР: Сб. документов и материалов/Сост. П. П. Бачинский и др. К., 1962. 453 с. 10. Образование и развитие Союза Советских Социалистических Рес-публик* (в документах)/Под ред. А. П. Косицына. М., 1973. 736 с. 11. *Съез-ды Советов в документах. 1917—1936 гг./Под ред. М. П. Георгадзе: В 3 т. М., 1960. Т. 2. 615 с. 12. СУ РСФСР, 1919, № 21, ст. 264. 13. ЦГАОР УССР.*

Поступила в редколлегию 16.03.82.

---

А. И. Свечкарев, канд. юрид. наук

Харьков

### **ПРИНЦИП РАВЕНСТВА СУБЪЕКТОВ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

Среди ленинских принципов решения национального вопроса важное место принадлежит принципу равноправия субъектов федерации. Он находит свое выражение в равноправном поло-жении социалистических республик в федеративных государст-вах. В. И. Ленин писал, что «федерация есть союз равных, союз, требующий *общего согласия*» [1, т. 48, с. 235].

Равноправие республик является одним из основных прин-ципов социалистической федерации, закрепленных в конститу-ционном законодательстве. Союз Советских Социалистических Республик — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федера-лизма, в результате свободного самоопределения наций и до-бровольного объединения равноправных советских социалисти-ческих республик (ст. 70 Конституции СССР 1977 г.). Чешская Социалистическая Республика и Словацкая Социалистическая Республика также имеют в Чехословацкой Социалистической Республике равноправное положение [5, с. 423]. Социалистиче-ская Федеративная Республика Югославия является союзным государством равноправных народов и народностей [6, с. 26].

Федерация обеспечивает единство народов и народностей, сплачивает их в целях совместного строительства социалистиче-ского и коммунистического общества.

Равноправие субъектов федерации выражается в равенстве их прав и обязанностей. Все республики в равной мере пере-дали часть своей компетенции в ведение федеральных органов, при этом ни одна из них не имеет каких-либо преимуществ перед другой.

Каждая союзная республика в СССР и социалистическая республика в Югославии имеют свои конституции. Конституции



субъектов федерации соответствуют конституции федерации и учитывают особенности республики.

Субъекты чехословацкой федерации примут собственные конституции. До принятия этих конституций правовое положение Чешской Социалистической Республики и Словацкой Социалистической Республики регулируется конституционным законом о чехословацкой федерации.

Территория является пространственным пределом власти субъекта федерации. Она — составная часть суверенитета республики. Совокупность территорий субъектов федерации составляет территорию всей федерации.

Определение государственной границы СССР и утверждение изменений границ между союзными республиками относится к ведению Союза ССР в лице высших органов государственной власти. Территория союзной республики не может быть изменена без ее согласия. В ЧССР и СФРЮ также требуется согласие соответственно Национального совета республики или Скупщины республики. В ЧССР для изменения границы республики необходимо принятие конституционного закона. Так, Словацкий Национальный Совет принял 8 июля 1975 г. конституционный закон об изменении границы между Словацкой Социалистической Республикой и ПНР в соответствии с соглашением между ЧССР и ПНР об изменении линии государственной границы [10, 74/175, s. 15]. В декабре 1981 г. Чешский Национальный Совет принял конституционный закон об изменении границ ЧССР и ГДР [12, 1981, 18 дек.], а затем Федеральное Собрание ЧССР приняло конституционные законы об изменении границы между ЧССР и ПНР, ЧССР и ГДР. Границы СФРЮ не могут изменяться без согласия всех республик и автономных краев.

Социалистические республики на равных началах участвуют в решении вопросов внешней политики. Так, представительные органы ЧСР и ССР принимают участие в заключении некоторых международных договоров, относящихся к совместной компетенции ЧССР и обеих республик. Чешский Национальный Совет и Словацкий Национальный Совет дают согласие на заключение международных договоров, если для их осуществления необходимы законы национальных республик [10, 1/1969, s. 2; 204/68, s. 530]. В СССР союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций.

Субъекты федерации имеют равное право на охрану своей независимости со стороны федерального государства. В федеративных социалистических государствах установлено единое гражданство. Каждый гражданин республики является гражда-

нином федеративного государства. Гражданин одной республики имеет на территории другой республики те же права и обязанности, что и ее граждане [8, с. 814—815].

Принцип равенства субъектов федерации проявляется в способах образования палат (веч), внутренних руководящих и вспомогательных органов, высших государственных органов, в компетенции и порядке деятельности палат и разрешения разногласий между ними. Общие характерные для всех высших представительных органов принципы не исключают некоторого своеобразия организации и компетенции палат, взаимоотношения между ними и между органами федерации и ее субъектами.

Известно, что палаты, представляющие интересы всех народов данной федерации (Совет Союза Верховного Совета СССР, Народная Палата Федерального Собрания ЧССР), избираются посредством всеобщих, прямых выборов, которые регулируются равным избирательным правом, при тайном голосовании на основе пропорциональной системы представительства [7, с. 6], т. е. в зависимости от численности населения субъекта федерации.

Несколько иной порядок образования Союзного Веча характерен для Скупщины СФРЮ. Союзное Вече составляют делегаты самоуправляющихся организаций и объединений и общественно-политических организаций по 30 от каждой республики и по 20 — от каждого социалистического автономного края [6, с. 146].

Делегатов Союзного Веча избирают тайным голосованием на основе списка кандидатов скупщины общин, находящихся на территории республики или автономного края. Таким образом, принцип равноправия народов и народностей в Союзном Вече находит свое выражение в равном представительстве делегатов от республик и соответствующем представительстве от автономных краев. Так, Социалистическая Республика Сербия, насчитывающая без автономных краев около 5,5 млн. чел., и Социалистическая Республика Черногория, население которой в десять раз меньше, избирают в Союзное Вече равное количество делегатов. В СФРЮ не применяется принцип пропорционального представительства одной из палат Скупщины СФРЮ—Союзного Веча, как это имело место при формировании Общественно-политического Веча по Конституции СФРЮ 1963 г. Это отличительная черта югославской федерации.

Федеративные социалистические государства имеют специальные палаты, которые представляют особые, специфические интересы народов. Такими палатами являются Совет Национальностей Верховного Совета СССР, Палата Национальностей Федерального Собрания ЧССР, Вече республик и краев Скупщины СФРЮ. Двухпалатная структура верховного представительного органа, в котором одна из палат выражает специфи-

ческие интересы национальностей, была впервые учреждена по решению XII съезда РКП(б) Конституцией СССР 1924 г.

По Конституции СССР в Совете Национальностей представлены все национальные государства и национальные автономные образования по норме: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, пять депутатов от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа.

Палата Национальностей Федеративного Собрания ЧССР выражает специфические интересы субъектов чехословацкой федерации, представляет равное государственно-правовое положение обеих республик. В структуре Палаты Национальностей, ее взаимоотношениях с Народной Палатой находят отражение особенности чехословацкой федерации, состоящей только из двух субъектов федерации. «Решая национальный вопрос в Чехословакии, — говорил Г. Гусак, — мы исходим из опыта Советского союзного государства — добровольного союза равноправных свободных народов» [4, с. 857].

Во время подготовки проекта конституционного закона о чехословацкой федерации были отвергнуты предложения пробравшихся в Президиум Чешского Национального Совета антисоциалистических правооппортунистических элементов об установлении однопалатной структуры парламента, что на практике нарушило бы принцип равенства субъектов федерации [12, 1968, 10 окт.], и о формировании Палаты Национальностей путем делегирования Чешским и Словацким национальными советами. Конституционный закон о чехословацкой федерации закрепил избирание палат на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании, подчеркивая этим порядком формирования принцип равенства палат. Закон о выборах Федерального Собрания от 6 июля 1971 г. (§ 12 п. 2) предусматривает образование для выборов в Палату Национальностей 150 избирательных округов, из них 75 избирательных округов в ЧСР и такое же количество в ССР [10, 14, 44/1971, с. 247]. Избирательные округа создает Президиум Федерального Собрания таким образом, чтобы на каждого депутата в одной из двух республик приходилось примерно равное количество граждан на территории данной республики.

Государственные органы, представляющие и выражающие интересы народов и народностей Югославии, прошли сложный путь. По Конституции ФНРЮ 1946 г. эти интересы обеспечивались Вечем Национальностей, одной из равноправных палат Народной Скупщины. В течение 1953—1968 гг. Вече Национальностей потеряло свое самостоятельное значение; оно было преобразовано в группу депутатов при Союзном Вече и работало эпизодически. Такое преобразование оказалось преждевременным, не оправдавшим себя. Поэтому поправками, внесенными

ми в 1968 г. в Конституцию 1963 г., был восстановлен самостоятельный статус Веча Национальностей.

По Конституции СФРЮ 1974 г. Вече республик и краев обладает значительными самостоятельными правами и представляет интересы народов и народностей Югославии. В Вече республик и краев избираются по 12 делегатов от скупщины республики [6, с. 147] и по восемь делегатов — от скупщины автономных краев. Избрание делегатов происходит на совместном заседании всех Веч Скупщины республики<sup>1</sup> и совместном заседании всех Веч Скупщины автономного края тайным голосованием. Скупщины республик и скупщины автономных краев избирают председателя данной делегации. Делегаты Веча республик и краев являются одновременно и делегатами республиканской Скупщины или Скупщины автономного края. Одновременным вхождением в состав делегатов Веча республик и краев и делегатов республиканской Скупщины и Скупщины автономного края обеспечиваются интересы республики и автономного края. Делегация обладает значительными правами: правом внесения законопроектов и других общих актов, входящих в компетенцию Веча республики и краев, обращаться с запросами к Союзному исполнительному вечу и должностным лицам, руководящим союзными органами управления, принимать участие в осуществлении совместной с Вечем республик и краев компетенции, что дает возможность выражать интересы своих республик [6, с. 150].

Равенство субъектов федерации проявляется также в структуре высших органов федерации и порядке их образования. Как уже отмечалось, от каждой республики независимо от величины ее территории и количества населения избирается одинаковое число депутатов в Совет Национальностей Верховного Совета СССР или Палату Национальностей ЧССР, выражающих особые специфические интересы народов, связанных с их национальными особенностями. На равных основаниях республики представлены и в других государственных органах федеративного государства. Так, в составе Президиума Верховного Совета СССР 15 заместителей Председателя — по одному от каждой союзной республики.

Палаты Федерального Собрания ЧССР избирают из своего состава Президиум Федерального Собрания. Он состоит из 40 членов, 20 из которых избирает Народная Палата, 20 — Палата Национальностей. Палата Национальностей избирает десять депутатов, избранных в Чешской Социалистической Республике, и десять депутатов, избранных в Словацкой Социалистической Республике. Члены Президиума Федерального Собрания ответ-

<sup>1</sup> Скупщина Социалистической Республики Сербии, например, состоит из Веча трудовых содружеств (160 делегатов), Веча общин (90 делегатов), общественно-политического Веча (90 делегатов).

ственны перед избравшей их палатой. Палата может в любое время их отозвать. Практика деятельности Федерального Собрания знает случаи отзыва членов Президиума Федерального Собрания в связи с очищением состава парламента от правых оппортунистических элементов.

Своеобразен порядок формирования и правовое положение Президиума СФРЮ. Он создан по рекомендации Президиума ЦК СКЮ для укрепления югославской федерации. Это — орган национально-территориального представительства. Его члены (по одному от каждой республики и автономного края) избираются и отзываются на совместном заседании всех Веч Скупщины республики и Скупщины автономного края. Президиум СФРЮ практически независим от Скупщины СФРЮ. Последняя только принимает к сведению избрание членов Президиума компетентными органами [11, 22/1978, с. 813—814].

В состав Совета Министров СССР входят по должности председатели Совета Министров союзных республик. Союзное исполнительное вече СФРЮ состоит из равного представительства республик и соответствующего представительства автономных краев; в состав Верховного Суда СССР входят по должности председатели Верховных Судов союзных республик (ст. 153 Конституции СССР и ст. 27 Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик). В Верховном Суде ЧССР, как правило, равное количество судей от граждан ЧСР и ССР. Если Председателем Верховного суда ЧССР избран гражданин ЧСР, то заместителем Председателя должен быть избран гражданин ССР, и наоборот [10, 155/1969, с. 470].

В СФРЮ количество членов Союзного суда и Конституционного суда СФРЮ избирается по принципу паритетного представительства всех республик и соответствующего представительства автономных краев (ст. 370, 381 Конституции СФРЮ) [6, с. 175, 178].

Специфической формой обеспечения равенства в условиях чехословацкой федерации, субъектами которой являются две неравных в количественном отношении нации, что находит свое отражение в количестве депутатов в Народной Палате, является функционирование института «запрещение майоризации», суть которого состоит в том, чтобы одна часть нации не навязала своей воли другой. «Запрещение майоризации» — это средство обеспечения равноправного положения чехов и словаков в чехословацкой федерации. Конституционный закон о чехословацкой федерации устанавливает случаи применения принципа «запрещения майоризации» при принятии законов: о приобретении и утрате гражданства; долгосрочных народнохозяйственных планов; политики цен и т. д. Во всех этих случаях в Палате Национальностей отдельно голосуют депутаты, избранные в ЧСР, и депутаты, избранные в ССР. Решение считается при-

нятым, если за него голосовало большинство всех депутатов, избранных в ЧСР и ССР.

Этот принцип применяется также при принятии конституции федерации, конституционных законов и их изменений, избрании Президента и т. д. При таком порядке решения вопросов меньшинство не может навязать свою волю большинству, и в то же время ограждает свои интересы.

Благодаря воплощению в жизнь ленинских принципов решения национального вопроса федеративные социалистические государства достигли выдающихся успехов. В Союзе ССР в основном решена задача выравнивания уровней экономического развития советских республик. Отсталых национальных округов в СССР не существует [2, с. 55].

В буржуазной Чехословакии Словакия отставала по уровню промышленного развития от чешских областей на 50 лет. Доля Словакии в общегосударственном промышленном производстве составляла только 7% [9, с. 284]. За годы народной власти быстрыми темпами развивалась экономика Словакии. В 1980 г. ее доля в общегосударственном производстве возросла до 29,4% [12, 1981, 8 апр.]. В Чехословацкой Социалистической Республике преодолены исторически обусловленные различия в экономической, политической и культурной жизни чехов и словаков. В республике исчезли ранее отсталые области.

Опыт СССР, зарубежных социалистических государств показал, что основные черты федеративного устройства полностью оправдали себя [3, с. 19]. Укрепилось единство народов и народностей федеративных государств, идет процесс их взаимного сближения. Коммунистические партии уделяют постоянное внимание всестороннему политическому, экономическому и культурному развитию наций.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 3. XV съезд Коммунистической партии Чехословакии. Прага, 12—16 апр. 1976 г. М., 1977. 287 с. 4. Густав Гусак. Избранные статьи и речи. Октябрь 1969 — июль 1973 г. М., 1973. 983 с. 5. Конституции зарубежных социалистических государств Европы. М., 1973. 742 с. 6. Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии. М., 1975. 191 с. 7. Закон Союза Советских Социалистических Республик о выборах в Верховный Совет СССР. Принят на 9-й сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 6 июля 1978 г. М., 1978. 32 с. 8. Ведомости Верхов. Совета СССР, 1978, № 49, с. 753—862. 9. Социализм и нации/Под ред. М. И. Кулиниченко. М., 1975. 495 с. 10. *Sbirka zákonů Československa socialistická republika*. 11. Пословник Скупштине Социалистичне Федеративне Републике Југославије (Пречишћени текст. — Службени лист СФРЈ. 22/1978, с. 797—820. 12. *Rudé právo*.

Поступила в редколлегию 02.12.83.



## **ПЕРВЫЕ СОВЕТСКИЕ КОНСТИТУЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОВЕТСКИХ СУВЕРЕННЫХ РЕСПУБЛИК**

Возникновение государственности советских республик стало возможным в результате победы Великого Октября. Исторически первым социалистическим государством была Советская Россия. Ее правительство во главе с В. И. Лениным положило принцип самоопределения народов и наций в основу взаимоотношений между населявшими бывшую Российскую империю народами (см. Декларацию прав народов России от 2(15) ноября 1917 г.) [5, с. 14—15].

В результате победного шествия социалистической революции возникли и другие советские суверенные республики [5, с. 15, 3, с. 85—86, 178—181, 231—232, 248—250, 270—271]. Суверенитет советских республик закреплялся уже в их первых конституциях. Так, в Конституции РСФСР 1918 г. было сказано, что в РСФСР «верховная власть принадлежит Всероссийскому Съезду Советов...» [16, с. 70—73], а Россия была объявлена республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Ведению Всероссийского Съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежали все вопросы общегосударственного значения, в частности общее руководство всей внешней политикой, сношение с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира, издание общих постановлений о приобретении и утрате прав российского гражданства и о правах иностранцев на территории РСФСР, заключение займов, таможенных и торговых договоров, а равно финансовых соглашений, ратификация международных договоров [16, с. 78—79]. Конституция предусматривала создание правительства (Совнаркома) и Народного Комиссариата по иностранным делам.

В первой Конституции УССР (1919 г.) объявлялось, что Украинская Советская Социалистическая республика есть организация диктатуры трудящихся и эксплуатируемых масс пролетариата и беднейшего крестьянства над их вековыми угнетателями и эксплуататорами — капиталистами и помещиками. В главе «Основные положения» (п. 5) было сказано, что «власть трудящихся масс на территории Украинской Советской Социалистической Республики осуществляется Советами рабочих, крестьянских (селянских), красноармейских депутатов и другими органами власти по выбору Советов» [17, с. 52—53]. В Кон-

ституции говорилось, что ведению центральной Советской власти на Украине подлежат все вопросы общегосударственного значения: установление и изменение границ Республики; сношения с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира; установление основ организации вооруженных сил и т. д. [17, с. 53—54].

Образованный 5 февраля 1919 г. Народный Комиссариат по иностранным делам УССР ведал повседневными вопросами внешних сношений (до февраля 1919 г. внешними сношениями УССР ведал иностранный отдел, созданный при Временном рабоче-крестьянском правительстве Украинской Советской республики) [20, с. 16].

Анализ первых Конституций БССР, Азербайджанской ССР, Армянской ССР, Грузинской ССР также показывает, что всем этим государствам присуще верховенство, неограниченность, единство и независимость государственной власти, т. е. государственный суверенитет [11, с. 85—271].

Как суверенные государства, все советские республики вышли на международную арену в качестве полноправных субъектов международного права. Суверенитет есть единственная необходимая и непосредственная основа международной правосубъектности государства. В соответствии с международным правом суверенитет государства представляет полную право- и дееспособность, равную с другими государствами [21, с. 67; 8, с. 89], т. е. полно- и равноправную международную правосубъектность государства.

До образования СССР советские социалистические республики выступали, как правило, в международных отношениях самостоятельно и непосредственно через свои собственные государственные (постоянные или временные) органы. Например, УССР имела постоянные дипломатические представительства в Австрии, Германии, Польше, Чехословакии, в прибалтийских странах; торговые представительства и миссии в Берлине, Гамбурге, Варшаве, Данциге, Праге, Риге, Вене, Риме и др. В Москве УССР имела дипломатическую миссию (с октября 1921 г. — полномочное представительство УССР в РСФСР в Москве). Украина с 1920 по 1923 г. 50 раз вступала в договорные отношения с 15 иностранными государствами [20, с. 18; 8, с. 90]. В 1921—1922 гг. в Турцию было послано чрезвычайное посольство УССР. Специальные временные миссии (репатриационные, торговые, Красного Креста) отправлялись Советской Украиной во многие страны (Австрию, Германию, Польшу, Чехословакию и т. д.).

В свою очередь, на Украину прибывали различные миссии иностранных государств для урегулирования специальных вопросов (германское бюро по репатриации, уполномоченный по делам беженцев Латвии, репатриационная и торгово-промышленная миссия Чехословакии, Польская миссия по репатриации,

Австрийская репатриационная миссия (1921 г.). Летом 1922 г. на Украине пребывало Турецкое Чрезвычайное Посольство.

Немаловажную роль в осуществлении УССР права дипломатического представительства играло учрежденное в начале 1921 г. полномочное представительство Украины в Москве. Через него УССР поддерживала отношения с Латвией, Эстонией и иными государствами. Украинское правительство, кроме того, имело возможность поддерживать контакты с аккредитованными в Москве представителями Великобритании, Китая, Ирана и некоторых других государств, не установивших дипломатических отношений с УССР. И, разумеется, через свое постоянное представительство в Москве правительство УССР поддерживало связи со всеми советскими республиками через их постоянные представительства в Москве [4, с. 12].

В 1922—1923 гг. УССР была участницей нескольких многосторонних конференций. В марте 1922 г. она вместе с другими 28 государствами приняла участие в Европейской санитарной конференции, созванной в Варшаве [12, с. 726—727], а в июне — в Санитарной конференции балтийских государств, которая проходила в Тарту [4, с. 13].

Белорусская ССР заключила ряд договоров с прибалтийскими государствами, а также с Польшей, Германией. Она имела дипломатические отношения с Германией, Польшей, Латвией, непосредственные отношения — с Литвой [2, с. 7—8; 11, с. 462].

Закавказские советские республики имели дипломатические и договорные отношения с Турцией и Германией. Помимо этого Армянская ССР установила официальные отношения с Ираном, а Грузия — с Чехословакией [8, с. 420—426; 19, с. 659, 715; 12, с. 462].

До образования СССР советские социалистические республики выступали в международных отношениях, как правило, самостоятельно и непосредственно, т. е. через свои собственные государственные органы и делегации. Однако уже в этот период в связи со стремлением советских республик к тесным союзным и, более того, к федеративным связям между собой они неоднократно выступали совместно. Такие стремления были обусловлены подлинно народным характером этих принципиально новых государств и международной обстановкой (агрессивным капиталистическим окружением), требовавшей дипломатического и военно-политического единения. О стремлении советских республик к федеративным связям между собой уже на первом этапе своего существования свидетельствует целый ряд документов, принятых советскими республиками. Это решение I-го Всеукраинского съезда Советов о федеративной связи Украины и России, Декларация Временного рабоче-крестьянского правительства Украины от 26 января 1919 г. [19, с. 46], решение I Всебелорусского съезда Советов от 3 февраля 1919 г. [17, с. 252]. Обращение ревкома Азербайджана от 28 апреля

1920 г., Декларация ревкома Армении от 29 ноября 1920 г., Конституция Грузии 1922 г. [11, с. 231—232, 249, 395].

Совместные выступления советских республик еще до образования СССР носили довольно разнообразный характер: совместные ноты иностранным государствам, совместное участие в международных договорах, совместные декларации на международных конференциях. В последнем случае другие советские республики выступали в составе делегации РСФСР. Так, правительства РСФСР и УССР направили 1 и 25 мая 1929 г. ноты правительству Румынии в связи с захватом ею Бессарабии, 20 и 29 июля — правительству Франции с требованием безоговорочного возвращения русских солдат на Родину [6, с. 148—151, 171, 217, 223—225]. Рижский мирный договор 1921 г. с Польшей был подписан Россией, Украиной и Белоруссией с одной стороны, и Польшей — с другой. Западные державы, игнорируя международную правосубъектность УССР, БССР и других советских республик, не рассматривали их как правопреемников прежней России и пригласили на Генуэзскую конференцию только РСФСР (1922 г.). Советские республики решили выступить на Генуэзской конференции единым фронтом. В состав делегации РСФСР были включены представители Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии, Армении, Бухары, Хорезма, Дальневосточной республики. На этот счет советские республики подписали протокол, который и оформил официально внешнеполитическое объединение всех советских республик [7, с. 66—68, 110—112, 691].

Таким образом, и до образования СССР правосубъектность советских республик осуществлялась непосредственно каждой и совместно несколькими республиками (зачастую через посредство органов и делегаций РСФСР). Вторая форма применялась в связи со все более крепнущими союзными и федеративными связями, а также — с проявлением государственного суверенитета советских республик не только непосредственно, но и через посредство органов государственной власти и управления, а также правительственных делегаций Российской Федерации.\*

Если поначалу преобладало осуществление международной правосубъектности советских социалистических республик в первой форме, то к 1921—1922 гг. все большее значение приобретала вторая форма реализации международной правосубъектности. Это было обусловлено ростом связей федерального характера, хотя еще и не совсем отчетливых и определенных, между РСФСР и другими советскими социалистическими республиками, а также народными советскими республиками — Бухарской Народной Советской Республикой и Хорезмской Советской Народной Республикой.

Договоры, заключенные между братскими советскими республиками и направленные на объединение их хозяйственной

и военной политики, подготовили юридическую основу для нового этапа их взаимоотношений [7, с. 433—435, 475—477].

Выдающуюся роль в деле формирования СССР сыграла конференция полномочных представителей РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР, которая состоялась в Москве 29 ноября 1922 г. Конференция рассмотрела и утвердила Декларацию и Договор об образовании СССР.

В. И. Ленин в письме от 27 сентября 1922 г., адресованном членам Политбюро, предложил добровольное и равноправное объединение советских республик, в том числе РСФСР, в новое государственное образование — Союз Советских Социалистических Республик. «...Мы, — писал В. И. Ленин, — признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию...» [1, т. 45, с. 211]. 30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов принял историческое решение об образовании СССР. Создание СССР соответствовало коренным жизненным интересам народов всех советских республик и произошло на основе их волеизъявления. В постановлении ЦК КПСС от 19 февраля 1982 г. сказано: «Ленин глубоко обосновал необходимость теснейшего союза советских республик для решения задач социалистического строительства, защиты Родины от посягательств империализма» [14]. Суверенный Союз ССР, построенный на базе полной добровольности и равноправия, гарантировал суверенитет каждой союзной советской республики. Гарантией добровольности объединения и суверенитета объединившихся государств явилось положение Союзного договора (ст. 26), закрепившего за каждой республикой право свободного выхода из Союза.

С образованием СССР в 1922 г. [17, с. 151—152, 304—305], а в еще большей степени — в связи с принятием первой Конституции СССР 1924 г., федеративные отношения союзных республик четко определились, как определились и формы проявления суверенитета союзных республик в федерации и их правосубъектность, осуществлявшаяся вплоть до 1944 г. через посредство Союза ССР в целом.

Вступление в силу Договора об образовании СССР не привело, тем не менее, к устранению союзных республик от решения вопросов внешней политики. Они принимали самое активное участие в осуществлении внешней политики СССР.

Во втором разделе Конституции СССР 1924 г. было сказано об объединении РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР в одно союзное государство — СССР. Верховным органом власти Союза ССР являлся Съезд Советов СССР, а в период между съездами — Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР, состоящий из Союзного Совета и Совета национальностей. Правительство СССР — Совет Народных Комиссаров, будучи исполнительным и распорядительным органом ЦИК Союза ССР, имело в своем составе наркомов по иностранным делам, по военным и мор-

ским делам, по внешней торговле, которые ведали соответствующими наркоматами.

Ведению верховных органов Союза ССР подлежали: представительство Союза в международных отношениях, ведение дипломатических сношений, заключение всех политических и иных договоров с другими государствами; изменение внешних границ Союза ССР; заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик; объявление войны и заключение мира; заключение внешних займов Союза Советских Социалистических Республик и разрешение внешних займов союзных республик; ратификация международных договоров; руководство внешней торговлей; основное законодательство в отношении прав иностранцев [18, с. 42—43]. Общесоюзными наркоматами стали Народный Комиссариат по иностранным делам и Народный Комиссариат внешней торговли.

Союзные республики внесли изменения в свои конституции с учетом Конституции 1924 г. и зафиксировали свой суверенитет в составе Союза [15, с. 29; 19, с. 21].

Хотя непосредственное ведение внешних сношений союзные республики передали Союзу, они, имея своих представителей в соответствии с Конституцией СССР 1924 г. в ЦИКе, Президиуме ЦИКа, Совнаркоме СССР, поддерживали связь с союзными органами по вопросам сношений через уполномоченных НКИД и НКВТ Союза ССР при правительствах союзных республик, через постоянные представительства республик при правительстве Союза ССР, через своих государственных деятелей в составе загранпредставительств и зарубежных делегаций СССР. Ю. П. Бровка, например, отмечал: «Положение о НКИД СССР в редакции 1926 г. обеспечило для Белорусской ССР возможность назначения специальных секретарей и советников от БССР в общесоюзные полпредства в тех странах, которые представляли особый интерес для БССР. В необходимых случаях Белорусская ССР прибегала к назначению таких представителей. В частности, специальным советником от Белорусской ССР в полпредстве СССР в Польше в конце 20-х годов был А. Ф. Ульянов, до этого занимавший ряд ответственных постов в руководящих органах Белоруссии» [3, с. 37]. Загранпредставительства Союза ССР всегда формировались на широкой интернациональной основе.

Таким образом, союзные республики участвовали в обсуждении и решении практически всех вопросов внешних сношений Союза ССР с иностранными государствами.

Договоры, заключенные советскими республиками до образования СССР, оставались в силе на территории республик, и они, как и прежде, были носителями прав и обязанностей, которые вытекали из данных договоров. При этом проведение в жизнь таких договоров обеспечивалось Союзом ССР в целом [9, с. 394—396]. Союзные республики сохраняли свое законо-



дательство о правах иностранцев, а также о регулировании режима государственных границ с зарубежными странами [10, с. 19, 104—106].

Следует сказать также, что в соответствии с Конституцией СССР 1924 г. союзные республики имели право с разрешения Союза ССР заключать внешние и внутренние займы (п. «д» ст. 1) и быть носителями прав и обязанностей по концессионным договорам (п. «з» ст. 1).

Союзные республики как суверенные государства оставались субъектами международного права, хотя их правосубъектность как членов федерации в соответствии с конституционными положениями СССР и союзных республик осуществлялась через Союз ССР и вовне не проявлялась (ст. 1 Конституции СССР 1924 г.). Об этом же говорилось в Положении о НКВД СССР 1923 г. (в том числе в редакции 1926 г.): «На НКВД возлагается осуществление дипломатических сношений Союза ССР и входящих в состав Союза республик с другими государствами» (ст. 1 ч. 1 Положения).

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45. 2. Белорусская ССР в международных отношениях. Минск, 1960. 1050 с. 3. Бровка Ю. П. Союзная республика—субъект международного права (на примере БССР).— Сов. гос-во и право, 1972, № 12, с. 34—38. 4. Василенко В. А., Лукашук И. И. Українська РСР в сучасних міжнародних відносинах (правові аспекти). К., 1974, 85 с. 5. Документы внешней политики СССР. М., 1957. Т. 1. 771 с. 6. Документы внешней политики СССР. М., 1958, Т. 2. 660 с. 7. Документы внешней политики СССР. М., 1959. Т. 3. 680 с. 8. Документы внешней политики СССР. М., 1960. Т. 4. 836 с. 9. Документы внешней политики СССР. М., 1962. Т. 6. 671 с. 10. Егоров В. В., Лашкевич Г. Н., Плоткин И. А. и др. Законодательство и договоры Союза ССР и союзных республик о правовом положении иностранных физических и юридических лиц. М., 1926. 115 с. 11. История Советской Конституции (в документах) (1917—1956). М., 1957. 361 с. 12. Недбайло П. Е., Василенко В. А. Международная правосубъектность советских союзных республик. — В кн.: Советский Ежегодник международного права, 1963. 623 с. 13. XI Всеукраїнський з'їзд Рад. Стеногр. звіт та постанови. Х., 1929. 744 с. 14. Правда, 1982, 21 февр. 15. Резолюции IX Всеукраїнського, III Всесоюзного Съезда Советов. Артемовск, 1925. 59 с. 16. Съезды Советов в документах. 1917—1922. М., 1959. Т. 1. 361 с. 17. Съезды Советов в документах. 1917—1922. М., 1960. Т. 2. 360 с. 18. Съезды Советов в документах. 1917—1936. М., 1962. Т. 3. 680 с. 19. СУ УССР, 1919, № 4. 20. Ткачева Н. А. Создание и развитие советских органов внешних сношений (на материалах УССР 1917—1936 гг.). Автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 1977. 18 с. 21. Яновский М. В. О международной правосубъектности союзных республик.— Науч. тр./Среднеазиат. ун-т, 1960. Сер. Правоведение, с. 65—69.

Поступила в редколлегию 08.12.83.

**СТАНОВЛЕНИЕ УССР КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЙ ЧАСТИ СССР**  
(по материалам Всеукраинских съездов Советов)

Исследование формирования и упрочения неразрывного единства УССР и всех советских республик, образующих СССР, оформления и закрепления УССР как неотъемлемой части Советского Союза важно для правильного понимания одной из актуальнейших проблем советской юридической науки — соотношения суверенитета Союза ССР и суверенитета союзной республики.

«Образование СССР — величайшая заслуга ленинской партии большевиков, многонациональной по своему составу, глубоко интернационалистской по идеологии и политике, организационному строению, принципам деятельности» [5, с. 5]. После провозглашения 30 декабря 1922 г. образования СССР руководство партии, ее авторитет становятся одним из решающих факторов дальнейшего развития СССР, укрепления его единства. На роль партии как гаранта упрочения СССР указывал В. И. Ленин [1, т. 45, с. 362]. Коммунистическая партия, ее научно обоснованная политика являются гарантом правильности социалистического решения национального вопроса в целом [2, с. 49].

Коммунистическая партия Украины с самого своего основания стала составной частью, боевым отрядом КПСС.

Как и Коммунистическая партия Советского Союза, Компартия Украины считала СССР могучим орудием строительства социализма и коммунизма, всемерно заботилась об упрочении СССР [3, с. 437, 440; 6, с. 175, 176]. IX съезд Компартии Украины подтвердил, что коммунисты республики преисполнены решимости вести борьбу за построение социалистического общества в СССР [6, с. 372].

Съезды Советов УССР — а в их лице и через них осуществляли свой суверенитет Украинское советское государство, народ Украины и украинская нация — безоговорочно признавали руководящую роль Компартии Украины, проводили ее политику, настойчиво боролись против таких чуждых природе социализма проявлений, как великодержавный шовинизм, украинский буржуазный национализм, против любых националистических вывихов [4, с. 57; 6, с. 558, 559; 9, с. 228, 229]. Они воплощали директивные указания партии и законы УССР. В этом смысле весьма характерны постановления XIII съезда Советов. Свой призыв к трудящимся еще больше сплотиться вокруг пар-

тии Ленина съезд соединил с призывом бороться за превращение Украины в передовую образцовую республику нашего великого Союза [9, с. 269]. Съезд констатировал, что УССР достигла величайших успехов во всех отраслях социалистического строительства под руководством Коммунистической партии, вместе со всем Советским Союзом [9, с. 267].

Всеукраинские съезды Советов развивали государственно-правовые связи УССР и СССР, оформляли положение УССР как составной, неотъемлемой части СССР и тем совершенствовали организацию Союза ССР и украинскую социалистическую государственность. Вопросы государственного строительства, в первую очередь конституционного, находились в центре внимания всех Всеукраинских съездов Советов.

VIII съезд Советов УССР — первый съезд, собравшийся после образования СССР и проходивший в дни, предшествовавшие II съезду Советов СССР (17—20 января 1924 г.), ратифицировал договор об образовании СССР и Конституцию СССР, утвержденную второй сессией ЦИК СССР. Одновременно съезд одобрил работу ВУЦИК и СНК УССР по их участию в разработке положений о центральных учреждениях СССР и их взаимоотношениях с центральными учреждениями УССР на основании Договора об образовании СССР. В соответствии с Договором и Конституцией СССР съезд поручил ВУЦИКу пересмотреть Конституцию УССР и представить ее на утверждение будущего IX съезда Советов УССР [9, с. 140]. При этом следует иметь в виду, что Конституция СССР создавалась и была принята при активном участии УССР и других союзных республик [6, с. 222; 8, с. 27—31].

IX Всеукраинский съезд Советов 10 мая 1925 г. на основании ст. 5 Конституции СССР, гласившей, что каждая союзная республика должна привести свою Конституцию в соответствие с Конституцией СССР, и во исполнение постановления VIII съезда утвердил изменения в Конституции УССР. IX съезд утвердил лишь предварительные, неотложные изменения. Текст новой Конституции УССР был окончательно утвержден XI Всеукраинским съездом.

Сохраняя преемственность идей и принципов Конституции УССР 1919 г., исходя из норм Конституции 1924 г. и развивая их, Конституция УССР 1929 г. точно и целесообразно регулировала положение Украинского суверенного социалистического государства, являвшегося в то же время составной частью СССР, и обеспечивала суверенитет Украины, которая вместе со всеми советскими республиками образовывала СССР. Конституция провозглашала подлинно демократические принципы социалистической федерации, на основе которых УССР вступила в Союз ССР, — добровольность, равноправие, пролетарский интернационализм, солидарность, право союзной республики на выход из

Союза (ст. 1—3). Положение УССР как составной части СССР скреплялось единством гражданства УССР и СССР (ст. 6).

Руководствуясь положениями Конституции СССР 1924 г. и в первую очередь ее ст. 1, которая перечисляла полномочия СССР в лице его верховных органов, Конституция УССР определяла полномочия Советской Украины. Тем самым разграничивались полномочия УССР и полномочия СССР. В сфере полномочий Союза в УССР действовал принцип верховенства законов СССР (ст. 3, 4, 30, 36). Государственную власть на своей территории Украина осуществляла самостоятельно.

Конституция УССР, исходя из задач СССР и норм Конституции СССР 1924 г., образовала основанную на принципе демократического централизма систему органов государственной власти и управления Украины и определила предмет их ведения, отношения с органами власти и управления СССР. Конституция оформила также систему органов местной власти и их компетенцию. Эта система сложилась в результате того, что УССР неуклонно проводила директивы IX Всеукраинского и III Всесоюзного съездов Советов об активизации самостоятельности местных органов власти, привлечении широких масс к участию в управлении государством [9, с. 179].

Органы власти и управления по Конституции СССР 1924 г. и Конституции УССР 1929 г. составляли единую систему сверху донизу. Она воплощала принцип единства союзной и национальной государственности. Это единство подкреплялось тем, что УССР, как и другие союзные республики, участвовала в формировании и деятельности высших органов государственной власти и управления СССР. В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. представители УССР работали во всех Всесоюзных съездах Советов, в Союзном Совете национальностей всех созывов, в Президиуме Всесоюзного ЦИКа. Такой порядок позволял Союзу ССР наилучшим образом гармонически сочетать общие интересы всей страны, всего единого союзного многонационального государства с национальными интересами союзных республик, обеспечивать их суверенитет.

Конституция УССР действовала до 30 января 1937 г., когда XIV чрезвычайный съезд Советов УССР в связи с построением основ социализма в СССР и принятием в декабре 1936 г. новой Конституции СССР утвердил новую Конституцию республики — Конституцию УССР 1937 г. В 1929—1937 гг. в Конституцию вносились некоторые изменения (на XII и XIII Всеукраинских съездах Советов) в целях согласования отдельных норм Конституции УССР с изменениями в Конституции СССР [9, с. 255, 271].

Практика государственно-правовых взаимоотношений УССР и СССР полностью отвечала Конституции. Достаточно сослаться на постановление того же XI съезда, принятое по докладу

правительства УССР. Оно говорило, что правительство УССР «приложило все усилия, чтобы выполнить поставленные ему предыдущими Всеукраинскими и Всесоюзными съездами Советов директивы и конкретные задания» [9, с. 213].

Способствовали укреплению государственно-правовых связей УССР и СССР отчеты правительства СССР перед Всеукраинскими съездами Советов. Особенный интерес представляет реакция съездов на эти отчеты. IX съезд Советов в постановлении о деятельности правительства СССР, одоблив внешнюю и внутреннюю политику Всесоюзного правительства, отметил, что два года, истекшие с образования СССР, целиком оправдали в глазах трудящихся Украины целесообразность и необходимость организации Союза и полное соответствие его политики интересам масс; выразил уверенность, что и в дальнейшем политика союзного правительства будет крепить братскую солидарность трудящихся всего Союза [9, с. 156].

Упрочению связей УССР с Союзом содействовала практика избрания почетными членами Всеукраинских съездов Советов или ВУЦИКа видных деятелей партии и государства, работавших в союзном аппарате. VIII съезд избрал почетными членами ВУЦИКа В. И. Ленина и М. И. Калинина, почетными членами IX съезда были избраны М. И. Калинин, Н. К. Крупская, М. И. Фрунзе [9, с. 131].

Дорожа связью с СССР, охраняя и развивая ее, УССР развивала также связи с каждой республикой, каждой нацией, входившей в Союз. IX съезд Советов УССР приветствовал вступление в СССР новых членов — Узбекской и Туркменской союзных республик, выразил братское согласие народа УССР на прием их в Союз и рекомендовал делегации УССР на III Всесоюзном съезде Советов голосовать за прием этих республик в состав СССР [9, с. 310]. XII съезд подчеркивал, что правительство Украины добилось решающего перелома в борьбе масс за социализм, становления пролетарской государственности и укрепления всего народного хозяйства именно на основе братского сотрудничества со всеми республиками, входящими в состав великого Союза ССР [9, с. 250].

СССР соединял усилия всех союзных республик в строительстве социалистической экономики — централизованной, масштабной, могучей. XI Всеукраинский съезд Советов довел до всеобщего сведения, что революционные массы Украины и Союза овладевают новейшими достижениями всемирной науки и техники для коренного переустройства всего хозяйственного и общественного уклада на социалистической основе [9, с. 218].

Украина не отделяла свое хозяйство от хозяйства всей страны. X Всеукраинский съезд Советов сформулировал задачи хозяйственного строительства УССР как одной из важнейших частей СССР, признав решающую роль угольной, металлургии

ческой и машиностроительной промышленности, так как эта роль отводилась названным отраслям и в СССР в целом [9, с. 185].

Решающим условием развития и укрепления неразрывных экономических связей УССР и СССР было утверждение социалистической собственности на средства производства как основы экономической системы СССР и УССР. Другая гарантия прочности экономических уз УССР и СССР — единство их хозяйственной политики, полное соответствие хозяйственной политики СССР интересам УССР и ее народа [9, с. 147]. X Всеукраинский съезд Советов одобрил деятельность правительства УССР именно за ее следование нэпу, поручил правительству и далее твердо проводить курс на индустриализацию страны [9, с. 175, 185].

На основе единой экономической политики партии в 1923—1937 гг. УССР проводила единое с Союзом ССР государственно-правовое регулирование народного хозяйства. Между СССР и УССР были четко разграничены полномочия по управлению экономикой. Ведению СССР подлежало установление основ и общего плана народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров, как общесоюзных, так и от имени союзных республик, руководство транспортным делом, установление общих начал землеустройства и землепользования и т. п. [9, с. 43]. Все остальные вопросы управления хозяйством подлежали ведению УССР.

На Украине действовала общая для всего Союза система органов управления экономикой [8, с. 147, 197].

Руководство экономикой СССР и УССР осуществлялось по государственным планам развития народного хозяйства. УССР в соответствии с основами и общим планом развития хозяйства страны, устанавливаемым Союзом, разрабатывала план развития экономики и отдельных ее отраслей на территории Украины [9, с. 231, 232]. Когда XV съезд ВКП(б) утверждал директивы по первому пятилетнему плану, делегация Компартии Украины на съезде от имени всей партийной организации республики заявила партии, что УССР примет самое активное участие в выполнении этого плана. XI Всеукраинский съезд Советов 15 мая 1929 г. утвердил первый пятилетний план развития хозяйства Украины, уточнив при этом, что он дает возможность развернуть мощное социалистическое строительство, создает условия для дальнейшего экономического и культурного развития всех наций СССР. Съезд от имени рабочих и крестьян Украины обещал правительству СССР полную поддержку в его политике социалистического строительства [9, с. 209, 210].

Благодаря тесному хозяйственному и государственно-правовому сотрудничеству УССР и СССР укреплялась их экономиче-



ская мощь, были построены основы социализма в УССР и СССР [9, с. 272].

Все свои социально-экономические успехи УССР справедливо рассматривала как результат усилий всего Союза, его бескорыстной помощи, непрерывного расширения и укрепления братских связей с СССР, как общие достижения Союза и союзных республик [9, с. 194, 250]. XII Всеукраинский съезд Советов в сотрудничестве со всеми республиками, входящими в состав великого Союза ССР, видел основу повышения роли украинской промышленности и сельского хозяйства во всей народнохозяйственной жизни Союза. Съезд разъяснил, что Советская Украина завершает построение фундамента социализма потому, что является неразрывной частью Союза ССР [9, с. 250, 251]. XIII Всеукраинский съезд в одном из своих постановлений записал следующее: «Советская Украина, составная, неотъемлемая часть всего Советского Союза, неуклонно осуществляя под непосредственным руководством ЦК КП(б)У ленинскую линию партии, превратилась в страну развитой индустрии и крупного сельского хозяйства» [9, с. 267, 268].

В процессе строительства основ социализма в СССР при активном участии УССР и всех союзных республик в стране был создан единый народнохозяйственный комплекс, который, в свою очередь, стал материальной основой и гарантией дальнейшего развития и укрепления социально-экономических и государственно-правовых связей УССР и СССР, дружбы всех народов СССР.

Тесное единство, дружба народов Союза ССР обуславливали успех строительства социализма в стране, а успешное строительство социализма — ликвидацию фактического неравенства наций и народностей СССР, их прогресс и расцвет.

Всеукраинские съезды Советов постоянно подтверждали верность УССР ленинской национальной политике, санкционировали меры по обеспечению ее правильного, неуклонного проведения, оценивали достижения этой политики, и среди них — всестороннее бурное развитие советской украинской культуры.

XII съезд РКП(б), идя в русле ленинской национальной политики, предусмотрел коренизацию союзных республик как существенную гарантию прав национальностей СССР [1, т. 39, с. 335; 3, с. 441]. Ее целью было приобщение широких масс коренной национальности к управлению производством и государством, их политическое и культурное развитие, глубокое усвоение ими на деле идей пролетарского интернационализма, установление подлинной демократии и в конечном счете укрепление Советской власти и СССР. IX Всеукраинский съезд Советов поручил РКП содействовать проведению в жизнь мероприятий, которые, отвечая принципам национальной политики Советской власти, облегчат укрепление госаппарата и культурное развитие масс [9, с. 157, 170].

Одновременно Компартия Украины и Украинское Советское государство заботились о политическом и культурном развитии национальных меньшинств, всемерной охране их прав и интересов, полном удовлетворении их культурно-национальных потребностей [6, с. 259; 9, с. 183, 217]. Об этой деятельности тем важнее напомнить, что XXVI съезд КПСС сказал о непреходящем значении удовлетворения специфических запросов граждан некоренных национальностей, проживающих в союзных республиках, в области языка, культуры и быта [4, с. 57]. XII Всеукраинский съезд Советов предложил усилить внимание к включению всех трудящихся национальных меньшинств в общий фронт социалистического строительства [9, с. 249].

Сообразуясь с конкретными условиями жизни национальных меньшинств, УССР использовала все возможности для реального обеспечения их прав. Важной правовой гарантией охраны прав и интересов национальных меньшинств в УССР являлось конституционное закрепление принципа равноправности языков всех национальностей, живших на территории УССР. Конституция УССР гарантировала каждому гражданину, независимо от его национальной принадлежности, право пользоваться родным языком в сношениях с государственными органами, в публичных выступлениях, в общественной жизни (ст. 20).

Наиболее значительным результатом деятельности УССР по урегулированию положения национальных меньшинств стало образование 12 октября 1924 г. Автономной Молдавской Советской социалистической республики (АМ ССР) в составе УССР [10], положившее начало политическому и культурному подъему молдаван. Образование АМ ССР было результатом твердо выраженной воли молдавского народа на оформление своего бытия в составе УССР и стремления последней создать свободное, добровольное, полное и прочное единство трудящихся всех национальностей, ее населяющих. IX Всеукраинский съезд Советов приветствовал организацию АМ ССР, предложил правительству УССР и впредь принимать меры по укреплению и развитию хозяйства и культуры АМ ССР [9, с. 157].

Всеукраинские съезды Советов, анализируя итоги реализации ленинской национальной политики в УССР, делали оправданный вывод: широкое развитие украинской культуры и культурное возрождение национальных меньшинств создали прочную основу, наилучшие условия для братского сотрудничества всех трудящихся, укрепления СССР.

Советские республики объединились в Союз ССР, чтобы создать единый фронт перед лицом капиталистического окружения, обеспечить внешнюю безопасность Союза в целом и каждой республики в отдельности [8, с. 41, 43]. Вопросы внешней политики, организация и руководство вооруженными силами Союза составляли исключительную компетенцию СССР, но все

союзные республики, и УССР в их числе, всемерно помогали Союзу в решении этих ответственных задач.

Империалисты тешили себя надеждой отторгнуть Украину от Советского Союза. Предполагалось, что в войне против СССР первый свой удар враг обрушит на Украину. Поэтому Всеукраинские съезды Советов считали УССР форпостом великого отечества трудящихся — Союза ССР [9, с. 268]. XI Всеукраинский съезд Советов предупредил, что все попытки империалистов и белой эмиграции отделить УССР от СССР и преобразовать ее в страну господства буржуазии встретят решительный отпор трудящихся Украины, а также братских союзных республик [9, с. 214].

Съезды расценивали укрепление военной мощи страны как главное условие беспрепятственного мирного развития СССР, существенную гарантию успешного строительства социализма и проявляли большое внимание к международному положению СССР, к военному строительству. Они одобряли политику СССР по обеспечению мира, деятельность правительства СССР и УССР по укреплению международного положения Советского государства, постоянно подтверждали готовность укреплять обороноспособность СССР, бороться против всяких авантюр, направленных и против УССР, и против СССР в целом. X съезд Советов выразил уверенность, что трудящиеся Украины в союзе с трудящимися остальных советских республик противопоставят козням империалистов дальнейшее укрепление политического и хозяйственного положения СССР — важнейшего участка борьбы единственного в мире пролетарского государства с империализмом [9, с. 176].

УССР помогала организации вооруженных сил Союза [9, с. 148]. XIII Всеукраинский съезд призвал все Советы повысить заботу о Красной Армии [9, с. 269].

Исследование показывает, что сразу же после образования СССР возникло и в ходе строительства основ социализма неустранимо развивалось новое качественное состояние общности УССР с Союзом ССР, утверждалось положение УССР как неотъемлемой части СССР. Процесс этот объективно обуславливался задачами и обстановкой строительства социализма в многонациональном государстве. Суверенные Украинская Советская республика и ее народ, руководимые Коммунистической партией, сознательно воздействовали на этот процесс, стремились к скорейшему созданию монолитного единства союзных республик во всех областях жизни и деятельности народов СССР.

Утверждение УССР как неотъемлемой части СССР укрепляло мощь Союза ССР и в то же время являлось надежной гарантией суверенитета УССР, ее народа, украинской нации в осуществлении ими их самостоятельных правомочий.

Положение УССР как неотъемлемой части СССР было конституционно оформлено. На XIII Всеукраинском съезде Советов ст. 2 Конституции УССР, закрепившая вступление УССР в Союз, была дополнена следующей знаменательной нормой: «Украинская Социалистическая Советская Республика вместе со всеми советскими республиками, образующими Союз Советских Социалистических Республик, обеспечивает мощь, непоколебимость, политическую и экономическую независимость Союза Советских Социалистических Республик — социалистического отечества всех трудящихся...» [9, с. 271, 272]. Эта новелла точно отражала создание прочного единства всех советских республик. Такое единство стало залогом победы Советского государства в Великой Отечественной войне, его послевоенного возрождения, успешного завершения строительства развитого социализма и его совершенствования на современном этапе.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Черненко К. У. Избранные речи и статьи. 2-е изд., доп. М., 1984, 670 с. 3. КПСС в резолюциях... 8-е изд., доп. М., 1970—1982. Т. 2. 343 с. 4. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 5. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 года. М., 1982. 31 с. 6. Компартия України в резолюціях. 1918—1953. К., 1958. 703 с. 7. Очерки истории Коммунистической партии Украины. 4-е изд. К., 1977. 813 с. 8. Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. документов: В 3-х т. 1922—1936. Т. 3. с. 399. 9. Съезды Советов союзных и автономных советских социалистических республик: Сб. документов: В 5-ти т. М., 1964. Т. 5. 686 с. 10. СУ УССР, 1924, № 47, ст. 281.

*Поступила в редколлегию 29.03.82.*

---

В. А. Ш у в а л о в а, канд. юрид. наук

Харьков

## **СОВЕТСКИЙ СОЮЗ И СТРАНЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ОРИЕНТАЦИИ**

---

В постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик» отмечается, что «образование и успешное развитие СССР имеет непреходящее международное значение, знаменует важный исторический рубеж в вековой борьбе передового человечества за равноправие и дружбу народов, за революционное обновление мира» [4].

Успехи, достигнутые народами СССР в области социально-экономической, политической и культурной жизни, стали веским аргументом для миллионов людей бывших колоний и полуко-

лний в пользу социалистического пути развития. Об этом говорили с трибуны XXVI съезда КПСС многочисленные представители правящих политических партий, правительств, национально-освободительных движений, выдающиеся общественные деятели стран Азии, Африки и Латинской Америки. «Эфиопские революционеры и трудящиеся, идя по пути Ленина и Великого Октября, — сказал в своем выступлении на съезде Председатель Комиссии по организации Партии трудящихся Эфиопии, Председатель Временного военного административного совета Социалистической Эфиопии Менгисту Хайле Мариам, — ...отдают себе отчет в том, что более чем полувековой опыт СССР в деле строительства социализма является для них образцом и надежной гарантией их светлого будущего» [2, т. 1, с. 300]. Как заметил заместитель Генерального секретаря Партии арабского социалистического возрождения Сирии Абдалла аль Ахмар, «Советский Союз, первая в мире страна социализма, — это маяк для сил революции и социализма, живой образец социалистического общества, дающего счастье и благополучие своим гражданам» [2, т. 2, с. 98].

В освободившихся странах крепнут тенденции к проведению независимой национальной политики, налаживанию равноправного международного сотрудничества и добрососедских связей. В этих условиях возрастает значение лежащего в основе отношений СССР с развивающимися странами принципа интернациональной солидарности с народами, борющимися против империализма, колониализма и неоколониализма. Этот принцип закреплен в ст. 28 Конституции СССР, и его важность в наше время была особо подчеркнута в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии.

Крушение колониальной системы империализма произошло в результате мощного национально-освободительного движения, поднявшегося после второй мировой войны. На месте прежнего колониального мира появилось более ста независимых национальных государств, в них проживает более половины населения земного шара. Если в 1917 г. на долю колоний приходилось 77% территории земного шара и 69% населения, то в 1980 г. эти показатели соответственно составили 0,3 и менее одного процента [8, с. 3].

Последнее десятилетие ознаменовалось процессом дифференциации освободившихся государств во всех сферах — политической, экономической, идеологической. Одни государства (Берег Слоновой Кости, Кения, Малайзия, Сенегал, Сингапур, Тунис, Чад и др.) после завоевания политической самостоятельности заявили о своей приверженности капитализму, а другие выразили желание перейти к более высокой общественной формации, минуя стадию капитализма (Алжир, Ангола, Афганистан, Бенин, Бирма, Гвинея, Конго, Мадагаскар, Мозамбик, НДРЙ, Сирия, Танзания, Эфиопия и др.).

Государства капиталистической ориентации находятся в полосу регресса, поскольку их дальнейшее развитие означает подчинение национальных интересов интересам империализма. Оказавшись в орбите капиталистической системы, они неминуемо попадают в неокOLONIALISTскую зависимость, поскольку завоевание политической независимости не ведет автоматически к экономическому и социальному прогрессу, не влечет за собой исчезновение всех отрицательных явлений периода колониализма.

Передовым отрядом современного национально-освободительного движения, несомненно, являются страны, взявшие курс на строительство в перспективе социалистического общества.

Социалистическая ориентация к началу 80-х годов уже перестала быть экспериментом, она стала одной из универсальных форм общественного прогресса для отставших в своем социально-экономическом развитии государств. Примечательно, что число стран социалистической ориентации постоянно возрастает. Только в Африке на них приходится 30% территории и почти 25% населения континента [5, с. 24]. Жизнь свидетельствует о том, что социалистическая ориентация — это не случайность, как утверждают буржуазные ученые, а проявление объективной закономерности в национально-освободительном движении.

Мировая социалистическая система является важнейшим внешним фактором поступательного развития государств социалистической ориентации. Пример стран социализма, само существование социалистической системы, ее мощь и всесторонняя поддержка открыли перед народами Азии и Африки возможность практически начать решение кардинальных задач, возникших после провозглашения политической независимости, сделали социалистическую перспективу в странах социалистической ориентации реальной. В этом проявляется интернационалистская функция социализма в отношении молодых государств, а само сотрудничество стран социалистической ориентации с государствами социалистического содружества и прежде всего с СССР следует рассматривать как объективную необходимость для этих стран и народов.

Страны, избравшие социалистический путь развития, при материальной и политической поддержке извне получают возможность совершить переход от примитивных, отсталых отношений, минуя капиталистическую формацию, к демократической организации общества, а затем к социализму. Социалистическая ориентация — это не особая формация, занимающая промежуточное положение между капитализмом и социализмом. Это лишь один из многообразных путей движения к социализму в тех государствах, где живучи феодальные и родоплеменные пережитки. Жизнь полностью подтверждает прогноз В. И. Ленина о развитии отсталых в социально-экономическом отношении



обществ к социализму, которое будет включать в себя целый ряд переходных ступеней, опосредствующих звеньев [1, т. 41, с. 246; т. 43, с. 228, 229].

Продвижение стран социалистической ориентации по прогрессивному пути происходит неодинаково, но обнаруживает сходство в основных направлениях. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии данные направления определены следующим образом: «Это — постепенная ликвидация позиций империалистических монополий, местной крупной буржуазии и феодалов, ограничение деятельности иностранного капитала. Это — обеспечение народному государству командных высот в экономике и переход к плановому развитию производительных сил, поощрение кооперативного движения в деревне. Это — повышение роли трудящихся масс в общественной жизни, постепенное укрепление государственного аппарата национальными кадрами, преданными народу. Это — антиимпериалистический характер внешней политики этих стран. В них крепнут революционные партии, выражающие интересы широких масс трудящихся» [3, 12]. Таким образом, перед странами социалистической ориентации на современном этапе их развития стоят очень важные задачи.

Решение этих задач в условиях отсталой многоукладной экономики и сложной социальной структуры невозможно без идейно-политического руководства со стороны партии революционного авангарда, тесно связанной с народом. Сама жизнь подсказывает необходимость в современных условиях преобразования политических партий типа национальных фронтов в авангардные революционные партии единомышленников. Такая тенденция прослеживается сегодня в целом ряде стран социалистической ориентации (Ангола, Мозамбик, Конго, Эфиопия и др.). При создании революционных партий основой их идеологии, организационной структуры и практической политической деятельности становится марксизм-ленинизм. Из сказанного не следует, что партии революционного авангарда — коммунистические, но, несомненно, они руководствуются положениями научного социализма [11, с. 117].

Характерной чертой социально-экономических, политических и культурных преобразований конца 70-х — начала 80-х годов является их целеустремленность, ясность классовых позиций, принятие марксистско-ленинского учения в качестве идеологической основы политической борьбы. Развитие данных процессов влечет за собой «довольно быстрое «сближение» по целому ряду параметров революционно-демократической власти с народно-демократической. Фактически происходит перерастание социалистической ориентации в революционный процесс народно-демократического типа (например, в Анголе, НДРЙ, Эфиопии, Мозамбике)» [9, с. 15].

Коммунистическая партия и Советское правительство придают большое значение взаимоотношениям со странами и народами, освободившимися от колониальной зависимости. «В союзе с революционерами передовых стран и со всеми угнетенными народами против всех и всяких империалистов — такова внешняя политика пролетариата», — указывал В. И. Ленин [1, т. 32, с. 337].

Особенно тесными и дружественными являются связи Советского Союза со странами социалистической ориентации. Эти связи развиваются и укрепляются в области государственного строительства, экономического и культурного сотрудничества, партийного строительства и руководства. Как отмечалось на XXVI съезде КПСС, связи и сотрудничество СССР с данной группой стран становятся все более прочными и тесными. В последние годы наша страна заключила договоры о дружбе и сотрудничестве с Анголой, Эфиопией, Мозамбиком, Афганистаном, Народной Демократической Республикой Йемен и Сирией [3, с. 12].

СССР вместе с другими странами социалистического содружества оказывает им экономическое и техническое содействие в развитии всех отраслей национальной экономики и в первую очередь — металлургии, машиностроения, электроэнергетики, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности, механизированного сельского хозяйства. Экономическое сотрудничество Страны Советов с Анголой, Алжиром, Гвинеей, Конго, Мозамбиком характеризуют крупномасштабность, долговременность, комплексность и взаимовыгодность. Среди завершенных в последнее время важнейших объектов плодотворного сотрудничества можно назвать гидроэнергетический комплекс Ас-Саура в Сирии, который дает 70% вырабатываемой в стране электроэнергии, предприятия по добыче бокситов в Гвинее, металлургический завод в Эль-Хаджаре в Алжире [6, с. 43] и др.

Позитивной стороной сотрудничества СССР со странами социалистической ориентации выступает концентрация усилий на развитие государственного сектора развивающихся стран, который является важным фактором в борьбе за их экономическую самостоятельность. Все основные отрасли промышленности относятся к государственному сектору и составляют в этих странах от 70 до 90%.

Важное место в сотрудничестве СССР со странами социалистической ориентации занимают вопросы развития сельского хозяйства этих стран и решение продовольственной проблемы. Основными направлениями в данной области являются: освоение новых земель, организация госхозов, комплексное использование водных ресурсов и строительство ирригационных сооружений, создание предприятий по выпуску и ремонту сельскохозяйственной техники [7, с. 6] и т. д.

Значительную помощь оказывает Советский Союз в развитии кооперативного движения стран социалистической ориентации. Правда, преобладают пока простейшие формы кооперирования, но и высшая форма кооперации — производственная — растет. Так, если в марте 1981 г. в сельской местности Эфиопии имелось 544 производственных кооператива, то сейчас их 837 [12, 1982, 7 марта].

Необходимо отметить, что Советский Союз оказывает странам социалистической ориентации помощь в подготовке национальных кадров — инженеров, техников, квалифицированных рабочих, врачей, учителей. В реализации проектов экономического и культурного строительства нашей страны участвует многотысячный отряд советских специалистов. Самоотверженный труд посланцев нашей страны, как и в целом сотрудничество СССР со странами социалистической ориентации, находит признание у народов развивающихся стран, получает высокую оценку государственных и политических руководителей этих государств. «Суверенитет и свобода Афганистана, счастье и процветание афганского народа, — заявил Генеральный секретарь ЦК НДПА Б. Кармаль на общенациональной конференции 14 марта 1982 г., — могут быть обеспечены лишь при условии дальнейшего укрепления и развития братской дружбы и плодотворного сотрудничества с великим Советским Союзом. Эта дружба и сотрудничество являются краеугольным камнем внешней политики нового Афганистана» [12, 1982, 15 марта].

Эффективная и рентабельная работа предприятий, созданных при содействии Советского Союза, позволяют странам социалистической ориентации формировать внутренние источники накопления, своевременно расплачиваться за поставленное оборудование. К тому же наше государство представляет собой весьма емкий рынок для промышленной и сельскохозяйственной продукции этих стран, включая продукцию, производимую на объектах сотрудничества [7, с. 7].

Перспективы дальнейшего взаимовыгодного сотрудничества СССР с развивающимися странами со всей четкостью определены в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, принятых XXVI съездом КПСС. В них предусмотрено: «Развивать на долгосрочной и равноправной основе взаимовыгодный обмен товарами, всесторонние экономические, научно-технические и другие связи Советского Союза с развивающимися странами. Продолжать оказывать этим странам экономическое и техническое содействие в сооружении промышленных предприятий, энергетических, сельскохозяйственных и других объектов, способствующих укреплению их экономической и политической независимости» [3, с. 196].

В середине 70-х годов бывшие колониальные страны поставили вопрос о новом международном экономическом порядке,

перестройке международных экономических отношений на демократической основе, на началах равноправия и взаимной выгоды. Советский Союз считает это требование исторически закономерным. Он «на практике содействует, — сказано в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик», — борьбе развивающихся государств за перестройку международных экономических отношений на демократической основе» [4, с. 2].

Но продвижение к новому международному экономическому порядку невозможно без укрепления мира и стабилизации международных отношений в целом. Нельзя покончить с отсталостью в освободившихся странах, не положив конец гонке вооружений и опасным рецидивам «холодной войны». Это возможно лишь на основе обеспечения органической взаимосвязи разрядки и развития.

Однако империализм не хочет примиряться с тем, что страны, освободившиеся от ига колониализма, укрепляют свою экономическую и политическую независимость, ведут борьбу за равноправие. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии подчеркивалось, что империализм тысячами путей и способов пытается привязать к себе эти страны, чтобы распоряжаться их природными богатствами, использовать их территории в своих военно-стратегических целях, вплоть до поощрения внутренней реакции и организации агрессии извне. Поэтому наша страна вместе с другими странами социалистического содружества помогает укреплению обороноспособности тех стран Азии и Африки, которые просят об этом. Солидарность Советского Союза, стран социалистического содружества, всех прогрессивных сил мира с Анголой ярко проявилась в августе—сентябре 1981 г., когда южноафриканские расисты совершили против этой республики крупномасштабную агрессию. Суровым предостережением агрессорам и их покровителям прозвучало заявление ТАСС, напоминавшее о том, что СССР связан с Анголой Договором о дружбе и сотрудничестве. То же происходит ныне в Афганистане, против которого силы реакции развязали настоящую необъявленную войну, создав прямую угрозу безопасности южной границы СССР [3, с. 12—13].

Хорошо известно, что Советский Союз и другие члены социалистического содружества являются противниками экспорта революции. Но они дают самый решительный отпор и экспорту контрреволюции.

Страны социалистической ориентации переживают ответственный период своей истории. Перед ними стоят задачи ликвидации тяжелого наследия колониализма, укрепления экономической самостоятельности и политической независимости. Решению этих задач содействуют успешно развивающиеся экономические, торговые, научно-технические и культурные связи между Советским Союзом и молодыми национальными государствами

ми. При этом, как подчеркивается в постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик», «Советский Союз никому не навязывает никаких шаблонов и «моделей» государственного устройства, игнорирующих особенности той или иной страны. Он оказывает растущее влияние на ход истории самим фактом своего существования, реальной практикой нового типа социальных, межнациональных отношений, силой примера в решении сложнейших проблем, с которыми не в состоянии справиться капитализм» [4, с. 2].

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенограф. отчет: В 2-х т. М., 1981. Т. 1. 382 с.; Т. 2. 264 с. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 4. О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС. — Правда, 1982, 21 февр. 5. Богословский В. Африка на рубеже 80-х. — Азия и Африка сегодня, 1981, № 5, с. 23—24. 6. Златорунский А. Алжир: поступь революции. — Там же, № 7, с. 41—43. 7. Капранов И. Сотрудничество СССР с развивающимися странами. — Там же, № 9, с. 2—7. 8. Ленинским курсом созидания и мира. — Там же, 1979, № 11, с. 2—5. 9. Симония Н. Современный этап освободительной борьбы. — Там же, 1981, № 5, с. 14—17. 10. Ульяновский Р. А. О странах социалистической ориентации. — Коммунист, 1979, № 11, с. 114—123. 11. Известия.

Поступила в редколлегию 08.04.82.

---

М. И. Бару, д-р юрид. наук,  
А. А. Пушкин, д-р юрид. наук

Харьков

## ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

---

Образование Союза Советских Социалистических Республик послужило началом союзного нормотворчества во всех сферах правового регулирования общественной жизни, в том числе в сфере гражданско-правового регулирования общественных отношений. Арсенал норм гражданского права, наряду с нормами действовавших тогда гражданских кодексов союзных республик, существенно пополнился за счет норм множества законов и подзаконных актов, изданных союзными органами. В числе этих актов особо должны быть отмечены законы о трестах [9, 1927, № 39, ст. 392], авторском праве [9, 1928, № 27, ст. 246], хозяйственных договорах [9, 1931, № 10, ст. 109], изобретательском праве [9, 1931, № 21, ст. 180—181], жилищном праве [9, 1937, № 69, ст. 314] и другие акты принципиального значения,

нормы которых регулировали все важнейшие стороны имущественных и личных неимущественных отношений на территории страны. Вместе с тем обилие накопленного нормативного материала настойчиво выдвигало требование его систематизации, а значит, и новой кодификации.

Начало в разрешении этой проблемы было положено Конституцией СССР 1936 г. Учитывая федеративное устройство Советского государства, а также преемственность в развитии советского законодательства, Конституция (п. «х» ст. 14) предусмотрела издание Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик с сохранением за союзными республиками права издания гражданских кодексов в соответствии с Основами.

Таким было принципиальное решение вопроса. Однако конкретные шаги в его реализации затруднялись рядом обстоятельств. И не последним из них являлось состояние науки вообще и гражданского права в особенности. Хотя к тому времени были преодолены ошибочная теория двухсекторного права (П. И. Стучка) и меновая концепция (Е. Б. Пашуканис), дискуссия развернулась по вопросу о системе права, о нормативном характере права и по другим актуальным вопросам правоведения. В ходе дискуссии, в которой участвовали ученые и юристы-практики, было выяснено, что понимание права как системы норм вовсе не исключало признание экономической и классовой обусловленности права, устанавливаемого в интересах господствующего класса с охранительной (принудительной) функций Советского государства. Что же касается системы права и ее отраслей как ее внутренне согласованных элементов, то вопрос особенно осложнился для отрасли гражданского права. Теория хозяйственного права (Л. Я. Гинцбург, Е. Б. Пашуканис) к тому времени стала универсальной и господствующей и в отличие от двухсекторной теории права поглотила все гражданское право, притом в довольно обедненном виде. Между тем Конституция СССР 1936 г. предусмотрела издание Основ гражданского, а не хозяйственного, законодательства.

Задача кодификации несколько отодвигалась во времени, но не снималась по существу. К тому же вскоре концепция хозяйственного права была отвергнута как не отвечавшая сложившимся общественным отношениям.

Работа по кодификации советского законодательства была прервана войной. Практически решение проблемы кодификации началось во второй половине 50-х годов.

Законом Верховного Совета СССР от 8 декабря 1961 г. были утверждены Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик [8, 1981, № 44, ст. 1184].

Принятию Основ предшествовало обсуждение, в котором проблема кодификации снова упиралась в решение вопроса о предмете и сфере действия гражданского права. Вновь была



выдвинута идея хозяйственного права, но на другой основе. Представители этого направления (В. В. Лаптев и др.) не отрицали необходимости принятия Основ гражданского законодательства и гражданских кодексов союзных республик, однако отношения между социалистическими организациями они исключали из сферы действия гражданского права, оставляя последнему регулирование отношений между гражданами и граждан с социалистическими организациями. Таким образом, было предложено как бы плюралистическое регулирование имущественных отношений. Эта идея не получила законодательного признания, хотя и в теории, и в законодательной практике не отрицалась необходимость дальнейшего развития хозяйственного законодательства как комплексного и специального [3]. И действительно: после принятия Основ был издан ряд нормативных актов, направленных на совершенствование процесса правового регулирования и в сфере организации, и в сфере деятельности различных хозяйственных органов [10, 1965, № 19—20, ст. 155; 1967, № 26, ст. 186; 1973, № 7, ст. 32; 1981, № 9—10, ст. 62]. Но все это не означало отхода от идеи монистического гражданско-правового регулирования имущественных отношений между социалистическими организациями. Эти акты, решая вопросы о правосубъектности хозяйственных организаций в имущественных правоотношениях, о договорных связях и других, опираются на соответствующие нормы Основ гражданского законодательства, развивая их в комплексе с нормами, определяющими плановые начала деятельности организаций. В преамбуле к Основам ясно и четко сказано: «Советское гражданское законодательство является важным средством дальнейшего укрепления законности в области имущественных отношений и охраны прав социалистических организаций и граждан».

Вслед за Основами гражданского законодательства во всех союзных республиках были приняты новые гражданские кодексы в полном соответствии с нормами Основ.

Основы (как и ГК) разработаны применительно к требованиям современной науки, предъявляемым к кодификационным актам. После преамбулы, в которой сформулированы задачи гражданского законодательства, даны общие положения (Общая часть). Особого внимания в Общей части заслуживает имеющая принципиальное значение ст. 5, согласно которой гражданские права охраняются законом, за исключением случаев, когда они осуществляются в противоречии с назначением этих прав в социалистическом обществе в период строительства коммунизма.

Несомненно, ст. 5 преемственно связана со ст. 1 ГК 1922 г. Однако известно, что ст. 1 указанного ГК в свое время подвергалась атакам со стороны ряда ученых: дюгистское истолкование статьи (А. Г. Гойхбарг), отрицание самого понятия зло-

употребление правом (М. М. Агарков). При обсуждении проекта Основ ст. 5 также встретила возражения со стороны отдельных ученых, с которыми законодатель, впрочем, не считался. И действительно, ст. 5 имеет совершенно определенное назначение, ее содержание направлено против тех, кто злоупотребляет правом, кто использует право в противоречии с общественными интересами, кто пренебрегает чужими правами с целью, противной закону и коммунистической морали. Статья 5 имеет, безусловно, и огромное воспитательное значение. Тем не менее сравнительно недавно Н. С. Малеин вновь утверждал, что «для конструкции злоупотребления правом не остается места» [4, с. 66, 67]. Это утверждение противоречит ст. 5 Основ. Надо заметить, что и в других нормативных актах, в частности принятых 24 июля 1981 г. Основах жилищного законодательства [8, 1981, № 26, ст. 839], предусмотрена недопустимость злоупотребления правом на жилую площадь путем использования этого права в корыстных целях. В ч. 6 ст. 7 сказано: «Жилые дома и помещения не могут быть использованы гражданами с целью личной наживы, извлечения нетрудовых доходов и в других корыстных целях, а также в ущерб интересам общества».

В Общей части Основ важное место занимает ст. 7 «Защита чести и достоинства». Ею был восполнен существенный пробел в гражданском праве. Уголовно-правовая и административно-правовая защита чести и достоинства личности преследует совсем иные цели. Кроме того, гражданско-правовая защита возможна и против добросовестного распространения ложных порочащих сведений. Следовательно, средства защиты чести и достоинства здесь значительно шире. Нельзя при этом не отметить превентивно-воспитательную функцию ст. 7 Основ [6, с. 66]. Совершенно очевидно, что в условиях развитого социализма получают дальнейшее развитие защита гражданско-правовыми средствами и другие личные неимущественные права — это общественная потребность. Такой потребности и отвечает ст. 7 Основ, впервые закрепившая охрану чести и достоинства личности средствами гражданского права.

В Основах (ст. 11) законодателем решен бывший долгое время дискуссионным вопрос о юридических лицах. В Основах названы виды и даны признаки юридического лица. В частности, такими признаками для государственных предприятий и иных хозяйственных организаций установлены нахождение их на хозяйственном расчете, обладание ими собственными, основными и оборотными средствами и закрепление этих прав на их балансах. Определены юридические лица, создаваемые и на базе колхозно-кооперативной собственности, — колхозы, межколхозные и другие кооперативные организации. В этой же статье получил отражение процесс сближения и интеграции двух форм социалистической собственности путем предоставления

прав юридического лица государственно-колхозным и иным государственно-кооперативным организациям. Что касается государственных учреждений, состоящих на государственном бюджете, то их юридическая личность зависит от того, имеют ли они самостоятельную смету и пользуются ли при этом их руководители правами распорядителей кредитов. Общими признаками для всех юридических лиц являются: наличие обособленного имущества, способность от своего имени приобретать имущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде, арбитраже или третейском суде. Так Основы ясно и точно определили природу и признаки юридического лица по советскому гражданскому праву, что самым благотворным образом сказалось на укреплении имущественного оборота.

Общая часть Основ регламентирует и иные вопросы (давность, представительство, сделки и др.).

Основы содержат целый ряд новелл, выдвинутых потребностями судебной практики и достижениями юридической науки, например институты права оперативного управления государственным имуществом, возмещения ущерба, понесенного вследствие спасения социалистического имущества, и др.

Основы содержат восемь разделов и 129 статей. По данным проведенного исследования, за первые десять лет из 129 статей Основ было применено не более 80 [5, с. 15]. Однако истекшее время значительно расширило применение норм Основ. Полагаем, что частота применения правовых норм далеко не всегда является показателем их эффективности, особенно когда речь идет о запретительных нормах. Таким показателем является, безусловно, достижение цели, преследуемой правовыми нормами, дальнейшее развитие этих норм в соответствии с потребностями практики. «Основы, — как справедливо заметил С. Н. Братусь, — не памятник, а действующий, развивающийся закон» [2, с. 14].

Дальнейшее развитие Основ определили объективные закономерности, успехи коммунистического строительства, закрепление в Конституции СССР 1977 г. построения в нашей стране развитого социалистического общества. При обсуждении проекта Конституции было особо подчеркнуто, что он правильно отражает наши завоевания, наши чаяния и надежды, правильно определяет наши права и обязанности. Закрепляя достигнутое, он открывает перспективу дальнейшего развертывания коммунистического строительства. Все это, конечно, предопределяет дальнейшее развитие и совершенствование действующего законодательства в направлении повышения его эффективности, в частности восполнения пробелов, устранения коллизий и т. п.

Существенные изменения, дополнения и уточнения внесены в Основы гражданского законодательства Указом Президиу-

ма Верховного Совета СССР от 30 октября 1981 г. [8, 1981, № 44, ст. 1184]. В новой редакции уточнены некоторые положения в преамбуле Основ, в частности дана точная характеристика нынешнего этапа строительства коммунизма в соответствии с формулировкой Конституции СССР. Определены главные задачи социалистического общенародного государства на современном этапе: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, воспитание человека коммунистического общества, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся. Особо подчеркнуто, что основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Государство содействует развитию колхозно-кооперативной собственности и ее сближению с государственной. Воспроизведено положение Конституции о том, что Советское государство осуществляет руководство экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций.

Эта политико-экономическая характеристика определила конкретные изменения и дополнения, которые внесены Указом от 30 октября 1981 г. в соответствующие статьи Основ. В частности, в ст. 1 Основ дана развернутая формулировка круга отношений, регулируемых гражданским законодательством, вновь законодательно подтверждено единство гражданского права. Гражданским законодательством Союза ССР, сказано и в новой редакции ст. 3 Основ, регулируются отношения между социалистическими организациями по поставкам продукции и капитальному строительству, отношения по государственным закупкам сельскохозяйственной продукции у колхозов, совхозов и других хозяйств, отношения организаций железнодорожного, морского, речного, воздушного, трубопроводного транспорта, связи кредитных учреждений с клиентурой и между собой, отношения по государственному страхованию, отношения, возникающие в связи с открытиями, изобретениями, рационализаторскими предложениями, промышленными образцами и иными достижениями науки и техники, а также другие отношения, регулирование которых отнесено Конституцией и Основами к ведению СССР. Это законодательство, хотя оно и является специально хозяйственным, должно опираться на Основы гражданского законодательства, что не снимает, конечно, необходимости его дальнейшей систематизации. Особенно важно в полном объеме учесть в нем одобренные XXVI съездом партии меры, предусмотренные в постановлении ЦК КПСС

и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности и качества работы» [10, 1979, № 18, ст. 118].

Уточнены формулировки, относящиеся к праву собственности. Дана четкая характеристика социалистической собственности и ее форм. Социалистической собственностью являются: государственная (общенародная) собственность, колхозно-кооперативная собственность, собственность профсоюзных и других общественных организаций.

Государство охраняет социалистическую собственность и создает условия для ее преумножения. Никто не вправе использовать социалистическую собственность в целях личной наживы и в других корыстных целях (ст. 20 Основ).

Уточнена характеристика государственной собственности в ст. 21 Основ: «Государственная собственность — общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности».

Важное дополнение внесено и в ст. 25 Основ: «Имущество, находящееся в личной собственности граждан, не должно служить для извлечения нетрудовых доходов, использоваться в ущерб интересам общества». Таким образом, и ст. 20, и ст. 25 Основ (в новой редакции) перекликаются со ст. 5 Основ; они направлены против злоупотребления правом, а все это находится в полном соответствии со ст. 39 Конституции СССР, в которой провозглашается запрещение использования прав в ущерб интересам общества и государства, правам других граждан. Эти нормы имеют в виду запрещение не только случаев использования права исключительно с целью причинения зла, вреда другому, но и, главным образом, наиболее распространенных случаев злоупотребления правом с корыстной целью незаконного получения материальной выгоды.

Конституция СССР провозгласила право граждан на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство (ст. 57). Таким образом, право на честь и достоинство возведено в ранг конституционного права с гарантированной наиболее эффективной защитой — судебной защитой. Но это обусловило и расширение рамок ст. 7 Основ. Упомянутым Указом внесено существенное дополнение в ст. 7 Основ, в частности указаны способы восстановления нарушенного права. В ст. 7 включен новый абзац, который является по существу новеллой. «В случае, если не соответствующие действительности, порочащие честь и достоинство гражданина сведения содержатся в документе, исходящем от организации, такой документ подлежит замене». Тем самым значительно расширены гарантии защиты чести и достоинства. Естественно, понадобится внести уточнение в постановление Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения ст. 7 Основ гражданского законодательства Союза

СССР и союзных республик» [7, 1972, № 1, с. 12]. Поскольку документ, упомянутый в новой редакции ст. 7 Основ, может исходить и от общественной организации, следует полагать, что и эта организация в случае предъявления иска о замене документа будет выступать в роли ответчика по делу. Однако чаще всего такие документы (например, характеристика) исходят как от общественной организации, так и от администрации государственной организации, предприятия, учреждения. В этом случае, полагаем, ответчиком будет предприятие или учреждение в лице администрации, поскольку гражданин состоит в правоотношении с ними, а не с общественной организацией. Что же касается общественных организаций, то в таких случаях в соответствии со ст. 36 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик их представители, по определению суда, могут быть допущены к участию в судебном разбирательстве для изложения суду мнения организации по поводу рассматриваемого судом иска. Разумеется, что мнение общественной организации подлежит учету судом лишь вместе со всеми доказательствами, собранными по делу.

Отметим, что в свете ст. 58 Конституции СССР, предусматривающей право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц, законодателем уточнена и конкретизирована ст. 89 Основ гражданского законодательства. Вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г., утвердившим Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда [8, 17, 1962, № 50, ст. 525]. Разумеется, и в данном случае понадобится дополнение к постановлению Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по искам о возмещении вреда» [7, 1963, № 6, с. 13].

Наконец, Основы гражданского законодательства претерпели изменения и в том отношении, что нормы о договоре найма жилых помещений вошли в состав другого нормативного акта — Основ жилищного законодательства, принятие которого было обусловлено большим размахом современного жилищного строительства, необходимостью организации управления жилищным фондом страны на строго научных началах и вытекающей из ст. 44 Конституции СССР заботой о наиболее полном удовлетворении все возрастающих потребностей советских



граждан. Однако связь Основ жилищного законодательства с Основами гражданского законодательства сохранилась. Статья 56 Основ жилищного законодательства определяет, что пользование жилыми помещениями осуществляется на гражданско-правовых основаниях, хотя оно и регулируется специальным законодательством Союза ССР и союзных республик.

К. У. Черненко отмечал, что «дискуссии по поводу законов и категорий науки, при всей их значимости, не должны носить самодовлеющего, схоластического характера» [1, с. 34]. Работа законодательных органов Союза ССР и союзных республик, творческое участие в ней ученых-юристов должны способствовать появлению добротных практических рекомендаций.

**Список литературы:** 1. Черненко К. У. Актуальные вопросы идеологической, массово-политической работы партии. — В кн.: Материалы Пленума Центрального Комитета ЦК КПСС, 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 27—66. 2. Братусь С. Н. Общая характеристика Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Саратов, 1981, с. 2—8. 3. Калмыков Ю. Х. Роль Основ гражданского законодательства в регулировании хозяйственных отношений. — В кн.: Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Саратов, 1981, с. 10—14. 4. Малеин Н. С. Гражданский закон и право личности в СССР. М., 1981. 216 с. 5. Тархов В. А. Применение Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик в судебной и арбитражной практике. — В кн.: Проблемы применения Основ гражданского законодательства и Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик. Саратов, 1971, с. 182—195. 6. Черепяхин Б. Б. Охрана личных прав граждан, не связанных с имущественными правами. — В кн.: Гражданско-правовая охрана интересов личности. М., 1969, с. 58—72. 7. Бюл. Верхов. Суда СССР. 8. Ведомости Верхов. Совета СССР. 9. СЗ СССР. 10. СП СССР.

Поступила в редколлегию 26.02.82.

---

В. М. Горшенев, д-р юрид. наук

Харьков

## ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СВЕТЕ НОВЕЙШЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СССР

---

Специфический интерес для юридической науки и практики представляют проблемы так называемого делегированного правотворчества, которое может вполне обоснованно квалифицироваться в качестве разновидности правотворческого производства общего характера, т. е. имеющего место в деятельности самых различных правотворческих субъектов.

Вопрос о делегированном правотворчестве решается неоднозначно [7, с. 105; 1, с. 27—28]. Сейчас появилось много доводов как в новейшем законодательстве, так и в юридической нау-

ке, позволяющих уяснить природу делегированного правотворчества. Одновременно следует учитывать и сущность общей тенденции, складывающейся в политической системе развитого социалистического общества. Эта тенденция прежде всего выражается в том, что одной из закономерностей развития социалистической демократии и повышения профессионализма в системе управления обществом является процесс постепенного перемещения социальных функций от одних социальных образований к другим. Например, уже давно определилась тенденция передачи отдельных функций органов государства в ведение общественных организаций, которые по мере дальнейшего развития социалистической демократии все больше расширяют свои правотворческие полномочия. Известно, что уже во многих законодательных актах предусмотрено право общественных организаций вносить проекты законодательных актов. Так, ч. 2 ст. 113 Конституции СССР предусматривает, что правом законодательной инициативы обладают общественные организации в лице их общесоюзных органов.

Кроме того, можно квалифицировать как тенденцию передачи отдельных функций одного органа государства в ведение другого предписание, отразившее уже давно сложившуюся практику и закрепленное ст. 122 Конституции СССР, согласно которому Президиум Верховного Совета СССР наделен полномочиями в период между сессиями Верховного Совета СССР вносить изменения в действующее законодательство с последующим представлением его на утверждение очередной сессии. С этой точки зрения представляют интерес и нормативные новеллы Положения о Государственном арбитраже при Совете Министров СССР, которые предписывают Государственному арбитражу по поручению Совета Министров СССР утверждать целый ряд нормативно-правовых актов [6, 1980, № 16, ст. 104].

Учитывая данные законодательные положения, можно констатировать, что делегированное правотворчество в современных условиях значительно расширилось и стабилизировалось как по своему объему, так и по характеру участвующих в этом процессе субъектов. Причем факт передачи функций от одних субъектов к другим становится явлением юридически обоснованным. Это, в свою очередь, делает необходимым уточнение природы, структуры и юридической характеристики делегированного правотворчества как специфической разновидности правотворческих производств общего назначения.

Делегированное правотворчество — специфическая процессуальная форма принятия нормативно-правовых актов уполномоченными на то правотворческими субъектами. С одной стороны, правотворческие функции стабильно выполняются в отдельных областях государственного управления, а с другой — эти функции не свойственны данным органам в силу их непосредственного назначения. Стабильность как постоянство в осу-

ществлении правотворческих функций и одновременно известная несвойственность их выполнения являются определяющими чертами делегированного правотворчества, его специфическими свойствами.

Конституция СССР и новейшее законодательство, принятое на ее основе, позволяют несколько по-другому определить природу и основные разновидности делегированного правотворчества. Эта особая форма правотворческой деятельности обусловлена обстоятельствами, коренящимися в демократических свойствах политической системы социализма, в профессиональном характере социалистического социального управления общественными процессами, в усилении эффективности достижения социальных результатов. Конкретное же содержание социальных условий, определяющих природу и основные разновидности делегированного правотворчества, состоит в следующем: во-первых, значительно возрастает необходимость обеспечения оперативности нормативно-правового решения вопросов в тех сферах правотворчества, где установлена более или менее длительная периодичность деятельности представительных органов государственной власти, но наделенных исключительно правотворческими функциями; во-вторых, усиливается необходимость обеспечения исключительно профессионального и единообразного решения вопросов в тех сферах государственного управления, где в качестве управляющих субъектов выступают самые разнообразные органы и ведомства государства, но не обладающие достаточной компетенцией в той или иной области правового регулирования; в-третьих, усиливается необходимость обеспечения участия общественных организаций в управлении соответствующими процессами социального развития и тем самым расширения демократических начал в социалистическом правотворчестве.

Можно предложить три формы (вида) делегированного правотворчества: обеспечивающее оперативность законодательного регулирования; усиливающее профессионализм решения вопросов руководства и правового регулирования; выражающее демократизацию правового регулирования.

Первой разновидностью делегирования можно считать делегированное законодательство, осуществляемое Президиумом Верховного Совета СССР, Президиумами Верховных Советов союзных республик и автономных республик, которые в силу их особого положения в системе высших представительных органов власти призваны в период между сессиями последних выполнять их отдельные полномочия.

Конституция СССР 1977 г. закрепляет уже давно сложившуюся практику, когда Президиум в период между сессиями Верховного Совета выполнял те или иные его функции. К числу таких полномочий относится и внесение изменений в действующее законодательство. Это нашло свое отражение в п. 1

ст. 122 Конституции СССР. Суть этой формы состоит в том, что Президиум Верховного Совета СССР обладает правом вносить изменения в действующие законодательные акты с последующим утверждением на очередной сессии Верховного Совета, т. е. постоянно, стабильно выполнять функции делегированного законодательства.

Подобного рода правотворчество Президиума Верховного Совета правомерно квалифицировать делегированным законодательством в силу того, что в действительности законодательные полномочия являются исключительной функцией Верховного Совета СССР или всего народа в форме референдума. Это категорично закреплено в ч. 4 ст. 108 Конституции СССР, гласящей, что законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР. Следовательно, Президиум Верховного Совета СССР как бы «вмешивается» в иную сферу деятельности и соответственно выполняет несвойственные ему функции, «несобственные» полномочия. Причем выполнение таких функций Президиумом Верховного Совета СССР далеко не эпизодическое, оно стало системой и притом стабильной, часто используемой в современной практике.

Ярким примером, иллюстрирующим подобную разновидность делегированного правотворчества, может служить принятие следующих законодательных актов: Указа «Об очередности удовлетворения требования о взыскании по исполнительным документам» от 5 мая 1981 г. [4, 1981, № 19, ст. 717] и Указа «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» от 18 мая 1981 г. [4, 1981, № 21, ст. 741]. Последний Указ был принят в соответствии с предписанием ч. 3 ст. 58 Конституции СССР, провозглашающим право граждан СССР на возмещение указанного ущерба.

Как видим, Президиум Верховного Совета СССР в течение двух недель принял два важнейших нормативно-правовых акта, причем один из них вносит изменения даже в Конституцию СССР. Подобного рода правотворческие полномочия Президиума Верховного Совета СССР вполне правомерны и обоснованны, так как он является постоянно действующим органом самого Верховного Совета СССР и осуществляющим в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти в СССР в период между его сессиями (ст. 119 Конституции СССР). Кроме того, «самостоятельное» действие таких Указов не длительное, кратковременное — до очередной сессии Верховного Совета. Эти Указы были утверждены Законами Верховного Совета СССР на очередной пятой сессии Верховного Совета СССР 10-го созыва 25 ноября 1981 г.

Президиум Верховного Совета выполняет и собственные правотворческие функции, когда он выступает в качестве коллегияльного главы государства и реализует предписания ст. 121 Конституции СССР. Изданные в силу этих предписаний Указы не подлежат утверждению на очередной сессии Верховного Совета, они действуют как самостоятельные акты.

Такова общая характеристика первой разновидности делегированного правотворчества.

Вторая разновидность делегированного правотворчества, усиливающего профессионализм правового регулирования, включает в себя правотворческую деятельность Государственного арбитража при Совете Министров СССР и Пленума Верховного Суда СССР.

В области хозяйственного регулирования большая роль принадлежит Государственному арбитражу. Как известно, основное его назначение — разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями, организациями. Однако для обеспечения единообразия в области управления народным хозяйством и начал профессионализма в правовом регулировании новый Закон о Государственном арбитраже СССР и в связи с этим утвержденное постановлением Совета Министров СССР «Положение о Государственном арбитраже при Совете Министров СССР» определили ряд правотворческих функций Государственного арбитража в СССР. Так, согласно ст. 2 указанного Положения и ст. 2 Закона о Государственном арбитраже разработка предложений и осуществление мер, направленных на совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности, относятся, наряду с непосредственным осуществлением юрисдикционных полномочий, к главным задачам Государственного арбитража при Совете Министров СССР.

Эти общие положения конкретизируются в соответствующих организационных формах «арбитражного» делегированного правотворчества. По смыслу указанных законодательных актов такими формами являются: по поручению Совета Министров СССР утверждение нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность, и дача разъяснений министерствам и ведомствам по применению нормативных актов Правительства СССР; издание в пределах своей компетенции инструктивных указаний по вопросам применения законодательства при разрешении хозяйственных споров. Кроме того, органы госарбитража в установленном порядке имеют право вносить предложения по совершенствованию правового регулирования хозяйственной деятельности.

Все это вытекает из смысла соответствующих предписаний новейшего арбитражного законодательства. Например, в п. д ст. 5 Положения, в свою очередь, указано, что Государственный арбитраж издает в пределах своей компетенции обязательные для органов арбитража, а также для министерств, государст-

венных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений и организаций инструктивные указания по вопросам применения законодательства СССР при разрешении хозяйственных споров и их доарбитражном урегулировании.

Важное значение для правового обеспечения правотворческой деятельности Государственного арбитража имеют предписания ст. 7 и 9 Положения. Например, в ст. 7 закреплено право Государственного арбитража утверждать Особые условия поставки отдельных видов продукции производственно-технического назначения, инструкции, типовые договоры и другие регулирующие хозяйственную деятельность нормативные акты по поручению Совета Министров СССР и совместно с Госнабом.

Право издавать нормативные акты совместно с государственными органами предусматривает ст. 9, где отмечено, что Государственный арбитраж СССР в необходимых случаях издает с министерствами, государственными комитетами и ведомствами СССР совместные акты в пределах соответствующей компетенции.

Кроме того, в Законе о Государственном арбитраже ст. 24—26 также закрепляют полномочия Государственного арбитража разрабатывать предложения по совершенствованию советского законодательства, издавать инструктивные указания, обязательные для всех учреждений и организаций, которым адресованы. Согласно ст. 25 Государственный арбитраж в случаях, предусмотренных законодательством СССР, или по поручению Совета Министров СССР: утверждает нормативные акты, регулирующие хозяйственную деятельность, а также рассматривает проекты таких актов, представляемые на согласование; дает министерствам, государственным комитетам и ведомствам разъяснения по применению соответственно решения Совета Министров СССР и решений Советов Министров союзных республик по вопросам хозяйственной деятельности.

Таким образом, правотворческая деятельность Государственного арбитража, урегулированная новейшими законодательными актами и направленная на обеспечение единообразия и повышения профессионализма в руководстве народным хозяйством, несомненно, представляет собой яркий пример делегированного правотворчества, предназначенного усилить начала профессионализма в правовом регулировании хозяйственных связей.

Делегированное правотворчество подобного рода легко можно обнаружить также в правотворчестве Пленума Верховного Суда СССР. То, что Пленум Верховного Суда наделен определенными правотворческими полномочиями, прямо вытекает из смысла ряда статей Закона о Верховном Суде СССР и традиционно сложившейся практики. Пленуму Верховного Суда СССР как наиболее компетентному органу в вопросах су-



дебной деятельности ст. 3 Закона предоставляет право давать руководящие разъяснения судам по вопросам порядка применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел. Причем специально подчеркнуто, что руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР обязательны для судов и других органов, должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Интересно и предписание п. 3 ст. 18 о том, что постановления с руководящими разъяснениями Пленум принимает на основе анализа материалов обобщения судебной практики и судебной статистики, на основе представлений Генерального прокурора СССР, министра юстиции СССР, а также непосредственно своей судебной практики. Кроме того, в ст. 18 отмечено, что Пленум Верховного Суда СССР заслушивает доклады председателей Верховных Судов союзных республик, председателей военных трибуналов Вооруженных Сил СССР, групп войск, флотов о выполнении руководящих разъяснений Пленума, рассматривает представления Председателя Верховного Суда СССР о несоответствии руководящих разъяснений Пленумов Верховных Судов союзных республик законодательству СССР или постановлениям Пленума Верховного Суда СССР.

Издание руководящих разъяснений в практике Пленума Верховного Суда — распространенное и стабильное явление. Пленум Верховного Суда СССР периодически прибегает к обобщению судебной практики по применению того или иного законодательства. Например, 28 ноября 1980 г. Пленум Верховного Суда СССР дал руководящее разъяснение в трех постановлениях: № 8 — «О практике применения судами законодательства при предании обвиняемого суду»; № 9 — «О практике рассмотрения дел о расторжении брака» и № 10 — «О выполнении Верховными судами РСФСР и Грузинской ССР требований и постановлений Пленума Верховного Суда СССР о рассмотрении жалоб и заявлений граждан по судебным делам и задачах судов в этой работе в связи с предстоящим 26 съездом КПСС» [2, 1981, № 1, с. 7—18].

Приведенные постановления охватывают разные сферы судебной деятельности, причем все они касаются исключительно порядка применения того или иного законодательства. Эти постановления также приняты в силу реализации предписаний Закона о Верховном Суде СССР и на основе действующего законодательства. Главное назначение данных постановлений сводится к тому, чтобы усовершенствовать прежде всего процессуальное регулирование судебной деятельности (без всякой попытки вторжения в сферу материально-правового регулирования) и тем самым обеспечить эффективность социалистического правосудия.

Следует отметить, что данные руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР содержат в себе подзаконные

нормативные предписания и что они относятся не к нормам материального права, а к процессуальным нормам. Это вытекает, в частности, из смысла общего указания Пленума Верховного Суда СССР от 29 августа 1980 г. «О практике назначения судами дополнительного наказания», предписывающего, что данное постановление принимается в целях устранения имеющихся недостатков и обеспечения строгого соблюдения требований закона, *устанавливающего условия и порядок назначения* (выделено мной. — В. Г.) дополнительных наказаний [2, 1980, № 5, с. 18].

В практике деятельности Верховного Суда СССР часто имеет место и другая форма делегированного правотворчества, обычно выражающаяся во внесении изменений и дополнений в ранее принятое постановление. В качестве примера можно сослаться на постановление Пленума Верховного Суда СССР от 26 марта 1981 г. «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда СССР от 29 июня 1972 г. «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, одной из сторон в которых является колхоз...» [2, 1981, № 3, с. 12].

Правотворческий характер постановлений с руководящими разъяснениями подтверждается законодательно закрепленной процедурой их подготовки, принятия и осуществления контроля за их исполнением. Так, ч. 2 ст. 25 Закона о Верховном Суде СССР предписывает, что для подготовки проекта постановления, содержащего руководящие разъяснения, образуется редакционная коллегия. Статья 39 Закона о прокуратуре в СССР содержит предписание о праве Генерального прокурора СССР вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда представление о даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения действующего законодательства. В данных предписаниях содержатся указания об отдельных элементах традиционного правотворческого процесса: правотворческой инициативе и соответствующих подготовительных органах.

Таким образом, порядок принятия руководящих разъяснений аналогичен элементарному правотворческому процессу, тем более, что именно благодаря такого рода деятельности Пленума Верховного Суда СССР обеспечивается максимальный профессионализм в решении определенных вопросов в области социалистического правосудия. Это правотворчество выражается в новеллизации, а также во внесении соответствующих изменений в ранее принятое нормативное предписание.

Таково содержание второй разновидности делегированного правотворчества, нацеленной на усиление начал профессионализма в соответствующих сферах правового регулирования. Третья разновидность делегированного правотворчества — это отражение усиления демократических тенденций в правовом регулировании и непосредственно выражается в санкциониро-

ванной правотворческой деятельности общественных организаций. Как известно, общественные организации по поручению Советского государства уже приняли целую серию нормативных актов, имеющих юридическую силу. Санкционирование органами Советского государства нормотворческой деятельности общественных организаций, которая представляет собой своеобразную разновидность правотворческого делегирования, практически осуществляется двумя способами. В одних случаях общественные организации по своей инициативе при руководстве со стороны Коммунистической партии разрабатывают определенные нормы, которые приобретают юридический характер либо по предварительной санкции, либо с последующего утверждения органом государства. В других случаях соответствующий орган государства создает общие нормы в форме рекомендаций и советов, представляя возможность для проявления инициативы общественным организациям. Общественные организации, выработав конкретизирующие нормативные акты, представляют их на утверждение или регистрацию в соответствующие органы государства [5, с. 17—22].

В правовом регулировании вопросов социального обеспечения и страхования, организации труда и техники безопасности располагают, например, достаточно большими полномочиями профсоюзы. ВЦСПС принимает ряд постановлений по этим вопросам как самостоятельно, так и совместно с органами государства. В качестве иллюстрации можно привести постановление Президиума ВЦСПС и Государственного комитета по труду и социальным вопросам от 27 июля 1979 г. «О разработке хозяйственными профсоюзными органами комплексных планов улучшения условий труда и санитарно-оздоровительных мероприятий на 1981—1985 гг.» [3, 1979, № 8], постановление Президиума ВЦСПС от 12 сентября 1979 г. «О дальнейшем развитии массового технического творчества» и др. Санкционированная правотворческая деятельность высших руководящих органов профсоюзов осуществляется в двух различных организационных формах. С одной стороны, ВЦСПС по предварительной санкции органов государства уполномочен самостоятельно, без последующего утверждения принимать определенные нормативные акты по строго установленному кругу вопросов. С другой стороны, ВЦСПС принимает тот или иной нормативный акт, который в силу того, что окончательное решение по затронутому вопросу составляет компетенцию органов государства, впоследствии утверждается последними.

Примером издания нормативных актов на основе общих норм может служить принятие общим собранием членов колхоза устава колхоза на основе Примерного Устава колхоза 1969 г. [6, 1969, № 26, ст. 150]. Устав колхоза, принятый таким образом, регистрируется в райисполкоме и становится правовым актом — основным законом деятельности колхоза.

Многие нормативные акты общественных организаций, имеющие юридическую силу, изменяются в соответствии с тенденциями развития правовой основы государственной и общественной жизни СССР. Причем происходит это в организационных формах, ставших уже традиционными. Так, были подвергнуты изменению в соответствии с принятием новой Конституции СССР многие предписания Примерного Устава колхоза.

Как известно, Всесоюзное собрание представителей советов колхозов союзных республик в октябре 1980 г. приняло постановление «О внесении некоторых изменений и дополнений в Примерный Устав колхоза», которое было утверждено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 июля 1980 г. [6, 1980, № 21, ст. 122].

Особенностью данной разновидности делегированного правотворчества является то, что все нормативные акты, принимаемые общественными организациями и санкционированные государственной властью, остаются по названию актами соответствующих организаций и не утрачивают свою корпоративную природу. Однако они содержат в себе общеобязательные нормативные предписания, подобные по юридической силе государственным актам, что в полной мере относится ко всем актам делегированного правотворчества. Санкционированные акты общественных организаций являются обязательными для исполнения всеми, кто оказывается под их регулирующим воздействием.

Таково содержание третьей разновидности делегированного правотворчества, нацеленного на расширение начал демократизма в правовом регулировании.

**Список литературы:** 1. *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права. Свердловск, 1966. 212 с. 2. *Бюл. Верхов. Суда СССР.* 3. *Бюл. Госкомтруда.* 4. *Ведомости Верхов. Совета СССР.* 5. *Горшенев В. М.* Правотворческая деятельность общественных организаций в СССР. Ярославль, 1972. 44 с. 6. *СП СССР.* 7. *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве. — Сов. гос-во и право, 1964, № 7, с. 96—106.

*Поступила в редколлегию 19.02.82.*

---

А. А. Попов

Харьков

## ОБРАЗОВАНИЕ СССР И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО

---

В связи с образованием СССР и передачей ведению его верховных органов функций представительства Союза в междуна-

родных отношениях возник вопрос о судьбе международных договоров, заключенных советскими республиками в предшествующий период, т. е. проблема их правопреемства.

После утверждения Декларации и Договора об образовании СССР представителям иностранных государств в СССР была разослана циркулярная нота Наркома Иностранных Дел СССР от 23 июля 1923 г., в которой говорилось, что «суверенитет Союзных Республик, ограниченный пределами, указанными в Основном законе Союза, по предметам, отнесенным к компетенции Союза, в остальном осуществляется вышепоименованными Республиками (первоначально Союз ССР составили РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР. — А. П.), которых суверенные права охраняются Союзом Советских Социалистических Республик». На НКВД СССР было «возложено ведение от имени Союза всех его международных отношений, в том числе проведение в жизнь всех заключенных вышепоименованными Республиками с другими государствами договоров и соглашений, которые сохраняют на территориях соответствующих Республик свою прежнюю силу» [2, т. 6, с. 395].

Положение о сохранении действия международных договоров советских республик, заключенных в предшествующий образованию СССР период, не вызывает в международно-правовой литературе никаких сомнений [6, с. 314—315; 7, с. 310; 9, с. 79]. Не вполне проясненным остается лишь вопрос о наличии или отсутствии изменений в субъекте этих договоров.

Во всей предшествующей образованию СССР международно-правовой практике при согласии нового субъекта международного права принять на себя выполнение международных договоров своих предшественников происходила полная замена стороны договора новым субъектом международного права. Иначе обстояло дело при решении проблемы международного правопреемства, возникшей в связи с образованием СССР.

Исходя из ноты НКВД СССР от 23 июля 1923 г., можно предположить, что союзные республики остались сторонами международных договоров, заключенных ими в период до образования СССР. Субъекты международного права—РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР — создали путем своего волеизъявления новое государство — СССР, которое, будучи суверенным, *ipso facto* стало субъектом международного права. В то же время союзные республики, являясь суверенными государствами, сохранили свою международную правосубъектность, хотя эта правосубъектность непосредственно вовне до 1944 г. не проявлялась. Осуществление советскими республиками международных прав и обязанностей по международным договорам опосредованно через органы СССР означало, что республики стали опосредованной стороной в этих договорах [8, с. 7]. Непосредственной стороной в данных договорах выступил СССР в лице союзных органов. Г. В. Чичерин, разъясняя создавшуюся ситуацию, го-

ворил: «... договоры, заключенные отдельными республиками, сохраняют силу на территории соответствующих республик, а проведение их в жизнь переходит в руки союзного правительства» [5, с. 65]. Опосредованная сторона — республики и непосредственная сторона — СССР выступили вовне в лице единых союзных органов внешних сношений, что не могло в силу самой природы этих органов, выражающих коллективную волю республик, вызвать какие-либо затруднения в сношениях с контрагентами. Это было обусловлено тем, что высшие государственные органы СССР — съезд Советов, ЦИК, Президиум ЦИК — состояли из представителей союзных республик. Опосредованность союзных республик как субъектов международного права на деле означала их активное участие внутри федерации в осуществлении своих международных отношений. Беспрецедентная в истории человечества ситуация имела место фактически и юридически в силу особенностей федерации нового типа — «первого в мире единого союзного многонационального государства рабочих и крестьян» [1, с. 20].

При определении статуса прав и обязанностей, как бы осуществляемых или приобретаемых непосредственной стороной для опосредованной, необходимо исходить, во-первых, из характера отношений между опосредованной и непосредственной сторонами на каждый данный момент (в нашем случае они носят внутrigосударственный характер); во-вторых, из того фактора, что непосредственная сторона как активный участник международно-правовых отношений, в частности данного «представительного характера», осуществляет сама международные права и обязанности. В качестве примера рассмотрим Рижский мирный договор 1921 г. Он был подписан с одной стороны Польшей, а с другой — РСФСР и УССР [2, т. 3, с. 618]. Так как РСФСР подписала этот договор от своего имени и от имени БССР [2, т. 3, с. 618], то опосредованной стороной при заключении договора явилась БССР. Отношения между РСФСР и БССР в период подписания данного договора носили международный характер. Можно сделать вывод, что международно-правовые права и обязанности, вытекающие из подписания Рижского мирного договора, обязали БССР; РСФСР несла по отношению к БССР международно-правовые права и обязанности по заключению данного договора от имени БССР.

Итак, возможны различные правовые основания возникновения опосредованной и непосредственной сторон международно-правового договора. Если в случае с Рижским договором имеет место просто делегирование (передача) международно-правовых прав и обязанностей от БССР—РСФСР, то при образовании СССР передача права представлять внешние сношения советских республик имеет место именно в силу существования генетической связи между будущей непосредственной (СССР) и будущей опосредованной (советские республики) сторонами. Советские



республики, образовав Союз ССР, сделали его своим правопреемником в отношении представительства во внешних сношениях.

Международно-правовой практике известны различные формы делегирования опосредованной стороной своих международно-правовых прав и обязанностей непосредственной стороне. Так, РСФСР была уполномочена представлять интересы советских республик Азербайджана, Армении, Белоруссии, Бухары, Грузии, Хорезма и Дальневосточной республики на Общевропейской экономической конференции в Генуе в 1922 г. «на основании связывающих все вышеперечисленные независимые республики с Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой неразрывных братских и союзных связей» [3, с. 221]. Это объяснялось и тем, что РСФСР в период до образования СССР служила как бы основным звеном складывающихся между советскими республиками федеративных отношений.

В связи с заключением между советскими республиками Азербайджана, Армении и Грузии 12 марта 1922 г. Союзного договора и созданием тем самым Закавказской федерации в ведение федеративного Союзного Совета перешли вопросы иностранной политики [4, с. 258].

Отношения суверенных опосредованных и непосредственных субъектов международного права — Советского Союза и составляющих его союзных республик появляются лишь с момента образования СССР.

Впервые введенная в практику международных отношений и признанная другими государствами частичная замена сторон международных договоров (непосредственных сторон) в результате осуществления Союзом ССР преемства международных прав и обязанностей советских республик являет собой несомненное развитие института правопреемства в международном праве.

**Список литературы:** 1. *О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик: Постановление ЦК КПСС.* М., 1982. 31 с. 2. *Документы внешней политики СССР: В 21 т.* М., 1957. Т. 3. 723 с.; Т. 6. 670 с. 3. *Образование и развитие Союза Советских Социалистических Республик: Сб. документов.* М., 1973. 735 с. 4. *Образование Союза Советских Социалистических Республик: Сб. документов.* М., 1972. 531 с. 5. *Чичерин Г. В.* Выступление на 2-м заседании III-й сессии ЦИК СССР 1-го созыва. 8 ноября 1923 года. — Третья сессия Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик. Бюл. № 2. М., 1923, с. 65—67. 6. *Бровка Ю. П.* Суверенитет и международная правосубъектность Белорусской Советской Социалистической Республики. — Сов. ежегодник международного права. 1964—1965. М., 1966, с. 312—319. 7. *Василенко В. А.* Вопросы правопреемства и гражданства в международно-правовой практике Украинской ССР. — Сов. ежегодник международного права. 1964—1965. М., 1966, с. 306—311. 8. *Лукашук И. И.* Стороны в международных договорах. М., 1966. 152 с. 9. *Талалаев А. Н.* Право международных договоров. М., 1980. 312 с.

*Поступила в редколлегию 10.06.82.*

**ВАЖНЫЙ ШАГ В ОБЪЕДИНИТЕЛЬНОМ ДВИЖЕНИИ  
УКРАИНСКОГО НАРОДА ЗА СОЗДАНИЕ СОЮЗА ССР**

После победы Великой Октябрьской социалистической революции народы нашей страны единодушно высказались за установление между независимыми советскими республиками тесных федеративных связей. Подлинно всенародным это движение было и на Украине. Стремление украинского народа к установлению и развитию федеративных связей УССР с РСФСР, а в последующем и с другими братскими советскими республиками находило свое выражение и законодательное закрепление в решениях высших представительных органов власти УССР.

12 декабря 1917 г. Первый Всеукраинский съезд Советов, провозгласив Украину Республикой Советов, объявил ее федеративной частью Российской республики [2, т. 2, с. 575—576].

Воля украинского народа к тесному единению с братскими народами нашей страны была закреплена в первой Конституции УССР, в ст. 4 которой провозглашалось: «Украинская Социалистическая Советская Республика заявляет о своей полной солидарности с ныне существующими уже Советскими республиками и о своей решимости вступить с ними в теснейшее политическое объединение» [8, 1919, № 19, ст. 204].

Важную роль в развитии федеративных связей между независимыми советскими республиками сыграл их военно-политический союз. Одобрение Всеукраинским ЦИК декрета Всероссийского ЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении Советских республик» [11, ф. 1, оп. 1, д. 9, л. 29—32] явилось ярким свидетельством стремления украинского народа к расширению и углублению федеративных связей Украины с РСФСР и другими советскими республиками.

После окончания гражданской войны сотрудничество суверенных советских республик нашло свое дальнейшее развитие в форме их хозяйственного союза. Воля украинского народа к дальнейшему совершенствованию федерации советских республик была воплощена в решениях V Всеукраинского съезда Советов, который ратифицировал союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и Украиной от 28 декабря 1920 г.

Так, революционное творчество масс, направляемое Коммунистической партией и сконцентрированное в деятельности высших представительных органов власти УССР, позволило уже в первые годы после победы социалистической революции уста-

новить между Украиной, РСФСР и другими братскими советскими республиками тесные федеративные связи.

К лету 1922 г. стало совершенно очевидным, что вопрос о коренном улучшении и совершенствовании федеративных взаимоотношений жизненно важен для всей федерации независимых республик. Поэтому в этот период объединительное движение на Украине, как и в других советских республиках, вступило в новую, высшую фазу своего развития. Его основным содержанием стало уже не только стремление к укреплению и развитию федерации советских республик, а к объединению советских республик в единое союзное государство.

Подлинно историческую роль в развертывании объединительного движения народов нашей страны за создание единого союзного государства сыграл разработанный В. И. Лениным и воплощенный в решениях октябрьского (1922 г.) Пленума ЦК РКП(б) план образования Союза Советских Социалистических Республик. Высшие органы государственной власти советских республик как представительные и полномочные органы в силу своей компетенции и задач должны были принять по вопросу об объединении советских республик в единое союзное государство соответствующие правовые акты, которые положили бы начало решению данного вопроса. Эта инициатива принадлежала Всеукраинскому Центральному Исполнительному Комитету Советов, а именно его третьей сессии VI созыва, состоявшейся 10—16 октября 1922 г. Наряду с решением важнейших вопросов государственного и хозяйственного строительства сессия много внимания уделила вопросу дальнейшего совершенствования федеративных связей между братскими советскими республиками. На пленарном заседании сессии 15 октября 1922 г. выступил член Президиума ВУЦИК Э. И. Квиринг, который по поручению делегаций Киевской, Донецкой и Харьковской губерний поставил перед сессией ВУЦИК и правительством УССР вопрос о взаимоотношениях между Украинской ССР, РСФСР и другими советскими республиками. В своем выступлении Э. И. Квиринг указал на то, что Украина как независимая республика находится в договорных отношениях с РСФСР. Но фактически существующие между республиками отношения значительно шире, чем это предусмотрено союзным договором. Поэтому по целому ряду вопросов, возникающих между советскими республиками, приходилось действовать с учетом сложившейся практики. Э. И. Квиринг также отметил, что международная обстановка настоятельно требует дальнейших шагов в деле укрепления братского союза между советскими республиками. В заключение он особо подчеркнул то обстоятельство, что пять лет существования советских республик и опыт, накопленный за этот период, дают все основания для дальнейшего укрепления братского союза советских рес-

публик, и внес предложение об объединении советских республик в единое союзное государство [7, с. 13].

Предложение, внесенное Э. И. Квирингом, получило горячую поддержку и одобрение членов ВУЦИК. Секретарь Всеукраинского ЦИК В. И. Ермощенко предложил создать комиссию для выработки по данному вопросу резолюции, в основу которой положить тезис «Больше единства между Советскими республиками и равноправия интересов всех братских республик». Сессией ВУЦИК была избрана комиссия, в состав которой вошли видные деятели Коммунистической партии и Украинского Советского государства, члены ВУЦИК — А. И. Иванов, Д. З. Лебедь, М. В. Фрунзе, а также другие члены ВУЦИК, представители всех губерний Украины [7, с. 18].

16 октября 1922 г. комиссия представила на рассмотрение сессии ВУЦИК проект резолюции «Об отношениях между Советскими республиками», который после обсуждения был единодушно принят. В резолюции были проанализированы экономические и политические факторы, обуславливавшие необходимость и важность дальнейших шагов по углублению и развитию федеративных связей между советскими республиками. С особой силой в резолюции была подчеркнута необходимость положить в основу строительства союзного государства ленинские принципы полного равноправия республик и добровольность их объединения. Сессия ВУЦИК поручила правительству УССР войти в переговоры с правительствами советских республик по вопросу об оформлении общесоюзных законодательных и исполнительных органов (Союзного ЦИК и Совнаркома), а также органов, руководящих внешней политикой [6, с. 285—286].

Резолюция третьей сессии ВУЦИК VI созыва «Об отношениях между Советскими республиками» получила горячую поддержку и единодушное одобрение трудящихся масс Украины и послужила новым импульсом к разворачиванию объединительного движения в республике за создание единого союзного государства.

Постановление сессии ВУЦИК по вопросу о создании единого союзного государства было одобрено состоявшимся 16—17 октября 1922 г. Пленумом ЦК КП(б)У, который обязал партийные организации республики разъяснять это решение широким массам трудящихся [9, с. 174].

Огромное внимание освещению работы и решений третьей сессии ВУЦИК VI созыва уделяла партийная и советская печать республики. 17 октября 1922 г. газета «Коммунист» опубликовала интервью М. В. Фрунзе и других членов ВУЦИК по вопросам углубления федеративных связей между братскими Советскими республиками. В своих выступлениях члены ВУЦИК особо подчеркивали важность образования союзного государства.

Решения третьей сессии ВУЦИК обсуждались на партийных собраниях и конференциях, в советских органах и на собраниях беспартийных. Везде они получали горячую поддержку и одобрение трудового народа Украины. Так, партийная конференция Черниговской губернии в постановлении, одоблив решения сессии ВУЦИК, отметила, что образование СССР будет великим политическим достижением, в результате которого советские республики и Советское государство в целом станут более организованными, более сплоченными, что неизмеримо укрепит экономическое и политическое положение страны.

Предложение об объединении советских республик в единое союзное государство было в центре внимания местных съездов Советов. Этот вопрос рассматривался на уездных, волостных и губернских съездах Советов, проходивших на Украине в ноябре-декабре 1922 г. Многочисленные резолюции съездов Советов убедительно свидетельствуют о том, что ленинская идея образования Союза ССР овладела широкими массами трудящихся и стала подлинно всенародной идеей. Так, VI Елизаветградский уездный съезд Советов, приветствуя постановление сессии ВУЦИК, поручил своим делегатам на VII Всеукраинском съезде Советов «решительно настаивать на немедленном воплощении в жизнь идеи объединения советских республик в СССР» [4, с. 44]. В решении IX съезда Советов Ахтырского уезда было записано: «Исходя из интересов мощи пролетарских республик, съезд считает, что вопрос объединения советских республик в единый союзный центр является назревшим, и настаивает на его немедленном проведении в жизнь» [10, ф. Р-432, оп. 1, д. 163, л. 7]. VII губернский съезд Советов Харьковщины, подчеркнув огромное значение объединения республик для их политического и экономического развития, заявил, что «считает правильной мысль о создании Союза Социалистических Республик... и предлагает харьковской делегации на Всеукраинском съезде Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов всемерно поддерживать идею свободного по воле самих республик объединения...» [10, ф. Р-203, оп. 1, д. 836, л. 16]. III губернский съезд Советов Подолии в своем решении записал: «Съезд приветствует постановление сессии ЦИК Украины о создании единого Союза Советских Социалистических Республик... В едином союзе свободных социалистических республик Украинская Социалистическая Советская Республика, сохраняя свою государственную целостность, решительно пойдет к окончательному освобождению рабочих и крестьян...» [5, с. 287]. Аналогичные решения были приняты съездами Советов Донецкой, Екатеринославской, Киевской, Кременчугской и других губерний Украины.

Важный вклад в объединительное движение украинского народа за создание Союза ССР внес VII Всеукраинский съезд Советов, одобливший решения третьей сессии ВУЦИК VI созы-

ва и единодушно утвердивший исторические документы — «Декларацию об образовании Союза ССР» и постановление «Об основах Конституции СССР» [3, 1922, 14 дек.]. Тем самым съезд Советов как высший представительный орган власти УССР выразил и законодательно закрепил волю рабоче-крестьянских масс Украинской республики к объединению с другими братскими народами в Союз Советских Социалистических Республик.

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов, учитывая волю народов братских советских республик, принял историческое решение о создании первого в истории единого многонационального социалистического государства — Союза Советских Социалистических Республик.

Созданный по воле народов нашей страны, Союз Советских Социалистических Республик более чем за 60 лет своего существования достиг передовых рубежей в мире. Характеризуя этот период, К. У. Черненко подчеркнул: «Для Страны Советов эти шесть десятилетий вобрали в себя многое — и гигантский самоотверженный труд по социалистическому преобразованию города и села, и осуществление подлинной культурной революции, и великие ратные свершения во имя защиты социалистического Отечества, и нелегкое возрождение, и создание развитого социалистического общества» [1, с. 536].

**Список литературы:** 1. Черненко К. У. Избранные речи и статьи. 2-е изд., доп. М., 1984. 670 с. 2. Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине: Сб. документов и материалов: В 3-х т. К., 1957. Т. 2. 730 с. 3. Вісті ВУЦВК. 4. Історія Української РСР: В 8-мі т. К., 1977—1979. Т. 6. 542 с. 5. Коммунистическая партия — вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за создание СССР: Сб. документов и материалов. К., 1962. 454 с. 6. Советское содружество народов: Сб. документов 1917—1922 гг. М., 1972. 336 с. 7. Стенографический отчет третьей сессии ВУЦИК VI созыва 10—16 октября 1922 г. Х., 1922, бюл. № 5. 90 с. 8. СУ УССР. 9. Торжество національної політики КПРС. К., 1972. 292 с. 10. Харьковский облгосархив. 11. ЦГАОР УССР.

*Поступила в редколлегию 15.03.82.*

---

С. И. В л а с е н к о

Харьков

---

**СОТРУДНИЧЕСТВО РСФСР И УССР ПО УКРЕПЛЕНИЮ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В 1921—1922 гг.**

---

Становление и развитие Украинской Советской Социалистической Республики протекало в тесном сотрудничестве с РСФСР и другими социалистическими республиками. Братские федера-



тивные отношения между ними начали складываться с первых дней их образования.

Сотрудничество между РСФСР и Украинской ССР в годы гражданской войны и иностранной интервенции явилось важнейшим фактором, который сплотил на принципах пролетарского интернационализма народы братских республик и обеспечил победу над врагами социалистической революции [3, с. 133—146].

С окончанием гражданской войны и началом восстановления народного хозяйства наблюдалось дальнейшее укрепление и расширение хозяйственных и политических связей между Украиной и Российской Федерацией. Союзный рабоче-крестьянский договор о военном и хозяйственном союзе оформил их и стал правовой основой совместной работы республик в новых исторических условиях [1, с. 86—108]. В течение 1921—1922 гг., еще до образования СССР, совместная работа братских республик осуществлялась по широкому кругу вопросов. Большое внимание, в частности, уделялось укреплению социалистической законности и в связи с этим совместной разработке законодательства и совершенствованию организации и деятельности органов охраны правопорядка. Данная работа велась с первых дней Советской власти. Но в мирных условиях она получила широкий размах.

Первым правовым актом, на основе которого осуществлялось сотрудничество России и Украины в выработке единого законодательства, явилась резолюция I Всеукраинского съезда Советов «Об организации власти на Украине». В ней отмечалась необходимость немедленного распространения на территории Украинской ССР всех декретов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Федерации, имеющих общее для всей Федерации значение [2, т. 2, с. 574]. Временное рабоче-крестьянское правительство УССР в Декларации от 26 января 1919 г., выдвигая требование создания всеобъемлющего законодательства, указало на то, что создание такого законодательства возможно только на основе использования богатого законодательного опыта РСФСР [4, с. 97—98].

Переход от войны к миру еще больше укрепил связи между советскими республиками в решении задач совершенствования социалистической законности. Работа по кодификации законодательства РСФСР и УССР, начавшаяся сразу же после перехода к нэпу, проводилась в тесной связи и дружеском взаимодействии соответствующих государственных органов советских республик. Так, Коллегия Наркомюста РСФСР в конце июня 1921 г. приняла решение регулярно сообщать НКЮ УССР о всех своих кодификационных работах [3, с. 243]. Совместная работа НКЮ РСФСР и УССР в 1921—1922 гг. по систематизации законодательства обусловила принятие соглашения между наркомюстами обеих республик об обмене всеми без исклю-

чения законодательными материалами, которое было подписано 22 мая 1922 г. [12, ф. 8, оп. 1, д. 3, л. 43].

Придавая огромное значение работе по кодификации, проводимой в РСФСР под непосредственным руководством ЦК РКП(б) и В. И. Ленина, Наркомюст УССР поручил своему кодификационному отделу максимально использовать богатый опыт правотворческой деятельности, накопленный в РСФСР. В связи с этим 6 июня 1922 г. было отложено рассмотрение проекта уголовно-процессуального кодекса Украины на Коллегии НКЮ УССР до получения аналогичного кодекса РСФСР [12, ф. 8, оп. 8, д. 8862, л. 2]. Только после получения текстов уголовного и уголовно-процессуального кодексов РСФСР, утвержденных III сессией ВЦИК IX созыва, правительство УССР завершило необходимую работу по подготовке проектов уголовного и уголовно-процессуального кодексов Украины.

Следует иметь в виду, что хотя основу кодексов УССР и составляли аналогичные кодексы РСФСР, тем не менее они не являлись точной копией последних. 9 июня 1922 г. Коллегия НКЮ УССР, заслушав доклад Наркома юстиции Н. А. Скрыпника, приняла постановление о порядке использования законодательства РСФСР на Украине. Следуя ленинскому принципу единства социалистической законности, Коллегия НКЮ УССР указала на необходимость широкого использования законодательства РСФСР с внесением в него изменений и дополнений лишь в тех случаях, когда они вызываются обстоятельствами УССР [12, ф. 8, оп. 8, д. 8862, л. 15].

После завершения разработки кодекса законов о труде, земельного и гражданского кодексов РСФСР и утверждения их IV сессией ВЦИК IX созыва, Наркомюст УССР приступил к созданию аналогичных кодексов Украинской республики. Проекты гражданского, земельного кодексов и кодекса законов о труде УССР были разработаны в полном соответствии с принципами кодексов РСФСР и в конце 1922 — начале 1923 гг. были введены в действие [10, 1922, № 51, ст. 750; № 52, ст. 751; № 55, ст. 780]. Такое сотрудничество братских республик в области разработки законодательства способствовало укреплению законности и установлению ее единства в масштабе Страны Советов еще до образования Союза ССР.

В 1921—1922 гг. многое было сделано и в области координации усилий советских республик по совершенствованию организации и деятельности правоохранительных органов. Прежде всего была проделана огромная работа по выработке единых принципов организации и деятельности судебных органов. Разрабатывая в 1921 г. проект Положения о судостроительстве УССР, Наркомюст УССР широко использовал опыт братской РСФСР, где проект был уже разработан. Необходимо отметить, что в подготовке проекта Положения о судостроительстве РСФСР принимали участие и представители Украины. Данный проект

НКЮ РСФСР был опубликован и подвергнут обсуждению на уездных и губернских, а затем на I Всеукраинском и IV Всероссийском съездах работников советской юстиции. Многие предложения судебных работников Украины, высказанные на съездах, были учтены при подготовке закона РСФСР. Предполагалось создать единую стройную трехзвенную судебную систему, основу которой составлял народный суд. Организация судов всех советских республик основывалась на единых демократических принципах, разработанных В. И. Лениным и нашедших свое окончательное закрепление в положениях о судостроительстве, принятых в 1922 г. [9, 1922, № 69, ст. 902; 10, 1922, № 54, ст. 779].

Единство в организации судебных учреждений в республиках предполагало и единообразие в их деятельности, определявшееся прежде всего единством принципов процессуальных кодексов. В этих целях активно изучалась и анализировалась судебная практика братских республик. Так, уже на первом заседании Президиума Верховного Суда УССР было принято решение послать представителя в Москву для ознакомления с деятельностью Верховного Суда РСФСР [12, ф. 24, оп. 3, д. 15, л. 8]. Координация деятельности высших судебных органов советских республик имела принципиальное значение для проведения единой судебной политики, для выработки единства процессуальных форм.

В 1922 г. в советских республиках с целью укрепления социалистической законности был создан специальный орган надзора за законностью — государственная прокуратура. В основу организации прокуратуры в братских республиках были положены принципы, разработанные В. И. Лениным в его письме в Политбюро ЦК РКП(б) «О «двойном» подчинении и законности».

Работа по подготовке положений о прокурорском надзоре в РСФСР и УССР проводилась на протяжении первой половины 1922 г. При этом осуществлялись постоянные и тесные контакты между наркомюстами РСФСР и УССР, которые готовили соответствующие проекты положений. Так, делегация НКЮ РСФСР представила на I Всеукраинский съезд работников юстиции проект Положения о прокурорском надзоре в РСФСР, где он подвергся обсуждению. Затем весной 1922 г. проект аналогичного Положения УССР неоднократно обсуждался НКЮ УССР, Малым СНК Украины. Но его утверждение в целях достижения единства в организации прокуратуры откладывалось до согласования с проектом РСФСР и до «прохождения этого вопроса через сессию ВЦИК» [6, с. 76].

Положение о прокурорском надзоре в РСФСР было утверждено 28 мая 1922 г. после длительной и кропотливой работы, успех которой предопределило непосредственное руководство В. И. Ленина. В работе III сессии ВЦИК, которая утвердила

проект Положения о прокуратуре РСФСР, приняли участие и юристы Украины. Украинскую делегацию возглавлял Нарком юстиции Н. А. Скрыпник. При обсуждении доклада Наркома юстиции РСФСР Н. В. Крыленко об учреждении органов прокуратуры Н. А. Скрыпник поддержал тех, кто стоял за централизацию прокуратуры, и занял непримиримую позицию в отношении сторонников «двойного» подчинения прокурорских органов. Н. А. Скрыпник вошел в состав созданной по предложению Председателя ВЦИК М. И. Калинина комиссии для разработки законопроекта о прокуратуре РСФСР [7, с. 48]. В итоге было принято основанное на ленинских принципах Положение о прокурорском надзоре в РСФСР.

22 июня 1922 г. Наркоматом юстиции Украины было принято решение внести на утверждение ВУЦИК проект Положения о прокурорском надзоре в УССР, основу которого составляло Положение ВЦИК от 28 мая 1922 г. В текст Положения о прокурорском надзоре в РСФСР Наркомюст УССР внес незначительные поправки редакционного характера [12, ф. 8, оп. 1, д. 3, л. 63]. В таком виде и было принято Положение о прокурорском надзоре в УССР от 28 июня 1922 г. [10, 1922, № 28, ст. 440].

Всестороннее укрепление общественного порядка в условиях перехода к мирному социалистическому строительству было неразрывно связано с дальнейшим совершенствованием организационной структуры милицейского аппарата и методов его работы. Улучшению организационно-правовых форм и деятельности милиции УССР способствовали тесные контакты между народными комиссариатами внутренних дел РСФСР и Украины. Итогом совместной работы этих наркоматов в первые годы восстановительного периода явилось заключение 27 ноября 1922 г. договора о сотрудничестве между главными управлениями милиции УССР и РСФСР [12, ф. 6, оп. 2, д. 581, л. 41]. Содержание договора определялось единой классовой сущностью государственной власти обеих республик, а также общностью задач и целей, стоящих перед милицией России и Украины. В соответствии с договором предусматривались установление общих организационных форм построения милиции братских республик, выработка единых методов работы. Структура милиции РСФСР, испытанная на практике и показавшая свою целесообразность, получила юридическое закрепление и на Украине. По согласованию между правительствами республик последующие изменения в организации милиции РСФСР являлись обязательными и для милиции УССР.

Договор от 27 ноября 1922 г. о сотрудничестве между главными управлениями милиции РСФСР и УССР предусматривал и конкретные меры координации их методов работы. Главные управления милиции были обязаны предоставлять друг другу информацию об оперативной обстановке, регулярно обмени-

ваться приказами. Милиция УССР должна была применять в своей деятельности приказы и распоряжения по милиции РСФСР, касающиеся караульной службы, взаимоотношений с органами уголовного розыска, пресечения и предупреждения преступлений и т. д. Эти нормативные предписания по согласованию между управлениями милиции республик применялись на Украине с учетом местных специфических условий.

Особое внимание уделялось совершенствованию политической работы среди личного состава. Поднятию этой работы на более высокую ступень способствовало соглашение между политсекретариатами милиции УССР и РСФСР, заключенное 22 мая 1922 г. Соглашение предусматривало широкий обмен опытом политико-воспитательной работы, включающим и тесную информационную связь путем взаимного представительства на съездах милиции, обмена приказами, инструкциями по ведению политработы, программами обучения на курсах милиционеров [13, ф. 6, оп. 2, д. 29, л. 2]. Так в тесном сотрудничестве милицеских органов братских республик успешно решалась задача совершенствования политико-воспитательной работы в целях значительного улучшения деятельности всех звеньев аппарата милиции, роста политической сознательности ее рядов.

Очень плодотворными в 1921—1922 гг. были и связи между органами государственной безопасности РСФСР и УССР. Это и понятно, ведь Всероссийская и Всеукраинская чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности с первых дней создания осуществляли свою деятельность на основе единых ленинских принципов, к которым относятся: беззаветная преданность делу революции, тесная связь чекистов с народом, непоколебимая верность Коммунистической партии и Советской власти, неуклонное соблюдение социалистической законности, твердость в борьбе с классовыми врагами и высокий пролетарский гуманизм. Установлению тесных связей между органами государственной безопасности республик способствовали и общие задачи борьбы с внешней и внутренней контрреволюцией, которые требовали максимальной концентрации сил, а братские отношения между трудящимися различных национальностей создавали для этого широкие возможности.

С переходом к восстановлению народного хозяйства работа по упрочению связей между Всероссийской и Всеукраинской ЧК получила еще больший размах. В январе 1921 г. по согласованию правительств двух республик и на основе решения президиума ВЧК все местные ЧК Правобережной Украины были объединены и общее руководство их деятельностью осуществлялось уполномоченным ВЧК, командированным из Москвы [5, с. 63; 8, с. 229]. Это диктовалось необходимостью активизации борьбы с бандитизмом на территории Украины, кото-

рый представлял угрозу для всей Страны Советов. Координируя деятельность чекистских органов братских республик, ВЧК в то же время систематически оказывала им помощь кадрами. Неоднократно на Украину для работы в чекистских органах направлялись квалифицированные специалисты из Всероссийской ЧК.

Важным практическим шагом по пути укрепления связей между органами государственной безопасности РСФСР и УССР послужила реорганизация ЧК в государственные политические управления. Председатель Госполитуправления УССР по соглашению с ГПУ РСФСР являлся полномочным представителем последнего на Украине [10, 1922, № 13, ст. 228]. Это вполне соответствовало целям объединения деятельности органов ГПУ братских республик для борьбы с силами, которые пытались сорвать строительство социализма в нашей стране, восстановить старый, буржуазный строй, задуть Советскую власть с помощью войны.

6 мая 1922 г. Председателем ГПУ РСФСР Ф. Э. Дзержинским было проведено оперативное совещание полномочных представителей ГПУ советских республик, на котором обсуждались задачи органов госполитуправлений в новых условиях. Особое внимание при этом было уделено координации усилий по укреплению социалистической законности как в стране в целом, так и в деятельности органов государственной безопасности [11, с. 252].

Таким образом, в первые годы восстановления народного хозяйства была проделана огромная работа по дальнейшему укреплению социалистической законности в Стране Советов. Много было сделано в области разработки единого законодательства, совершенствования организации и деятельности правоохранительных органов. Эта работа стала важным вкладом в дело создания единого союзного государства — Союза ССР.

**Список литературы:** 1. *Бабій Б. М.* Українська Радянська держава в період відбудови народного господарства (1921—1925 рр.). К., 1961. 384 с. 2. *Великая* Октябрьская социалистическая революция на Украине (февраль 1917—апрель 1918): Сб. документов и материалов: В 3-х т. К., 1957. Т. 2. 731 с. 3. *История* государства и права Украинской ССР. К., 1976. 759 с. 4. *Коммунистическая* партия — вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за образование СССР: Сб. документов и материалов. К., 1962. 454 с. 5. *Куварзин А. И.* Дорогами нескончаемых битв. К., 1982. 160 с. 6. *Постовой Д. А.* Из истории разработки и принятия положения о прокурорском надзоре в РСФСР и УССР. — В кн.: Вопросы государства и права. М., 1974, с. 70—80. 7. *Розумный В. Г.* Роль законодательства РСФСР в создании законодательства Советской Украины (1917—1922 гг.). — Там же, с. 43—50. 8. *Софинов П. Г.* Очерки истории Всероссийской чрезвычайной комиссии. М., 1960. 260 с. 9. *СУ РСФСР*. 10. *СУ УССР*. 11. *Феликс* Эдмундович Дзержинский. Биография. М., 1983. 496 с. 12. *ЦГАОР УССР*.

*Поступила в редколлегию 12.08.83.*



## СВОД ЗАКОНОВ УКРАИНСКОЙ ССР (ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРЫ)

---

Издание Свода законов СССР и сводов законов союзных республик — событие огромного исторического и политического значения в жизни Советского общенародного государства, воплощающего торжество ленинского интернационального учения и принципов, лежащих в основе многогранной деятельности Коммунистической партии, ее политики в решении национального вопроса в нашей стране [4].

Подготовка и издание Свода законов Украинской ССР является органической частью работы по подготовке к изданию Свода законов Советского государства в целом, осуществляемой в соответствии с решениями XXV и XXVI съездов КПСС [2, с. 81—82; 3, с. 64], а также постановлениями ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 2 сентября 1976 г. и 23 марта 1978 г. [5]. С такой же целью в Украинской ССР, как и во всех других союзных республиках, были приняты постановления ЦК Компартии Украины, Президиума Верховного Совета УССР и Совета Министров УССР от 28 сентября 1976 г. «О подготовке и издании Свода законов Украинской ССР» и от 4 августа 1978 г. «Вопросы Свода законов Украинской ССР».

Названными постановлениями, как известно, одобрены основные принципы формирования материалов сводов, четко определена их юридическая природа как официальных изданий Президиумов Верховных Советов и Советов Министров Союза ССР и союзных республик. В их соотношении большое практическое значение приобретает вопрос о взаимосвязи и взаимодействии Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, в решении которого важным условием является однотипность их схем, единство принципов и методики построения [11, с. 107].

Такая однотипность схем сводов законов не случайна. Она имеет глубокие объективные основания — закономерности структуры советского социалистического права, официальным и теоретическим выражением которых выступают схемы строения Свода законов СССР и сводов законов союзных республик. Следовательно, наличие закономерной связи между их структурой и структурой права предполагает, что происходящие в развитии структуры права изменения будут вызывать определенные изменения в структуре Свода законов. Поэтому совершенствование структуры сводов законов непосредственно зависит от

дальнейшего плодотворного решения проблемы структуры советского общенародного права. Такой подход позволяет, с нашей точки зрения, в общетеоретическом плане усилить научное прогнозирование в развитии системы права в условиях зрелого социализма, определить основные пути и формы совершенствования структуры Свода законов СССР, сводов законов союзных республик.

Понятием «структура права» чаще всего представляется то, из чего состоит право как целостная нормативная система, т. е. единство образующих его компонентов и их отношений. И здесь центральным в правовой науке является вопрос об отраслях права — главных подразделениях структуры, которым предшествуют иные, менее сложные по степени организации подсистемы правовых норм. Собственно, это обстоятельство обуславливает наличие в праве нескольких иерархически взаимосвязанных структур, делает его многоуровневым и полисистемным образованием. При этом теоретически и практически важно различать два аспекта структуры советского права: структуру содержания права и структуру формы данного содержания, что в реальной действительности проявляется в диалектике элементов структуры права (содержания), с одной стороны, и элементов структуры законодательства (формы содержания права) — с другой.

Наряду с этим, отражая национально-государственное устройство Советского общенародного государства, право и, по содержанию (как выражающее интересы и волю трудящихся всех наций и народностей нашей страны), и по юридическому составу источников и форм, включающих нормы Союза ССР, нормы союзных и автономных республик, функционирует в развитом социалистическом обществе как союзно-республиканское право [9, с. 36—41].

Обуславливаясь закономерностями и тенденциями развития общественных отношений, советское право в равной мере учитывает диалектический характер интернационального содержания и национальных особенностей, присущих данным отношениям. Но и в таком плане, как указывал Ф. Энгельс, «*подлинно национальные идеи, то есть идеи, отвечающие экономическим факторам, как в промышленности так и в сельском хозяйстве, факторам, господствующим в соответствующей стране, в то же время всегда являются и подлинно интернациональными идеями*» [1, т. 33, с. 374]. Полностью это положение относится и к характеристике советского общенародного права.

В законодательстве федеративное устройство Советского государства проявляется непосредственно и лежит в основе разграничения правотворческой компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, определяемой Конституцией СССР и конституциями союзных республик. Поэтому, если в образовании федеративной структуры советского законодательства ре-

шающим фактором выступает правотворческая деятельность субъектов советской федерации, то в формировании структуры права определяющее значение принадлежит общественным отношениям, которые оно отражает и призвано закреплять, регулировать и охранять на всей территории Советского государства, включающей, как известно, территорию союзных республик. Данные отношения составляют предмет регулирования и охраны норм соответственно Союза ССР, союзных и автономных республик и являются главным системообразующим фактором структуры советского права, детерминируют его социально-политическое единство, юридическую целостность и дифференциацию на отдельные взаимосвязанные подразделения.

Таким образом, присущее советскому праву федеративное строение в конечном счете выражает общие и единые для СССР закономерности и принципы социалистического строя. Оно органически входит в содержание обусловленной данными закономерностями и принципами единой структуры советского общенародного права [9, с. 38—41], охватывающей юридически однородные и комплексные образования правовых норм.

Однако из всех подразделений структуры советского права только отрасль представляет его автономную функциональную единицу. Именно в этих общностях норм права сфокусированы интегративные и дифференцирующие свойства, характерные для права в целом, конституируется все многообразие существующих между нормами связей, в том числе взаимодействие отраслей в системе советского права и с другими явлениями социальной действительности.

Важно подчеркнуть, что отрасль — не просто часть целого — права. Отрасль — функциональный элемент данного целого, выступающий в реальности как его отдельная относительно самостоятельная разновидность (государственное, административное, трудовое, гражданское, колхозное, земельное, финансовое, уголовное, семейное право и др.). В таких разновидностях воплощаются черты определенного типа нормативно-правового воздействия, т. е. присущий лишь отраслям права специфический относительно регулируемых ими общественных отношений правовой режим.

Основными признаками отрасли советского права являются: предметные, выражающие объективную детерминированность отрасли и качественную определенность той сферы общественных отношений, которые она призвана регламентировать своими нормами; юридические, характеризующие отрасль как правовое образование в системе советского права; структурные, раскрывающие отрасль как относительно самостоятельную целостность, с одной стороны, и как функциональный элемент системы права — с другой.

Названные признаки составляют единый системный комплекс и в органическом сочетании друг с другом призваны опре-

делить наличие или отсутствие у той или иной совокупности правовых норм качества отрасли права. Однако решение такой задачи усложняется тем, что из них в юридической литературе, пожалуй, только предмет правового регулирования является относительно общепризнанным показателем категории «отрасль советского права». По остальным же показателям, юридическим и структурным, существуют различные точки зрения, теоретические концепции. Не затрагивая содержания полемики, заметим в этой связи, что в сущности все возражения против идеи «особого», специфического для каждой отрасли права метода регулирования не выдерживают критики. Не обладая таким методом, отрасли системы советского права не выполняли бы в ней роль функционального элемента, не могли бы «вводить» определенные общественные отношения в соответствующий для них правовой режим [6, с. 15]. В то же время необходимо подчеркнуть, что метод правового регулирования выражает юридическое своеобразие отрасли права не полностью, а прежде всего с точки зрения ее главного назначения как регулятора общественных отношений, средства их охраны, преобразования, организации, упрочения и развития в соответствии с целями коммунистического строительства. Будучи достоянием отрасли права, метод приводится в действие всей системой ее норм, принципов, институтов, реализуется таким образом в различных правовых отношениях.

Диалектическое единство предмета и метода отрасли права, выражающееся в ней во взаимодействии объективного и субъективного начал, является важным условием высокой эффективности системы советского права в нормативном воздействии на развитие социалистических общественных отношений. Но эффективность самого метода регулирования отрасли права в решении поставленных задач зависит не только от объективно требуемого соответствия его закономерностям общественных отношений, но также от уровня согласованности, связности и взаимодействия составляющих отрасль правовых норм, их выражения в надлежащей форме — актах советского законодательства. Метод правового регулирования отрасли права связан с ее структурой, равно как в системе норм, институтов и принципов отрасли объективируется (закрепляется и определяется) характерный для нее метод воздействия на общественные отношения.

Кроме метода, особенности отрасли советского права выражаются в присущих ей принципах, нормативных обобщениях, дефинициях, механизме воздействия и др., которые в единстве с методом формируют свойственный отрасли права регулятивно-охранительный правовой режим.

Последним определяется юридическое положение (состояние) и взаимосвязь всех элементов регулируемых и охраняемых отраслью права общественных отношений, а не только пове-

дение, права, обязанности и ответственность их участников, что характерно для категории метода. Так, устанавливая круг регулируемых и охраняемых правом общественных отношений, законодатель, исходя из характера и закономерностей социалистического общественного производства, не ограничивается лишь указанием на их отдельные виды и род (например, имущественные отношения в гражданском праве, трудовые, семейные, земельные, водные, лесные и др. отношения в соответствующих сферах правового регулирования), а четко и совершенно определенно закрепляет правовой режим их элементов, придавая повышенное значение тем из них, которые в структуре данных отношений выступают главными, стержневыми. Так, известно, что по сравнению с личной собственностью граждан имущество, представляющее государственную собственность, а также колхозно-кооперативную и собственность общественных организаций, находится в особом правовом режиме, усиленного введением иных организационных приемов и форм регулирования, юридических средств их охраны и защиты от возможных посягательств. С такой позиции можно вести речь, например, о правовом режиме земли, ее недр, лесов и т. д., объявленных Конституцией СССР (ст. 11) исключительной собственностью Советского государства.

Следовательно, понятие отраслевого правового режима отражает не только особые приемы регулирования, принципы и т. п., охватывающие волевою сторону содержания отрасли права, но и то, что относится к форме отрасли и ее структуре, поскольку всем отраслям советского права закономерно присущ соответствующий уровень «внешней» организации, источники и формы выражения правовых норм, объединяемых, как правило, основополагающим кодификационным актом типа Основ законодательства в одноименной отрасли законодательства [10, с. 51].

Между тем специфический правовой режим свойствен и тем подразделениям структуры советского права, которые не отличаются «своим» особым методом воздействия, но вместе с тем структурно и по форме выделяются в относительно самостоятельные наряду с отраслями права нормативные системы (общности норм). Комплексность — особенность содержания таких подразделений структуры советского общенародного права, что прежде всего отличает их от юридически однородных систем правовых норм, какими являются отрасли и большинство институтов права. К числу комплексных образований советского права относятся хозяйственное, жилищное, транспортное, природоресурсовое, сельскохозяйственное право и др., получившие соответствующее закрепление в Своде законов СССР и Своде законов Украинской ССР.

В юридической литературе, однако, высказаны различные суждения о признании комплексных нормативных систем под-

разделениями структуры советского права. Иногда их относят лишь к системе советского законодательства, одновременно отрицая какую-либо их принадлежность к структурной целостности права вообще [8, с. 26]. Именно так, в частности, решается вопрос о хозяйственном праве, которое многими авторами в лучшем случае рассматривается в качестве комплексной отрасли законодательства. Нельзя полностью согласиться с подобными утверждениями. Отсутствие в хозяйственном законодательстве, равно как и в других сферах правового регулирования, требуемой кодификационной формы выражения норм права и, следовательно, средства их организации в юридическую целостность, не дает оснований (наряду с отсутствием иных показателей) считать его отраслью советского права. Тем не менее это реальное, комплексное по своему содержанию образование структуры права.

Изложенные положения непосредственно затрагивают сущность возникшей в юридической науке и практике проблемы соотношения отраслей (системы) права и отраслей (системы) законодательства, от решения которой прямо зависит уровень обоснованности теоретической основы Свода законов СССР, сводов законов союзных республик. В методологическом отношении принципиально важно определить исходные предпосылки, среди которых главной, на наш взгляд, является признание того факта, что структура законодательства отражает структуру советского права, выступает как единая структурная форма его содержания.

Вместе с тем и в настоящее время исследование соотношения отраслей права и отраслей законодательства сопряжено с некоторыми трудностями. Среди авторов нет единства в понимании самих категорий «отрасль права» и «отрасль законодательства», что в итоге нередко приводит к отождествлению их или смешению друг с другом.

Понятие отрасли законодательства представляется менее разработанным, хотя данный термин имеет широкое распространение в советском правоведении. Во многих случаях он используется для обозначения далеко не всегда совпадающих явлений и чаще всего — отраслей законодательства, корреспондирующих одноименным отраслям права [10, с. 50]. Кроме того, отрасли законодательства рассматриваются как подразделения, которые выделены по сферам государственного управления и выражают при этом нормы различных отраслей права. Единство правового содержания в этих «управленческих» отраслях законодательства приобретает иную окраску, чем в отраслях, адекватных одноименным отраслям права [12, с. 23]. В то же время все отрасли законодательства наряду с отраслями права характеризуются как регуляторы общественных отношений. Так, некоторые ученые полагают, что отрасли законодательства присущи особый предмет регулирования — опре-



деленный вид общественно-политической деятельности (торговля, строительство, транспорт и т. д.) и комбинация различных методов воздействия, тогда как отрасли права свойственны и особый предмет (сфера общественных отношений) и особый метод регулирования [8, с. 15].

Такой взгляд, по нашему мнению, нивелирует существующие между отраслями права и отраслями законодательства различия. В первую очередь требует уточнения методология рассматриваемого вопроса. Необходимо подчеркнуть, что законодательство, его структурные подразделения — от нормативных предписаний и актов до отраслей и их системы — не только единая, но и структурно дифференцированная форма советского права. Главное назначение и социальная ценность отраслей советского законодательства состоят в том, что они являются способом существования, выражения и преобразования структуры содержания права на уровне его отраслей и их взаимодействия в регулировании и охране социалистических общественных отношений. Отрасли права и отрасли законодательства представляют собой диалектическое единство, обладают относительной самостоятельностью и различиями. В Советском общенародном государстве функционирует не две, обособленные друг от друга, а одна и единая социально-политическая регулятивно-охранительная правовая система. Отсюда вытекает и другой важный в теоретическом и практическом отношении вывод. Наличие той или иной отрасли законодательства непосредственно обуславливается единой объективной основой — отраслями советского права, их взаимодействием в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений. В этом смысле все отрасли советского законодательства являются правовыми, равно как и управленческими, что делает их в системе законодательства юридически равными, одинаково значимыми. Поскольку в диалектике содержания и формы советского права определяющим выступает содержание, а форма соответствует ему, можно было бы предположить, что количество и разновидности отраслей законодательства должны быть такими же, как в системе права. Но с таким взглядом можно было бы согласиться при условии, что все отрасли законодательства адекватны отраслям права. Вместе с тем кроме этих отраслей в системе законодательства имеются и комплексные, отрицать которые — значит игнорировать процессы, происходящие в развитии правового регулирования общественных отношений и вызывающие новую интеграцию и дифференциацию норм советского права, что оказывает существенное влияние на их кодификацию и систематизацию.

Сказанное нисколько не противоречит тому, что все отрасли законодательства должны быть сведены к своей единой реальной основе, выражать закономерность самого права. Мнение о тождестве или полном совпадении отраслей законодательства

с отраслями права представляется ограниченным, так как за критерий их соотношения берется лишь состав системы советского права и не учитывается тот факт, что взаимодействие ее отраслей в регулировании общественных отношений в ряде случаев также юридически выражается и объективируется в определенной, соответствующей характеру взаимодействия форме. Последняя структурно обособляется в законодательстве в относительно самостоятельное подразделение — комплексную систему актов и нормативных предписаний или, если рассматривать их как форму выражения структурных образований в праве, в комплексные институты, подотрасли, отрасли законодательства.

Поэтому нормы комплексной правовой системы преимущественно выражаются в актах комплексных отраслей законодательства и меньше — в отраслях, адекватных отраслям права. Так, в частности, функционирует жилищное право, так же решается вопрос об отраслях, регламентирующих хозяйственные отношения в Советском государстве — административного, гражданского, колхозного, финансового законодательства и др., с одной стороны, и собственно хозяйственного законодательства — с другой. Следовательно, комплексную систему норм вполне можно считать компонентом структуры советского права, даже если при этом речь шла бы исключительно о межотраслевых подразделениях в праве. В этом видится их самостоятельность в структуре права в целом.

Изложенные теоретические положения в общем отражают схемы сводов законов Союза ССР и союзных республик, в том числе Свод законов Украинской ССР, в основе которых лежит использование в регламентации соответствующих сфер общественных отношений отраслевого, т. е. юридически однородного, и комплексного подходов к нормативно-правовому воздействию. Иначе, Свод законов Советского государства в целом представляет официальное выражение закономерностей структуры социалистического общенародного права, преломляющей в себе влияние различных социальных факторов, особенности национально-государственного устройства общества развитого социализма.

В органическом сочетании отраслевого и комплексного начал в регулировании общественных отношений заключается, на наш взгляд, путь совершенствования в дальнейшем структуры Свода законов СССР, структуры сводов законов союзных республик; при этом существо проблемы не зависит от изменений, которые будут происходить в содержании правотворческой компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976. 255 с. 3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 223 с. 4. Постановление ЦК КПСС «О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик». — Правда, 1982, 21 февр.

5. *Ведомости Верхов. Совета СССР*, 1978, № 15, ст. 239. 6. *Алексеев С. С.* Отрасли советского права: проблемы, исходные положения.—Сов. гос-во и право, 1979, № 9, с. 15—23. 7. *Братусь С. Н.* Отрасль советского права: понятие, предмет, метод.—Там же, № 11, с. 22—30. 8. *Васильев Ю. С., Евтеев М. П.* Кодификация и систематизация законодательства.— Там же, 1971, № 9, с. 11—19. 9. *Лукьянов А. И., Шебанов А. Ф.* Система права в Советском союзном государстве.— Там же, 1976, № 9, с. 35—43. 10. *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. 206 с. 11. *Свод законов Советского государства* / Под ред. И. С. Самощенко. М., 1981. 256 с. 12. *Шебанов А. Ф.* Система отраслей законодательства: основания построения.— Правоведение, 1976, № 4, с. 15—25.

Поступила в редколлегию 05.03.83.

---

П. А. Бущенко

Харьков

### ЭВОЛЮЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ ПРАВА НА ТРУД В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СССР

---

Право на труд в СССР — основа всего комплекса социально-экономических прав. Оно объединяет в себе в условиях социализма все права гражданина в сфере материального производства. Реализация права на труд обеспечивает благосостояние каждого гражданина и всего общества, служит источником производственной активности и развития личности. Социализм позволяет не только закрепить право на труд за каждым гражданином, создать условия, обеспечивающие его реализацию, но и предоставляет огромные возможности рационального и гуманного применения труда каждого.

Некоторые буржуазные конституции в результате настоячивых требований трудящихся формально закрепили право на труд, которое, однако, не имеет ничего общего ни с юридической формой, ни с существом права на труд в социалистических государствах [8, с. 160—178]. И в настоящий период ни одно капиталистическое государство не может гарантировать своим членам общества определенную работу или рабочее место, поскольку безработица является постоянным спутником капитализма. «Империализм,— отмечал К. У. Черненко,— лишает миллионы мужчин и женщин основного права — права человека на труд, права на нормальную жизнь» [2, с. 379].

Труд в условиях социализма свободен от эксплуатации. Право на труд должно опосредовать своим содержанием и степень социального равенства каждого по отношению к установленным видам трудовой деятельности, и главную, определяющую потребность в системе потребностей человека — потребность в труде как в наиболее полном проявлении творческих сил человека.

Социалистическое государство, закрепив законодательно право граждан на труд, кровно заинтересовано в его дальнейшем совершенствовании, т. е. в расширении и углублении правомочий, образующих его содержание. История права на труд в советском законодательстве — это история расширения его юридического содержания, гарантий его реализации. Трудно согласиться с автором, который полагает, что в социалистическом обществе не следует говорить о праве на труд, так как полная занятость при социализме — объективная закономерность [5, с. 73]. Если действия членов социалистического общества, направленные на свободный выбор профессии и специальности, на обеспечение стабильного рабочего места, оплату по количеству и качеству труда и т. д., не урегулированы юридическими средствами, то они могут и не осуществиться в действительности, несмотря на то что объективно обусловлены. Юридическое закрепление права на труд как возможность действовать определенным образом при реализации своей способности к труду имеет огромное значение для правильной, рациональной организации общественно-трудовых отношений при социализме.

Впервые право на труд в СССР было закреплено в КЗоТ РСФСР (1918 г.). Оно означало право трудоспособных граждан на применение труда по своей специальности и за вознаграждение, установленное для этого рода работы.

КЗоТ 1918 г. установил в качестве гарантии права на труд исчерпывающие основания, по которым могло быть прекращено трудовое отношение с рабочими и служащими. К ним относились: увольнение вследствие полной или частичной ликвидации данного учреждения или предприятия либо упразднение отдельных обязанностей или работ, при остановке работ на срок более месяца, истечение срока работ, явная непригодность к работе и пожелание самого трудящегося. Однако представляется спорным мнение ряда авторов, что право на труд по КЗоТ РСФСР 1918 г. по своему юридическому содержанию носило декларативный, программный характер и не отражало еще фактического состояния производительных сил и реальных возможностей советского государства [6, с. 342; 7, с. 36]. КЗоТ РСФСР 1918 г., закрепляя право на труд, связывал его реализацию с организационными мероприятиями органов, распределяющих рабочую силу. Фактическому состоянию производительных сил и реальным возможностям молодого социалистического государства соответствовали определенная КЗоТ 1918 г. формула права на труд и меры его реализации.

Конституция СССР 1936 г., закрепив право на труд, условия его реализации возвела на уровень отношений каждого гражданина с социалистическим государством в целом. В соответствии со ст. 118 каждый гражданин социалистического общества уже обладал не правомочием на содействие государственных орга-

нов в получении стабильной работы (как предусматривалось КЗоТ РСФСР 1918 г.), а правомочием на получение гарантированной работы. Этому основному правомочию каждого гражданина корреспондировала обязанность государства по обеспечению работой и оплате труда в соответствии с его количеством и качеством.

Конституция СССР 1977 г. расширяет содержание права на труд за счет включения новых правомочий. Это, во-первых, возможность выбора профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями; во-вторых, возможность получения работы в соответствии с профессиональной подготовкой и образованием и, наконец, в-третьих, возможность иметь работу с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимума. Это означает, что данным правомочиям государство придает высшую юридическую силу, т. е. возводит их в конституционный ранг, чем расширяет условия реализации права на труд. Теперь в соответствии со ст. 40 Конституции СССР право на труд по своему содержанию означает получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера,— включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Наряду с расширением содержания права на труд Конституция СССР расширила гарантии его реализации и осуществления. В Конституции СССР отмечено, что право на труд обеспечивается социалистической системой хозяйства, неуклонным ростом производительных сил, бесплатным профессиональным обучением, повышением трудовой квалификации и обучением новым специальностям, развитием системы профессиональной ориентации и трудоустройства. Содержание права на труд и гарантий его реализации свидетельствует о восприятии Конституцией СССР 1977 г. тех правовых положений, которые были выработаны еще КЗоТ РСФСР 1918 г. и Конституцией СССР 1936 г.

Такое обогащение содержания права на труд и гарантий его реализации на конституционном уровне означает, что перед учеными стоят задачи по дальнейшему развитию теоретических вопросов права граждан на труд и дальнейшему совершенствованию законодательства, регулирующего его реализацию и осуществление в конкретных правовых отношениях. Трудно согласиться с мнением, что в области теории права содержание права на труд сводится лишь к тем правомочиям, которые определены соответствующими статьями Конституции [3, с. 46; 4, с. 19]. При таком подходе допускается неоправданное сужение содержания права на труд. Ф. Энгельс, говоря о законодательном освещении существующих экономических отношений, указывал

на то, что «форма, в которой дается эта санкция, может быть очень различна» [1, т. 21, с. 311]. Установление содержания права на труд, т. е. системы правомочий, требует анализа не только конституционных норм. Содержание права на труд необходимо раскрывать, привлекая анализ и других правовых норм.

Содержание права на труд можно классифицировать в зависимости от стадии его реализации, т. е. с учетом соединения способности к труду каждого со средствами производства. Такая классификация содержания права на труд характеризует его как систему правомочий: до вступления в конкретное трудовое правоотношение; в момент возникновения конкретного трудового правоотношения; в трудовом правоотношении; в момент прекращения трудового правоотношения. Данная классификация будет способствовать более глубокому познанию социального назначения права на труд в социалистическом обществе и установлению разнообразия видов правомочий, образующих его содержание.

В трудовом правоотношении осуществляется фактическое применение способности к труду каждого. Следовательно, содержание права на труд составляет: право на фактическое выполнение работы; право на устойчивость трудовой функции; право на устойчивость места работы; право на здоровые и безопасные условия труда; право на оплату труда в соответствии с его количеством и качеством; право на регламентированную во времени трудовую деятельность.

Фактическое применение способности к труду каждого в конкретном трудовом правоотношении, естественно, не может быть сведено только к реализации названных правомочий. Они отражают только основные моменты содержания права на труд в трудовом правоотношении. Чтобы осветить систему других правомочий права на труд в трудовом правоотношении, необходимо использовать дополнительные критерии.

Если в трудовом правоотношении в основу положить такой критерий, как творческое отношение к труду, то систему правомочий содержания права на труд будут составлять: право на повышение квалификации; право на применение новаторских приемов в процессе выполнения трудовых обязанностей; право на изменение норм выработки; право на техническое творчество.

В трудовом правоотношении происходит реализация личностных качеств работника. С учетом этого критерия в систему правомочий можно включить: право на субъективную оценку трудовой деятельности; право на уважительное отношение к личности в процессе выполнения трудовых обязанностей со стороны администрации; право на уважительное отношение в процессе труда со стороны других работников.



В стадии прекращения трудовых правоотношений содержание права на труд образует также систему правомочий, в которую входят: право на прекращение трудового отношения по одностороннему волеизъявлению; право на прекращение трудового правоотношения по инициативе администрации только по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством; право на прекращение трудовых правоотношений в сроки, предусмотренные законодательством; право требовать правильного отражения результатов трудовой деятельности и оснований увольнения.

Такая классификация позволяет перейти непосредственно к характеристике видов правомочий, через которые реализуется право на труд той или иной стадии.

До вступления в конкретное трудовое правоотношение мы можем выделить такое важное правомочие, как возможность каждого самостоятельно и свободно избрать для себя профессию, род занятий и работу, а также определить, в каком социальном качестве реализовать свою способность к труду, т. е. в качестве рабочего, служащего или члена колхозно-кооперативной организации. Это правомочие выступает в форме дозволения, дающего его обладателю право на одностороннее действие, которое прямо не затрагивает права и обязанности предприятий.

Иные виды правомочий права на труд мы устанавливаем в момент возникновения трудового правоотношения. В этой стадии содержание права на труд можно представить в виде двух систем правомочий. Первая опосредует порядок приема на работу в качестве рабочих и служащих; вторая — в члены колхоза и иные кооперативные организации. Обе системы дифференцируются в зависимости от способа реализации права на труд, т. е. осуществляется ли реализация права на труд путем непосредственных переговоров гражданина с предприятием с целью заключения трудового договора или в эту стадию включается воля специальных государственных или общественных органов. Общим для обеих систем правомочий является то, что абсолютное правомочие, выступающее в форме дозволения в момент возникновения трудового правоотношения, преобразуется в форму дозволения — требование. Дозволение и в данной стадии реализации права на труд свидетельствует о том, что каждый гражданин не связан ничем в выборе места работы, а требование обращено к администрации лишь в части соблюдения порядка (правил) приема на работу, установленного действующим законодательством. Иное содержание дозволения и требования мы устанавливаем в том случае, если в процесс приема на работу включается государственная воля, исходящая от определенных органов. Их деятельность влияет на виды и содержание правомочий субъектов права на труд. Так, для лиц, распределяемых в плановом порядке (молодые рабочие и

специалисты, аспиранты), содержание дозволения ограничивается лишь той местностью и предприятием, где они обязаны работать определенный срок, а требование приобретает более конкретный характер в части квалификации, специальности, должности. Для лиц, окончивших общеобразовательные школы и направленных комиссиями по трудоустройству молодежи на конкретные предприятия в счет брони, содержание дозволения оказывается таким же, как и для лиц, поступающих на работу путем непосредственных переговоров с администрацией предприятия. Требование здесь иного характера. Оно конкретизировано в части самого факта заключения трудового договора с предприятием, которое указано в направлении, но не конкретизировано в части квалификации, специальности, должности. Последние должны быть определены сторонами в момент заключения трудового договора. Таково содержание дозволения и требования и для инвалидов, трудоустраиваемых комиссиями по трудоустройству инвалидов.

Необходимо отметить, что конкретное содержание дозволений и требований как правомочий субъектов права на труд на всех стадиях реализации права на труд неодинаково. Поэтому они формируют и субъектов права на труд, и различные виды деятельности. Это могут быть однократно, периодически повторяющиеся и длящиеся акты поведения в процессе реализации и осуществления права на труд.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Черненко К.У. Избранные речи и статьи. 2-е изд., доп. М., 1984. 670 с. 3. Вовк Ю. А. Колхозное трудовое правоотношение. М., 1972. 247 с. 4. Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1977. 309 с. 5. Кучинский Ю. Г. Права человека и классовые права. М., 1981. 174 с. 6. Пашерстник А. Е. Развитие советского трудового права. — В кн.: Вопросы труда в СССР. М., 1958. 357 с. 7. Пятаков А. В. Первый кодекс законов о труде и современные задачи советского трудового права. — Учен. зап. ВЮЗИ, 1969, вып. 19, с. 10—17. 8. Аметистов Э. М. Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде. М., 1982. 272 с.

*Поступила в редколлегию 05.03.82.*

---

В. Н. Самсонов, канд. юрид. наук, А. С. Лбов

Харьков

---

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ**

---

Федеративное устройство СССР, закрепленное в Конституции СССР (ст. 70), отражено в построении и содержании советского законодательства, всех его отраслей и подотраслей. Оно харак-

терно и для законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, которое является составным элементом советского административного законодательства. Федеративное устройство СССР обуславливает разграничение компетенции Союза ССР и компетенции союзных республик в установлении административной ответственности, определяет соотношение между содержанием законодательства Союза ССР и законодательством союзных республик об административных правонарушениях.

На нынешнем этапе законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях направлено на 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. Оно защищает установленный порядок управления, государственный и общественный порядок, обеспечивает укрепление социалистической законности, предупреждение правонарушений. Его предписания содействуют воспитанию граждан в духе точного и неуклонного 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.

Исходя из конституционного принципа социалистического федерализма, положенного в основу национально-государственного устройства СССР, советское законодательство об административных правонарушениях охватывает законодательство Союза ССР и законодательство союзных республик. Их законодательные и иные нормативные акты находятся в неразрывной взаимосвязи, соподчиненности и взаимодополняемости. К ним относятся Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях<sup>1</sup>, которые определяют принципы и устанавливают общие положения этого законодательства, а также законодательные акты СССР и постановления Совета Министров СССР, издаваемые в соответствии с Основами. Республиканское законодательство представлено кодексами и иными законодательными актами союзных республик, постановлениями Советов Министров союзных республик.

Внутренняя структура и содержание советского законодательства об административных правонарушениях, соотношение двух его частей связаны с компетенцией Союза ССР и союзных республик в области регулирования административной ответственности, ее разграничением. Исключительная компетенция Союза ССР в сфере законодательства об административных правонарушениях заключается в определении принципов и ус-

<sup>1</sup> Ведомости Верхов. Совета СССР, 1981, № 8, ст. 178.

тановлении общих положений рассматриваемого законодательства. К ведению высших органов государственной власти и Правительства СССР относится установление административной ответственности за нарушение общеобязательных правил, действующих в определенных отраслях управления, по стандартизации и качеству продукции, учета и статистики, дорожного движения, воинского учета и др. (ст. 3 Основ). В силу особо важного значения этих правил их содержание и административная ответственность за нарушение должны быть единообразными на всей территории страны. В случае необходимости органы Союза ССР определяют порядок рассмотрения дел об отдельных видах административных правонарушений, ответственность за которые устанавливается законодательством Союза ССР. Ведению Союза ССР подлежит также законодательство об административных правонарушениях и по другим вопросам, имеющим общесоюзное значение. Закрепление за Союзом ССР определенной компетенции в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 3 Основ) обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории страны, что важно для охраны общественного строя СССР, социалистической собственности, установленного порядка управления, дальнейшего укрепления социалистической законности.

Ведению союзной республики в лице ее высших органов государственной власти и управления подлежит законодательство об административных правонарушениях по вопросам, не относящимся к ведению Союза ССР. Союзная республика устанавливает круг вопросов, по которым местные Советы народных депутатов, кроме поселковых и сельских, могут принимать в пределах, определяемых законодательными актами, решения, за нарушение которых предусматривается административная ответственность. Законодательством союзных республик определяется порядок деятельности административных комиссий, действующих при исполкомах.

Из анализа законодательства об административных правонарушениях можно сделать вывод о том, что ряд вопросов этой отрасли составляет сферу совместной компетенции Союза ССР и союзных республик. В эту сферу включаются вопросы, разрешение которых требует учета особенностей союзных республик. Так, законодательством Союза ССР и союзных республик могут быть установлены административные взыскания, кроме указанных в ст. 12 Основ, обстоятельства, смягчающие ответственность за административные правонарушения, в дополнение к тем, которые предусмотрены ст. 20 Основ, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в комиссиях по делам несовершеннолетних (ст. 28 Основ) и т. д.

Ведущее положение в системе законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях принадлежит Основам, установление которых относится к веде-

нию СССР (п. 4 ст. 72 Конституции СССР). Они являются важным шагом в реализации положений Конституции СССР 1977 г., дальнейшем развитии и углублении социалистической демократии, укреплении законности. В Основах определены задачи и система законодательства об административных правонарушениях, признаки административных правонарушений, виды взысканий, общие правила и сроки их наложения. Значительное место в Основах отведено характеристике органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и производству по этим делам. Содержание Основ проникнуто идеей предупреждения административных правонарушений, неукоснительного соблюдения социалистической законности при применении мер административного воздействия. Их положения развиваются и детализируются другими нормативными актами Союза ССР, законодательством союзных республик об административных правонарушениях.

В соответствии с Основами действуют законодательные акты СССР и постановления Совета Министров СССР об административных правонарушениях. Их целевое назначение состоит в установлении административной ответственности за нарушение конкретных правил, имеющих обязательный характер и регулирующих общественные отношения на территории всей страны в определенных отраслях управления. Законодательными актами СССР предусмотрена административная ответственность за несоблюдение правил безопасного ведения работ в промышленности, охраны магистральных трубопроводов и др. За нарушение ряда правил (эксплуатация газоочистных и пылеулавливающих установок, движение по улицам и дорогам и т. д.) административная ответственность установлена Правительством СССР. Характерно, что содержание многих правил, административная ответственность за нарушение которых установлена законодательными актами СССР, определяется Правительством, а правил, административная ответственность за несоблюдение которых закреплена постановлениями Совета Министров СССР, — актами министерств или ведомств.

В законодательных актах СССР и постановлениях Правительства СССР, устанавливающих административную ответственность, определяются субъекты административных правонарушений, указываются органы и должностные лица, налагающие административные взыскания, регулируется производство по отдельным делам об административных правонарушениях. В некоторых актах, кроме того, закрепляются иные меры правового воздействия, основания и порядок их применения. Так, в Положении о государственном санитарном надзоре в СССР предусмотрена такая мера, как карантин для лиц, имевших контакт с инфекционными больными.

Законодательству Союза ССР известны и такие варианты регулирования административной ответственности, когда обще-

обязательные правила устанавливаются актами Союза ССР (правила административного надзора, правила приобретения, учета и хранения охотничьих ружей, правила о кустарно-ремесленных промыслах), а применение мер воздействия за их нарушение предусмотрено законодательными актами союзной республики. Отдельными общесоюзными актами предусматриваются меры административного предупреждения и пресечения.

Особую роль выполняют постановления Президиума Верховного Совета СССР, которыми в соответствии с п. 5 ст. 121 Конституции СССР дается толкование законов Союза ССР об административной ответственности. Они определяют, например, порядок применения законодательных актов об усилении ответственности за мелкое хулиганство, об ответственности за незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами и др.

Законодательство Союза ССР об административных правонарушениях станет составной частью Свода законов СССР. Акты, регулирующие общие вопросы административной ответственности, будут включены в раздел VII Свода («законодательство о правосудии, прокурорском надзоре и охране правопорядка»), а акты об ответственности за отдельные административные правонарушения — соответственно в его другие разделы.

Базируясь на законодательстве Союза ССР, законодательные и правительственные акты союзных республик об административных правонарушениях регулируют вопросы, не относящиеся к ведению СССР. Наличие общесоюзных актов об административных правонарушениях, заимствование союзными республиками опыта правового регулирования и правоприменительной деятельности обусловили единообразное или сходное решение в республиках многих вопросов административной ответственности. Вместе с тем в законодательстве каждой союзной республики отражены особенности опыта борьбы с административными проступками, своеобразие правоприменительной практики и поиска оптимальных решений предупреждения правонарушений. На примере одной из союзных республик (Украинской ССР) рассмотрим некоторые вопросы содержания ее законодательства об административных правонарушениях.

Законодательство Украинской ССР об административных правонарушениях состоит из законодательных актов УССР и постановлений Совета Министров республики об административных правонарушениях. В них предусмотрена административная ответственность за нарушение разнообразных общеобязательных правил, совершение административных проступков. Законами и указами Украинской ССР установлена административная ответственность за нарушение правил охраны электрических сетей, охоты и ряда других. За неисполнение (несоблюдение) правил охраны электрических высоковольтных сетей,



пользования газом, ряда других правил административная ответственность определена постановлениями Совета Министров УССР. Важная роль принадлежит законодательным актам УССР и постановлениям Совета Министров УССР, определяющим правовое положение органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административной ответственности. Так, законодательными актами республики закреплена компетенция административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних. Права и обязанности органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты, гостехнадзора, предусмотрены в постановлениях Совета Министров УССР. Самостоятельное значение в законодательстве Украинской ССР об административных правонарушениях имеют акты, определяющие меры административного предупреждения и пресечения. Например, законодательными актами УССР установлены такие меры, как принудительное лечение и трудовое перевоспитание хронических алкоголиков, больных наркоманией. Частью рассматриваемого законодательства выступают также постановления Президиума Верховного Совета УССР и Совета Министров УССР, разъясняющие содержание республиканских законодательных актов об административной ответственности.

Ведущим актом законодательства союзной республики об административных правонарушениях является ее кодекс об административных правонарушениях. Предполагается, что в кодексе будут обобщены все действующие акты Союза ССР и соответствующей республики об административной ответственности. Он установит, какие действия в сфере народного хозяйства, социального развития и культуры, охраны общественного порядка и социалистической собственности признаются административными правонарушениями и какие виды взысканий могут применяться за их совершение. В кодекс включаются Основы с учетом специфики республики (например, система ее местных органов власти и др.). Законодательство Украинской ССР об административных правонарушениях войдет в Свод законов республики. Законодательные и иные нормативные акты, регулирующие общие вопросы административной ответственности (например, кодекс об административных правонарушениях), составят главу 6 его V раздела (законодательство о правосудии и охране правопорядка), а другие акты по конкретным вопросам будут помещены во II, III, IV разделах<sup>1</sup>.

*Поступила в редколлегию 10.03.82.*

<sup>1</sup> СП УССР, 1978, № 8, ст. 64.

**РОЛЬ АРБИТРАЖНЫХ КОМИССИЙ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ  
ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СССР (ПО МАТЕРИАЛАМ  
АРБИТРАЖНОЙ ПРАКТИКИ 1922—1931 гг.)**

Арбитражные комиссии сыграли значительную роль в углублении и развитии коммерческого расчета в хозяйственных отношениях молодого Советского государства. Возникновение арбитражных комиссий было обусловлено хозяйственной реформой 1921—1923 гг., направленной на усиление действия закона стоимости, значения таких экономических рычагов в управлении народным хозяйством, как цена, стоимость, коммерческий расчет. Развитие товарно-денежных отношений требовало и соответствующих правовых гарантий защиты интересов хозяйственных единиц, укрепления правовых начал и социалистической законности в хозяйственных отношениях. В. И. Ленин писал: «Перед нами сейчас задача развития гражданского оборота, — этого требует новая экономическая политика, — а это требует большей революционной законности» [1, т. 44, с. 328].

Во многих решениях Высшей арбитражной комиссии при СТО СССР непосредственно проводилась мысль, что коммерческий расчет является важным методом управления экономикой в новых условиях. Так, Высшая арбитражная комиссия в решении по делу Уфимской конторы «Хлебопродукт» к Уральскому Горнозаводскому синдикату «Уралмет» об убытках по сделке прямо указала, что коммерческий расчет ведет к планомерному развитию хозяйства в целом [4, с. 89—90].

Деятельность арбитражных комиссий по укреплению коммерческого расчета дает основания рассматривать их как важное и необходимое звено в хозяйственном механизме советского государства, способствующее проведению основной линии в экономической политике партии.

Использование коммерческого расчета в хозяйственных отношениях, изменение методов управления экономикой существенно повышало значение договоров и договорных обязательств, которые являлись правовыми формами регулирования отношений, складывающихся в социалистическом секторе народного хозяйства СССР. Арбитражные комиссии немало сделали для укрепления договорных начал в хозяйственных отношениях. При этом арбитражные комиссии исходили из того, что значение договоров в хозяйственных отношениях определяется необходимостью укрепления основ социалистической экономики. В решении Высшей арбитражной комиссии при СТО СССР по

делу Донского областного суда и горнопромышленного треста Донского СНХ от 2 октября 1923 г. подчеркивалось, что сила договора должна быть охраняема, в чем заключается основное условие устойчивости оборота. Если известные отступления от этого начала возможны между частными лицами, где суд рабоче-крестьянского государства может и должен в отдельных случаях в интересах трудящихся ослаблять формальную силу договора, то в области советского хозяйства такие отступления допустимы только в исключительных случаях [2, с. 18].

Арбитражные комиссии нацеливали свою деятельность на решение важнейшей социально-экономической задачи — достижение устойчивости оборота (т. е. укрепление социалистических хозяйственных отношений при сохранении командных высот в экономике рабоче-крестьянского государства) и постепенное вытеснение частного капитала. Это находит подтверждение по делу одного из государственных предприятий, предъявившего иск к Донбассторгу. 9 сентября 1922 г. оно предоставило частно-предпринимательскому товариществу Блаунаш право продажи своей продукции в Киевской, Подольской и Волынской губерниях. 10 февраля с согласия истца одного из товарищей с принятием на себя всех его прав и обязанностей по данному договору заменил Донбассторг. Впоследствии, поскольку истец от товарищества недополучил 12 167 р. 92 к., он просил Высшую арбитражную комиссию УССР взыскать названную сумму с Донбассторга. Арбитражная комиссия иск не удовлетворила, указав, что истец, вступая в договорные отношения с частными предприятиями, проявил недостаточную государственно-хозяйственную осмотрительность [5, с. 99—100].

Арбитражная практика свидетельствует, что нередко государственные предприятия во имя хозяйственной целесообразности в одностороннем порядке отказывались от исполнения договоров. Поэтому в центре внимания арбитражных комиссий была борьба с подобными фактами. В одном из своих решений Высшая арбитражная комиссия при СТО указала, что в соответствии со ст. 13 Положения о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями соображения государственной целесообразности могут служить основанием для смягчения или ослабления формальной ответственности госорганов за неисполнение договоров в том случае, если они могут причинить данному госоргану вред, недопустимый с точки зрения общей государственной политики, но тем не менее в основе решения должны быть нормы права [3, с. 7—8].

Таким образом, своей деятельностью арбитражные комиссии утверждали принципы социалистической законности в хозяйственных отношениях. Это позволяло путем точного соблюдения и применения норм гражданского кодекса при рассмотрении споров строго учитывать взаимные интересы хозяйственных

единиц и способствовать развитию устойчивости взаимоотношений между государственными предприятиями.

В то же время арбитражные комиссии не допускали использования установленных законом прав во вред обществу. Всякий раз, когда речь шла о защите общественных интересов, они успешно применяли ст. 5 ГК РСФСР и ГК УССР. 2 февраля 1925 г. Крымсольтрест и Акционерное общество «Мельстрой» заключили договор о поставке 230 000 пудов хлормagnesия со сдачей продукции в течение 1925—1926 гг. Истец заявил, что ответчик отказался от выполнения договора с 1 января 1926 г., ссылаясь на просрочку в выдаче 4-х векселей. Ответчик против иска возражал, ибо считал просрочку платежа достаточным основанием для расторжения договора. Исследовав все обстоятельства дела, арбитражная комиссия ВСНХ СССР отметила, что отказ от дальнейшего исполнения заключенного договора основан на формальном праве одностороннего расторжения его в случае просрочки со стороны истца в выдаче векселей. По договору общая сумма продукции, поставляемой ответчиком, оценивается в 345 000 р., и единственный случай просрочки в покрытии векселя на столь незначительную сумму, как 182 р. 50 к., нельзя положить в основу расторжения договора. По этим основаниям Высшая арбитражная комиссия ВСНХ СССР вынесла определение обязать Крымсольтрест в недельный срок приступить к выполнению договора [6, с. 169—171].

Арбитражные комиссии, разрешая хозяйственные споры, принимали меры для совершенствования правового регулирования хозяйственных отношений, хотя это не вытекало из их юрисдикционных полномочий. Так, в Высшую арбитражную комиссию УССР была подана жалоба на решение Харьковской государственной арбитражной комиссии, отказавшей в иске товариществу «Ларек» к Харьковскому губгороткомхозу об уменьшении пени за просрочку арендных платежей по договору, назначенной в размере 2% в день. Рассмотрев жалобу, Высшая арбитражная комиссия УССР постановила: принимая во внимание отсутствие в законе указаний на максимально допустимый размер пени за просрочку платежей госучреждений и предприятий, что на практике приводит к постоянным спорам и тяжбам, просить НК РКИ разработать вопрос о максимально допустимом размере пени за просрочку госучреждениями и госпредприятиями арендных платежей по договорам с Гороткомхозом об аренде помещений и решить данный вопрос в законодательном порядке [5, с. 56—57]. Это подтверждает тенденцию расширения форм влияния арбитражных комиссий на хозяйственные отношения, которая была воспринята последующим законодательством о государственном арбитраже.

Анализ практики арбитражных комиссий, ее основные направления приводят к выводу, что арбитражные комиссии сыгнали существенную роль в укреплении социалистического на-

родного хозяйства, вытеснении капиталистических элементов в экономике, развитии правовых начал и утверждении социалистической законности и тем самым способствовали совершенствованию социалистических хозяйственных отношений в СССР.

Можно сделать и некоторые теоретические выводы, актуальные в настоящее время. Принимая во внимание исторические причины возникновения арбитражных комиссий, формы и направления их деятельности, многоплановость задач, которые они решали, роль в совершенствовании хозяйственных отношений, следует отметить, что арбитражная форма защиты права объективно присуща социалистическому народному хозяйству, для которого характерны плановость, хозяйственный расчет, прочные правовые основы хозяйственной деятельности, т. е. все то, что определяет поступательное развитие социалистической экономики. Поэтому и в современных условиях арбитражная форма защиты прав и интересов социалистических предприятий, учреждений, организаций должна развиваться наряду с совершенствованием самого хозяйственного механизма. Этому должно способствовать дальнейшее совершенствование законодательства об арбитраже, осуществляемое с использованием накопленного более чем за 60 лет существования Советского государства опыта руководства хозяйственными отношениями, в том числе опыта работы арбитражных комиссий.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Высшая арбитражная комиссия при СТО. Решения. М., 1923. 232 с. 3. Высшая арбитражная комиссия при СТО. Решения. М., 1924. 341 с. 4. Арбитражные комиссии при СТО СССР и ЭКОСО союзных республик. Решения. М., 1925. 420 с. 5. Сборник определений Высшей арбитражной комиссии УССР за 1924 г. X, 1925. 128 с. 6. Практика комиссии ВСНХ СССР. М.; Л., 1926. Ч. 2. 216 с.

*Поступила в редколлегию 17.03.82.*

## Трибуна молодого ученого

Е. В. Новиков

Харьков

### СТРУКТУРА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Вопрос о структуре правоприменительных актов изучен недостаточно полно, до сих пор не выработан единый подход к его решению. Думается, исходным в исследовании этого вопроса должен стать общеметодологический вывод [2, с. 5; 7, с. 247—248] о том, что правоприменительный акт обладает определенным внутренним строением, организацией, которая не только придает ему инвариантный характер, но и позволяет отграничивать его от всех иных способов и видов закрепления различных элемен-

тов и результатов юридического процесса. Представляя собой инвариантный аспект правовых форм деятельности, выражающей упорядоченность их составных элементов, их композицию, способ связи между ними, их внутреннюю организацию, структура правоприменительного акта характеризуется устойчивым единством составляющих элементов. Это своего рода закон связи составных элементов, который, выражая упорядоченность и устойчивость отношений между ними, означает, что структура не только обеспечивает сохранение целостности, единства правоприменительного акта, но и образует его каркас (скелет), при помощи которого организуется и упорядочивается все содержание правоприменительного акта. Отражая в известной мере содержание акта применения, структура не находится в строгой зависимости от содержания. Более того, одна и та же структура может быть приспособлена для выражения самого различного содержания правоприменительных актов. Следовательно, в первом приближении под структурой правоприменительного акта следует понимать определенную систему относительно автономных частей, с помощью которых организуется и упорядочивается содержание властного волеизъявления уполномоченных субъектов юридического процесса.

Немаловажное значение имеет и проблема модификации структур правоприменительных актов, исследования различных обстоятельств юридического процесса, определяющих не только природу правоприменительных актов, но и принципы их построения. Так, по мнению некоторых авторов, структура правоприменительного акта может зависеть от того, является акт результатом оперативно-исполнительной правоприменительной деятельности или юрисдикционной [14, с. 102—104]. Вместе с тем многие авторы не без оснований предлагают более конструктивное решение вопроса о структуре правоприменительных актов и утверждают, что они состоят из четырех элементов (частей) — вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной [3, с. 20; 6, с. 121; 9, с. 61; 12, с. 300]. Подобное структурирование более приемлемо, поскольку оно соответствует моделям, закрепленным в процессуальном законодательстве. Для решений, приговоров суда предусмотрен более развернутый порядок их постановления, а структура и содержание частей нашли свое прямое закрепление в УПК и ГПК союзных республик (ст. 312 — 317 УПК РСФСР; ст. 332, 335 УПК УССР; ст. 197, 224, 227 ГПК РСФСР; ст. 203 ГПК УССР). По своей структуре они состоят из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

В вводной части фиксируются, как правило, время и место вынесения (принятия) правоприменительного акта, наименование и состав правоприменительного органа, вынесшего его,



предмет непосредственного разбирательства и лица, принимающие участие в установлении фактической и юридической основы дела.

Описательная часть правоприменительного акта, свидетельствуя о наличии в распоряжении правоприменительного органа необходимой и достаточной информации, на основе которой устанавливаются обстоятельства дела, также указывает на мотивы к возбуждению дела и заявленные при этом требования.

Мотивировочная часть указывает на обстоятельства, достоверно установленные в процессе проверки (расследования), мотивы, по которым принимаются или отвергаются соответствующие доказательства, выводы, которыми обосновывается выбор юридических норм и принимаемое решение [13, с. 13]. Доводы и аргументированность доводов логического, фактического и правового характера, приводящих к определенным выводам, обеспечивают мотивированность правоприменительных актов. Следует отметить, что хотя обязанность правоприменителей мотивировать акты применения права прямо закреплена в законодательстве (ст. 301 УПК РСФСР; ст. 287 УПК Узбекской ССР; ст. 271 УПК Молдавской ССР; ст. 303 УПК Таджикской ССР; ст. 309 УПК Туркменской ССР; ст. 302 УПК Белорусской ССР), однако подобное требование законодательства распространяется не на все правоприменительные акты. Между тем указания на них имело бы важное значение с точки зрения соблюдения законности и правильности принятых решений, так как непосредственно обязывало бы правоприменителей не только отыскать правовую норму и принять решение в строгом соответствии с ней, но облегчило бы контроль за законностью правоприменительных актов [11, с. 65].

Резолютивная часть содержит окончательный вывод правоприменительного органа с указанием на последствия, которые вытекают из закона и данного правоприменительного акта в отношении персонифицированного субъекта. Это находит свое подтверждение и в нетрадиционных видах юридического процесса. Например, разновидностями правоприменительных актов являются решение государственного арбитража, итоговый документ (акт) разрешения хозяйственного спора, по аналогии со структурой решения по гражданскому делу.

Вместе с тем нельзя не учитывать и то обстоятельство, что структура довольно значительного количества правоприменительных актов является по существу «упрощенной», «укороченной», т. е. целиком отвечая принципам организации и упорядочения содержания, присущих основной массе юрисдикционных правоприменительных актов, структура этих актов в то же время отличается своеобразием в количественной характеристике ее элементов. Подобное различие обусловлено значением правоприменительных органов и рассматриваемых ими вопросов, юридической силой и процедурой принятия решения [5, с. 155].

Известны акты применения норм права, структура которых состоит из двух частей: вводной и резолютивной (например, приказ государственного арбитража на взыскание денежных сумм).

Наряду с перечисленными актами применения норм права известны и правоприменительные акты в форме резолюций («утвердить», «оплатить» и т. д.), наложенных должностными лицами на соответствующих документах. Они, как и другие правоприменительные акты, также имеют свою структуру и согласно требованиям Единой государственной системы делопроизводства (п. 3.2.9) включают такие обязательные элементы, как указание конкретного исполнителя (исполнителей), содержание действий по исполнению документа, срок исполнения, личную подпись руководителя и дату [1]. Не меньший интерес вызывает и структура трафаретных по форме абсолютно-определенных, правоприменительных актов [10, с. 25] (повестки о явке в прокуратуру, милицию, о призыве на воинскую службу, дипломы, квитанции и т. д.), у которых одна часть отпечатана заранее на специальных бланках, а другая (причем меньшая) вписывается или печатается по строго установленной форме согласно ГОСТ (6:38—72) и требованиям Единой государственной системы делопроизводства. Структура правоприменительного акта-документа должна иметь не менее двух основных частей. Если в его первой части излагаются основания, а также цели, задачи и причина составления правоприменительного акта, то во второй — решения, предложения, распоряжения, выводы. Как правило, эти основные логические элементы содержат большинство актов применения норм права. В редких случаях правоприменительные акты могут состоять из одного структурного элемента, не содержать оснований и не указывать причины составления актов [4, с. 23; 8, с. 43]. Например, некоторые приказы содержат лишь одну предписывающую часть.

Таким образом, структура актов применения норм права обусловлена не только значением и местом правоприменительных органов в структуре органов государственной власти, управления и рассматриваемых ими вопросов, но и юридической силой и процедурой принятия правоприменительных актов. Следует отметить, что в зависимости от соответствующих процессуальных действий и видов актов применения норм права структура ряда правоприменительных актов может отличаться своеобразием композиционного построения.

**Список литературы:** 1. *Единая государственная система делопроизводства (основные положения)*. М., 1974. 128 с. 2. *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. 262 с. 3. *Бабаев В. К.* Логико-юридическая природа правоприменительных актов. — В кн.: *Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР*. Ярославль, 1978, с. 19—25. 4. *Головач А. С.* Оформление документов. Киев; Донецк, 1980. 152 с. 5. *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973. 248 с. 6. *Дюрягин И. Я.* Право и управление. М., 1981. 168 с. 7. *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М., 1972. 471 с. 8. *Кузнецова В. Ф.*,

Пришва Ю. В. Делопроизводство в исполкомах местных Советов. К., 1980. 152 с. 9. Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. 200 с. 10. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. 207 с. 11. Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М., 1968. 107 с. 12. Теория государства и права/В. А. Козлов, К. Е. Ливанцев, А. И. Королев и др. Л., 1982. 382 с. 13. Чечиль Г. Перечень в законе отягчающих обстоятельств — исчерпывающий. — Сов. юстиция, 1971, № 1, с. 13—14. 14. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. 136 с.

*Поступила в редколлегию 18.11.83.*

Т. Н. Мирошниченко

Харьков

### **ДИАЛЕКТИКА СООТНОШЕНИЯ ТИПИЧНОГО, НЕТИПИЧНОГО И НЕТРАДИЦИОННОГО В ПРАВЕ**

В юридической литературе последнего времени особое внимание уделяется объектам с недостаточно изученными характеристиками, таким, как «нетипичные нормативные предписания», «нетипичные правовые институты», «нетипичные субъекты», «нетипичные правовые ситуации» и т. д. Выявление подобных явлений в праве требует определения критериев разграничения типичного и нетипичного, изучения их природы, места и роли в правовом регулировании.

В качестве исходного положения при установлении типичности явления следует избрать его отношение к какому-либо типу явлений, которое выражается в сочетании индивидуальных, своеобразных черт с признаками и свойствами, характерными для некоторой совокупности явлений [10, с. 500]. Типом в праве является образец, модель, выражающие общие существенные свойства некоторой группы государственно-правовых явлений (множества), раскрывающие их сущность и выступающие в качестве особого идеального объекта, а не прямого заместителя эмпирически данного объекта множества [9, с. 35—64].

Суть типологических методик в логической последовательности изложена В. И. Лениным [2, т. 29, с. 318]. Непосредственно из философских положений В. И. Ленина вытекает объективно обусловленное диалектикой понятий следующее правило: одно и то же правовое явление в зависимости от аспекта рассмотрения, от того, в связи с какими явлениями (или условиями) оно изучается, может выступать то в одном, то в другом, то в третьем качестве [7, с. 11].

Эти обстоятельства должны учитываться при выборе оснований для осуществления логических операций деления объема понятий. Такими основаниями должны быть избраны существен-

ные, устойчивые признаки объектов исследования, свойства, характерные только для данных предметов, явлений. Основанием для классификации правовых явлений является минимальный набор существенных, варьирующихся признаков, обеспечивающих функционирование элементов системы как относительно самостоятельных, автономных образований.

В различных системах присутствует только им присущий набор предметов и явлений с характерными признаками тех или иных типов. Не всякое правовое явление, обладающее признаками известного типа, следует относить к типичным, а только то, которое чаще встречается в данной системе координат. Оно будет типично, таким образом, только для данной системы связей и нетипично для иной, в которую попадает необходимым или случайным образом, и потому являющимся здесь исключением, отклонением от признаков типов, обуславливающих своеобразие этой системы.

Высокая частота повторяемости явлений может свидетельствовать об определенных закономерностях их возникновения, представляющих собой необходимую, устойчивую (инвариантную) связь в процессах, явлениях, вещах, которая устанавливается между их сущностями [6, с. 34]. И поскольку закономерный процесс протекает во времени и в пространстве и состоит из группы законов-тенденций [8, с. 38], постольку с учетом противодействующих сил он «проявляется не фатально-прямолинейно, а в виде некоторого итога, суммируя также случающиеся различные временные отклонения» [6, с. 33].

Одно и то же явление и случайно, и необходимо в зависимости от того, в связи с какими отношениями оно рассматривается. Поэтому то, что является типичным в одной системе правовых связей, в другом отношении будет нетипичным.

Случайность не исключается из закономерного процесса. Случайное может быть необходимо [1, т. 20, с. 535]. В соответствии с классическими положениями случайность выступает как форма проявления необходимости и ее дополнение [1, т. 39, с. 175]. Ф. Энгельс также писал, что необходимость присуща и случаю [1, т. 20, с. 361], что случайность подчинена определенным закономерностям [1, т. 21, с. 174], а необходимость первоначально выступает в форме случайности [1, т. 21, с. 303].

Итак, если типичное воплощает в себе характерные особенности какого-либо типа предметов, явлений в системе связей определенного множества, то нетипичное либо лишено этих особенностей в той же системе связей, либо содержит таковые, но в силу того, что оказывается в другой системе связей (изменяя таким образом первоначальные отношения), где отсутствует какая-либо информация о нем, приобретает статус исключительности.

В первом случае, пожалуй, можно говорить об аномалиях — резких отклонениях оригинала от обозначенной модели (типа).

В. И. Ленин связывал типичное с нормальным, т. е. четко обозначенным, устойчивым, определенным [2, т. 25, с. 259]. Нетипичное аномально и, следовательно, маловероятно и потому должно происходить всегда редко.

Примерами аномалий в праве могут служить нетипичные нормативные предписания, лишенные традиционной логичности нормы права, не содержащие или почти не содержащие некоторых ее естественных элементов, в силу чего они выглядят композиционно несовершенными, структурно незавершенными [5, с. 115]. В гражданском праве такими являются нетипичные сделки — прямо законом не предусмотренные, но не противоречащие ему [4, с. 88].

В юридической науке в силу особого правового статуса к нетипичному тесно примыкает понятие нетрадиционного. Традиционное с философской точки зрения рассматривается как «феномен функционирования общности», как «условие воспроизводства сущностных отношений (отношений собственности), как момент сохранения этих отношений в рамках данного существующего общественного устройства». Традиционное, следовательно, рассматривается как нечто константное в общественной жизни. Определяя его функциональный статус, исходят из того, что традиционное «не является автономным образованием, а, наоборот, универсально по сфере своего проявления» [3, с. 16].

Поскольку традиционное представляет собой отношения, основанные на традиции, а нетрадиционное — отношения, не основанные на ней, то переход первого во второе возможен только при условии замены известных отношений, т. е. с изменением определенной системы связей.

Нетрадиционное (традиционное) относится к сфере общественного сознания, и потому оно неприменимо для определения материальных образований, объектов, а касается, скорее всего, представлений о способах и методах деятельности определенной общности, установившихся норм ее поведения. Поэтому, употребляя для краткости такие выражения, как «традиционная (нетрадиционная) отрасль права», «традиционный (нетрадиционный) процесс», мы имеем в виду не простое фиксирование непрерывности повторения одного и того же феномена, а, в зависимости от контекста, передачу представления о необходимости делить отрасли права на профилирующие и непрофилирующие, классифицировать юридический процесс по основаниям, характеризующимся устойчивым постоянством, и иным признакам, открывающим новые возможности для дальнейших научных обобщений в этой области правовой науки.

Любой объект исследования обладает пространственно-временной структурой, соответствующими количественными и качественными характеристиками. Традиционное упрощенно можно определить как некое повторяющееся в одном и том же коли-

честве и качестве в разное (предшествовавшее) время. В этом случае есть достаточные основания такие повторяющиеся явления определить как типичные.

Однако традиционное может быть и нетипичным, поскольку частая повторяемость явлений при сохранении непрерывности процесса не исключает его бытия в различных системах связей. А это значит, что вероятность оказаться нетипичным в некоторых из них возрастает. Примером подобных традиционных нетипичных явлений в праве может служить санкционированный обычай, длительное время применяющийся для регулирования сравнительно узкого круга общественных отношений. В отличие от нормативного акта, выполняющего функции источника и формы права, санкционированный обычай является только формой права.

Таким образом, традиционными или нетрадиционными могут быть как типичные, так и нетипичные явления. Как правило, нетрадиционное нетипично, так как любое исключение потому и является таковым, что встречается редко, зачастую не повторяется. Но нетрадиционное может быть и типичным, поскольку как элемент человеческих отношений может на определенном этапе своего функционирования и не предполагать восприятия некоторой общностью типичных явлений. Так, референдум с точки зрения изобретенных форм нормоустановительной деятельности является типичным для социалистических производственных отношений и по мере их развития его роль как разновидности осуществления непосредственной демократии будет возрастать, однако традиционным способом законотворчества его пока нельзя назвать.

Типичность и традиционность (нетипичность, нетрадиционность) находятся в разных сферах научного знания об объекте исследования. Если типичное (нетипичное) представляет собой некую объективированную реальность, представление о которой возникает в результате определенных логических операций мышления, то традиционное (нетрадиционное) есть соответствующий способ восприятия этой реальности, заключающийся в признании ее определенной общностью либо отрицании или безразличном отношении к ней.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Артемов В. М. Проблема традиционного в историческом материализме. — Вестн. МГУ, 1976, № 6. Философия, вып. 11, с. 13—20. 4. Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. М., 1980. 357 с. 5. Горшенев В. М. Нетипичные нормативные предписания в праве. — Сов. гос-во и право, 1978, № 3, с. 113—118. 6. Закономерности развития социалистического государства. М., 1983. 342 с. 7. Керимов Д. А. Отдельное, особенное и общее в праве. — Правоведение, 1968, № 6, с. 7—13. 8. Светлаев В. Д. Закон—тенденция. — В кн.: Актуальные проблемы исторического материализма. М., 1971, с. 34—50. 9. Сильченко Н. В. Роль и место понятия «типология» в понятийном аппарате общей теории государства



В. В. Речицкий

Харьков

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН СССР НА УЧАСТИЕ  
В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ  
ДЕЛАМИ**

В сфере правового регулирования участие масс в управлении государственными и общественными делами обеспечивается широким комплексом конституционных политических прав и свобод, среди которых особо значимым и весомым является право советских граждан на участие и управлении государственными и общественными делами (ч. 1 ст. 48 Конституции СССР) — основное конституционное средство обеспечения политической свободы советских людей.

Как показывает юридический анализ, общий смысл рассматриваемого права заключается в опосредовании им повышения роли субъективного фактора в коммунистическом строительстве. Данное право призвано стимулировать инициативу трудящихся, служить правовой предпосылкой их политической активности, совершенствовать политическую культуру масс, выступать как основное право на участие в преобразовательной деятельности государства во всех решающих сферах жизни.

Не случайно Ф. Энгельс, указывая на особую роль политических прав в классовой борьбе пролетариата, подчеркивал, что «с помощью свободы печати, права собраний и союзов он завоевывает себе всеобщее избирательное право, с помощью же всеобщего и прямого избирательного права... — все прочее» [1, т. 16, с. 76—77]. Таким образом, право на участие в политическом управлении выступает как обобщенная модель поведения, правовой принцип в конкретной статье Конституции, причем ведущий принцип всего института конституционных политических прав. Одновременно оно является элементом содержания такого универсального принципа Конституции СССР, каким стал принцип социалистического народовластия.

Нужно отметить, что, как и всякое иное конституционное право, право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами носит общий характер и поэтому характеризует правовое положение не конкретного субъекта, а граждан СССР в целом. Однако при этом оно со-

храняет все признаки субъективности и остается политико-правовым притязанием конкретного вида. И дело не только в том, что право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами укладывается практически в любое общее определение субъективного права, но также в том, что оно вполне жизнеспособно функционирует в рамках конституционных и иных видов правоотношений как субъективное право, а не абстрактная возможность правообладания. То, что право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами представляет собой не только правовое, но и социально-политическое явление, а его гарантиями выступают непосредственно экономические, политические и идеологические факторы действительности, не ставит это право вне рамок любых традиционных форм защиты. Применительно к данному праву можно вполне согласиться с тем, что большая или меньшая степень детализации конституционных положений — вопрос законодательной техники и традиций правотворчества, а не фактор, предопределяющий природу конституционных прав [5, с. 106].

Как важная конституционная гарантия развития социалистической демократии в СССР рассматриваемое право является основным узлом механизма выявления и реализации воли советского народа, элементами которого выступают гарантированные Основным Законом возможности граждан избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства и т. д.

Нужно отметить, что само по себе закрепление права граждан на участие в управлении государственными и общественными делами в конституционном законодательстве того или иного государства социалистического типа служит свидетельством определенного уровня социально-политического развития, достигнутого обществом в целом. Перевод категории социально-политической возможности в плоскость правовой наличности означает определенный сдвиг в развитии всей политико-правовой надстройки общества. И в этом процессе объективно неизбежно существование своих внутренних стадий развития. Так, эволюция записанного в ч. 1 ст. 48 Конституции СССР права прошла периоды от принадлежности власти всему рабочему населению страны (ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г.) к принадлежности власти всем трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3 Конституции СССР 1936 г.) и до принадлежности власти всему советскому народу (ст. 2 Конституции СССР 1977 г.).

В настоящее время конституционная формула: «граждане СССР имеют право...» применительно к записанной в ч. 1 ст. 48 Конституции возможности означает, что любой гражданин Советского государства может участвовать в управлении делами страны при наличии правоспособности участвовать в выборах, в деятельности государственных органов и общественных организаций, в обсуждении и голосовании законопроектов и т. п. Причем применительно к отдельным элементам этого права можно говорить о существовании разного уровня правоспособности, равно как применительно к реализации этого права по его отдельным компонентам можно говорить об отдельных, специально предусмотренных юридических фактах (достижение возраста избирательной правосубъектности, наступление срока избирательной кампании и т. д.). Изложенное, как представляется, дает основания определить право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами как универсальный институт советского конституционного законодательства, рассчитанный на реализацию активности и творческого начала личности в сфере политического управления обществом через использование развернутой системы правомочий политического характера (ч. 2 ст. 48 и др.) с целью планомерного развития его социально-политической надстройки.

В этом смысле указанное право несколько выходит за рамки функции субъективного права как средства распределения социальных благ и удовлетворения потребностей граждан. Обладая наиболее общим по сравнению с иными конституционными правами характером, оно предназначено для достижения единых для общества целей и поэтому в его реализации заложен непосредственно общенародный интерес. Реализация права на участие в политическом управлении происходит с помощью текущего законодательства, одним из ярких примеров которого служит Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями», принятый Верховным Советом СССР 17 июня 1983 г. Будучи актом большого политического значения [3, с. 16], Закон отразил общую тенденцию к расширению использования форм непосредственной демократии в общественно-политической жизни страны [4, с. 34].

Существенной чертой политической культуры Советского общенародного государства выступает постоянное совершенствование и обновление ее форм. В качестве примера показателен опыт УССР в проведении массовых телевизионных имитационных (деловых) игр по проблематике реализации Продовольственной программы («Кибернетический фитотрон», 1980 г.) и современного градостроительства («Урбанистика», 1982 г.). Их разработчики предложили принципиально новый вариант технологии вовлечения граждан в процесс принятия крупных народнохозяйственных решений, что является определенным

достижением в поиске путей демократизации системы вовлечения граждан в государственное управление. Реализация нового класса деловых игр рассчитана на участие широких общественных масс, а в идеале предполагает привлечение мнений целых общественных институтов [6, с. 123].

Как уже не раз отмечалось, повышение роли общественного мнения как института демократии требует создания новых структур, модернизации механизмов его выявления и использования. В этой связи взаимный информационный обмен между субъектом и объектом управления с помощью современных компьютеров и средств массовой информации может стать эффективной формой социального диалога, в котором на широкой социальной основе станут возможны быстрое определение приоритетов в сфере общественного производства, распределения и обмена; анализ экономических и моральных показателей качества общественного производства; оценка масштабов и темпов сближения колхозно-кооперативной собственности с государственной и т. д. В целом, говоря о плодотворности соединения преимуществ развитого социализма с достижениями НТР в сфере совершенствования форм участия граждан СССР в управлении государственными и общественными делами на основе записанного в ст. 48 Конституции СССР права, важно не забывать, что в свое время В. И. Ленин, указывая на сложность обучения управленческому труду, предостерегал от его понимания как обучения шаблонного, учения «сколько-нибудь по-школьному», избегающего соединения приятного с полезным [2, т. 45, с. 398].

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы Пленума ЦК КПСС. 14—15 июня 1983 года. М., 1983. 80 с. 4. Бару М. Закон про трудові колективи і деякі питання трудового права. — Рад. право, 1983, № 12, с. 34—36. 5. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. 256 с. 6. Иваненко Л. Н. Имитационные игры в условиях массового эксперимента. — Кибернетика, 1982, № 4, с. 122—125.

Поступила в редколлегию 13.12.83.

В. В. Захаров

Харьков

**ОБ ОБЩНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ  
ДЕПУТАТОВ С ИЗБИРАТЕЛЯМИ**

Отправные положения, определяющие характер, содержание, основную направленность отношений депутатов с избирателями,

нашли свое закрепление в Конституции СССР и конституциях союзных республик. Их конкретизация дана в законах «О статусе народных депутатов в СССР», «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», в ряде других правовых актов. Нормы, содержащиеся в упомянутых законодательных актах, составляют такую совокупность, которая отличается общностью предмета правового регулирования, и поэтому объективно объединяются в относительно обособленное нормативное образование в структуре государственного права.

Структура права складывается из четырех основных уровней: нормативного предписания, правового института, отрасли права и системы права [2, с. 240]. Такой подход характеризует общий взгляд на право как целостную систему. Вместе с тем он не исключает, а, наоборот, предполагает и дифференцированное рассмотрение каждого из названных элементов структуры. При этом вполне возможна и правомерна постановка вопроса о систематизации правовых норм, имеющей специальное назначение, связанное с исследованием особенностей правового регулирования общественных отношений, при котором нормы, воздействующие на эти отношения, не образуют института права в его традиционном виде и относятся к различным отраслям. Подобный подход к данной проблеме теоретически обоснован в юридической литературе. Принципиальным для марксистско-ленинской теории права при раскрытии содержания категории «система права» является положение об объективных основаниях системы права, которые коренятся в экономических отношениях классового общества, в специфике и предметных особенностях регулируемых нормами права общественных отношений [4, с. 166]. Предметные особенности ряда общественных отношений, регулируемых правом (их многоплановый характер, величина и различие субъектов, в них участвующих, и т. п.), обуславливают необходимость в так называемых комплексных институтах права, в различном сочетании координационных и субординационных системообразующих связей и т. д. [3, с. 69—70].

Именно к числу таких комплексных институтов советского государственного права относится, на наш взгляд, и институт правового регулирования отношений народных депутатов с избирателями, который представляет собой систему правовых норм (подсистему по отношению к отрасли государственного права), отличающуюся общностью предмета регулирования; является комплексным, поскольку включает в себя нормы права, относящиеся к другим институтам государственного права (наказа избирателей, отзыва депутата и т. д.); характеризуется как координационными, так и субординационными связями между его элементами и т. д.

Институт правового регулирования отношений народных депутатов с избирателями включает в себя правовые нормы,

относящиеся к определенным институтам советского государственного права.

Непосредственной основой этого института являются нормативные предписания, содержащиеся в гл. 13 и 14 Конституции СССР и соответствующих главах конституций союзных республик.

Нормативная конкретизация конституционных положений осуществлена, например, в Законе СССР «О статусе народных депутатов в СССР».

Наибольшее число правовых норм, относящихся к рассматриваемому институту права, содержится в разделе III данного закона — «Деятельность депутата в избирательном округе». Прямое отношение к указанному институту имеет и Закон СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», в котором подробно определяется процедура права отзыва депутата, являющегося одним из выражений полновластия советского народа, гарантирующего действительную ответственность депутатов перед избирателями.

Основная же масса нормативных предписаний, включаемых в этот институт, содержится в законах союзных республик о местных Советах народных депутатов различных звеньев в той их части, где речь идет о работе депутата соответствующего местного Совета в избирательном округе со своими избирателями; положениях о депутатских группах местных Советов народных депутатов; положениях о депутатских постах местных Советов народных депутатов. Наконец, в группу нормативных предписаний, которые регулируют отношения депутатов с избирателями, включаются нормы, содержащиеся и в актах высших органов государственной власти союзных и автономных республик, в актах, определяющих основы организации и работы различных организаций общественной самодеятельности населения, сгруппированных вокруг местных Советов народных депутатов. Например, в Положении об общественных поселковых, сельских, уличных, квартальных, участковых домовых комитетах в Украинской ССР указывается, что названные комитеты способствуют выполнению наказов избирателей, «помогают депутатам Советов в организации их встреч с избирателями, приеме граждан и проведении другой работы в избирательных округах» [1, с. 479].

Следует заметить, что структура института правового регулирования отношений народных депутатов с избирателями не ограничивается нормами права названных уровней. Ряд правовых норм, регулирующих данные отношения, содержится в актах, издаваемых местными Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами. В основном данные нормы посвящены вопросам организации выполнения предписаний вышестоящих органов, относящихся к развитию отношений депутатов с избирателями.



**Список литературы:** 1. *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т. М., 1981. Т. 1. 360 с. 2. *Бабаев В. К.* Советское право как логическая система: М., 1979. 212 с. 3. *Васильев А. М.* Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. 264 с. 4. *Вестник Верховного Совета СССР*, 1975, № 44. 579 с.

*Поступила в редколлегию 13.12.83.*

---

И. В. Бенедик

Харьков

## ПРАВОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ В СТРУКТУРЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

---

Основное назначение правоприменительной деятельности — разрешить конкретные юридические дела, сложившиеся ситуации. При возникновении ситуации, требующей разрешения, компетентному органу, должностному лицу прежде всего следует установить сферу действия права, в какую входят данные обстоятельства.

Необходимо всю совокупность правоприменительных операций группировать на стадии. Это позволяет обстоятельно рассмотреть процесс применения права, подробнее изучить его детали.

Не ставя своей целью изложение множества мнений по поводу количества стадий, остановимся на одной, наиболее распространенной в общей теории права точке зрения. Она сводится к группировке правоприменительных операций в три основные стадии: установление фактических обстоятельств дела, операций, связанных с анализом фактических данных, с доказательством их полноты и достоверности; выбор нормы права, где операции связаны с анализом правовых норм, установлением их юридической силы и т. д.; решение дела, выраженное в акте применения права [1, с. 332; 3, с. 51; 4, с. 9—10].

Деятельность органов государства и должностных лиц, связанная с установлением фактических обстоятельств юридического дела, представляет собой сложный комплексный мыслительный процесс познания при помощи совершения таких операций, как выявление, раскрытие и познание фактов, в отдельности и совокупности, имеющих правовое значение и происшедших в объективной действительности. Сюда же необходимо отнести и операции, связанные с подтверждением, доказыванием и закреплением результатов этого познания. Следовательно, в задачу познания, осуществляемого правоприменителем, вхо-

дит не изучение или построение общих научных закономерностей, не выведение абсолютных истин, а лишь то, чтобы установить, познать конкретное событие, совершенное в прошлом.

Фактические обстоятельства по мере их изучения обнаруживают как юридически безразличные признаки, так и те конкретные юридические признаки, которые подпадают под описание нормы права, подлежащей применению. Выделение юридически значимых фактов, таким образом, сопровождается на протяжении всего сопоставления фактических обстоятельств с нормой права.

Познание юридически значимых фактов не бесконечно, имеет пространственно-временные границы, определенные правом. Более того, познавательная деятельность правоприменяющего органа ограничена законодателем, урегулирована процессуальными нормами. Учитывая логические законы, процессуальное законодательство направляет деятельность органов государства и должностных лиц на выяснение объективной истины и допускает совершение не всех, а только определенных операций и требует их соответствующего оформления. Установление и исследование фактических обстоятельств протекает не только по законам и правилам логики, в логических формах [7, с. 224], но и в соответствии с нормативными предписаниями, в требуемых законом юридических процессуальных формах [3, с. 80].

Следовательно, лишь только после окончательно сложившегося мнения об обстоятельствах дела, правоприменитель может приступить к совершению операций, связанных с правовой квалификацией или юридической оценкой этих обстоятельств. В этих операциях установленные юридически значимые факты образуют большую посылку, норма права, которая может быть применена, — малую посылку, а заключение показывает, что в отношении установленных фактов надлежит применить определенную определенную норму, или же утверждает противоположное этому.

Такое положение лишний раз подтверждает, что правовую квалификацию нельзя рассматривать изолированно от логических стадий, так как ее составляют операции, имеющие сквозное значение в процессе применения права. В этом случае оценка доказательств осуществляется органически вместе с решением дела [1, с. 341; 5, с. 115]. Целью исследования фактических обстоятельств является не только их установление, но и создание соответствующих предпосылок для успешного разрешения конкретного юридического дела, т. е. между конкретными фактами должна быть установлена определенная взаимосвязь с нормой права, предлагаемой к применению, на основе которой этот факт должен быть решен [2, с. 25].

Правовая норма позволяет правильно и законно разрешить конкретную сложившуюся ситуацию, а установление и исследование

дование фактических обстоятельств этой ситуации дает основу для более обстоятельного изучения применяемой нормы.

В пределах рассматриваемой стадии компетентные органы или должностные лица совершают операции по установлению юридической основы дела: нахождение точного текста нормативного акта; проверка его юридической силы; толкование акта и др. [1, с. 338].

Выбор нормы права по существу непосредственно связан с правовой квалификацией, является сущностью последней и направлен на выяснение вопроса: распространяется ли найденная норма на данный случай, подпадают ли конкретные факты под ее действие. Здесь же необходимо отметить, что пределы деятельности, связанной с выбором норм закона, определяются нормами материального права, а исследование фактических обстоятельств дела — процессуального. Следовательно, деятельность, связанная с правовой квалификацией, осуществляется в точке соприкосновения с нормами материального и процессуального права.

Правовая квалификация на этой стадии носит весьма относительный и предварительный характер. Ведь выбор нормы в каждом отдельном случае не может быть абсолютно правильным, адекватным исследуемым фактическим обстоятельствам, а это предполагает возможность замены одних норм другими. В этом случае, когда правоприменитель убежден, что выбранная им норма права адекватна исследуемым фактическим обстоятельствам, перед ним возникает обязанность проверить ее подлинность и правильность. Сущность этих операций заключается в выяснении юридической силы правовых норм, в убеждении правоприменителя, что последняя по своему тексту соответствует оригиналу, в установлении правомерности нормативного акта. Здесь же выясняются вопросы действия нормы во времени, пространстве и по кругу лиц.

Процесс толкования правовых норм, опираясь на общие законы марксистско-ленинской теории познания, обладает некоторой спецификой. К числу таких специфических свойств относится то обстоятельство, что применение норм материального права находится в органической взаимосвязи с применением норм процессуального права. Следовательно, смысл уяснения процессуальных норм составляет необходимое условие применения не только этих норм, но и соответствующих норм материального права, равным образом как и уяснение смысла последних — необходимое условие правильного применения норм и материального, и процессуального права. Игнорирование этого положения нередко приводит на практике к таким случаям, когда неправильное применение норм процессуального права объясняется ошибочным толкованием и применением норм материального права.

Процесс толкования пронизывает всю стадию выбора нормы права и постоянно находится в состоянии взаимопроникновения с правовой квалификацией. По мере осуществления правовой квалификации не исключена возможность изменения толкования в случае, если последнее признается неверным и заменяется другим или видоизменяется [9, с. 64]. Тем самым толкование норм служит и предпосылкой, и условием правильности и точности правовой квалификации.

Рассмотрение правовой квалификации в качестве сквозного взаимосвязующего стержня стадий логической последовательности в правоприменительном процессе позволяет охарактеризовать ее как длящуюся сложную динамическую деятельность органов государства и должностных лиц, выражающуюся в совершении правоприменительных операций, которые связаны с установлением и исследованием юридически значимых обстоятельств дела, отысканием необходимой нормы, ее толкованием и вынесением решения.

**Список литературы:** 1. *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т. М., 1982. Т. 2. 359 с. 2. *Бро Ю. Н.* Проблемы применения советского права. Иркутск, 1980. 85 с. 3. *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973. 248 с. 4. *Лазарев В. В.* Применение советского права. Казань, 1972. 259 с. 5. *Комиссаров К. И.* Задачи судебного надзора в сфере гражданского судопроизводства. Свердловск, 1971. 165 с. 6. *Пиголкин А. С.* Опубликование нормативных актов. М., 1978. 168 с. 7. *Старченко А. А.* Логика в судебном исследовании. М., 1958. 187 с. 8. *Черданцев А. Ф.* Толкование советского права. М., 1979. 167 с. 9. *Элькин П. С.* Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. 192 с.

*Поступила в редколлегию 14.12.83.*

---

И. М. Погребной, канд. юрид. наук

Харьков

### **О СОСТАВЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ (ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

---

В структуре процессуального производства особое значение на уровне подсистемы имеет исследование состава процессуального доказывания как его относительно самостоятельного компонента.

В юридической науке и практике под процессуальным доказыванием понимается специфическая деятельность различных участников процесса. Своеобразные функции по доказыванию несут лидирующие субъекты, положение которых в процессе непосредственно связано с осуществлением различных операций с доказательствами и иными обстоятельствами, имеющими от-

ношение к рассматриваемому юридическому делу. Кроме того, подчеркивается, что одной из особенностей процессуального доказывания является его технико-юридическая сущность и что оно представляет собой социально-юридическое образование, отличное от процессуальных правоотношений.

Рассматривая процессуальное доказывание как процесс установления объективной истины в каждом юридическом деле и, в частности, как структурный компонент любого процессуального производства, необходимо прежде всего вычленить признаки, благодаря которым процессуальное доказывание можно индивидуализировать в понятийном ряду процессуальных категорий.

Специфика предметной характеристики процессуального доказывания наглядно обнаруживается в таких компонентах процессуального доказывания, как предмет доказывания, т. е. круг фактов, подлежащих установлению и исследованию в соответствующем процессуальном производстве; бремя и пределы доказывания; субъекты процессуального доказывания и средства доказывания. Так, в зависимости от содержания бремени доказывания легко разграничить уголовное и гражданское судопроизводство, поскольку известно, что в гражданском процессе бремя доказывания всех обстоятельств, как правило, лежит на той стороне процесса, которая их представляет.

Принимая во внимание то обстоятельство, что всякую процессуальную деятельность можно представить в виде последовательно сменяющих друг друга специфических социальных связей — процессуальных правоотношений, такая ее часть, как процессуальное доказывание, также охватывается рамками конкретных процессуальных правоотношений. Следовательно, наиболее зримо специфику процессуального доказывания можно проследить через призму его субъектного состава, так как раскрыть содержание процессуального правоотношения, его природу вне связи с конкретно определенными субъектами невозможно. Субъекты процессуального доказывания, в свою очередь, выступая в качестве генерирующего компонента в структуре процессуального доказывания, не являются какими-то особыми лицами, специально привлекаемыми в процесс на определенной его стадии исключительно для выполнения функций по доказыванию. В основном это прежние участники процессуальных правоотношений в конкретном юридическом деле, выполняющие в пределах, установленных законом, соответствующие функции по доказыванию в производстве. И вполне понятно, что в процессе доказывания они играют неравнозначную роль. Поэтому недостаточно определять субъектов доказывания как участников процесса, осуществляющих процессуальные функции<sup>1</sup>. По-

<sup>1</sup> Каз Ц. М. Субъекты доказывания в советском уголовном процессе. Саратов, 1968, с. 32.

добное понимание субъектов процессуального доказывания носит слишком общий характер и не способно оттенить автономность рассматриваемой правовой категории.

Важным моментом при исследовании процессуального доказывания, определении его субъектов является правильное определение критерия их классификации. Вполне оправданно в качестве исходного пункта при классификации субъектов процессуального доказывания предлагается понимать их процессуальные интересы при разрешении юридического дела<sup>1</sup>.

Субъекты процессуального доказывания могут быть подразделены на лидирующих, соответствующих субъектам-организаторам процесса; непосредственно заинтересованных в результатах процесса (субъекты — «потребители» результатов процесса) и их представителей; субъектов, принимающих участие в доказывании от имени и в интересах общественности (ст. 161 ГПК УССР, ст. 265 УПК УССР, ст. 26 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами) и иных субъектов, привлекаемых к доказыванию (свидетели, эксперты, переводчики и т. д.). Последняя группа субъектов привлекается при необходимости в процесс и выполняет свои функции в силу возложенной на них процессуальным законом обязанности, должное исполнение которой обеспечивается в случае необходимости применением мер государственно-властного воздействия. В зависимости от назначения субъекта в доказывании, его интереса в юридическом деле законодатель, как правило, четко определяет его процессуальный статус (круг полномочий или прав и обязанностей), реализация которого протекает в процессуальных действиях субъектов доказывания. Причем вид и мера поведения каждого из субъектов значительно отличаются друг от друга. Так, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством предусматривается, что субъекты первой группы (суд, прокурор, следователь, лицо, производящее дознание) участвуют в добывании, исследовании и проверке, оценке и фиксации доказательств (например, ст. 22, 66, 67, 82, 87, 224, 323 УПК УССР; ст. 30, 40, 62, 120, 160, 202 ГПК УССР и т. д.). При этом суду принадлежит особая роль в процессуальном доказывании, так как только суд вправе вынести окончательное решение по делу, как бы подвести итог всему процессу доказывания. Заинтересованные в результатах процесса лица, например в уголовном процессе, не обязаны разделять бремя доказывания с субъектами — организаторами процесса, а вправе представлять доказательства, участвовать в их исследовании, могут высказывать свое мнение об исследуемых обстоятельствах. Иное положение в гражданском процессе, где каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается.

<sup>1</sup> Фаткуллин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1976, с. 85.



Таким образом, в процессуальном доказывании участие одних субъектов является обязательным в силу предоставленных полномочий (именно они являются генерирующим звеном); другие же выступают в роли субъектов процессуального доказывания исключительно посредством предоставленного им права или возложенной на них обязанности быть участниками такого рода деятельности. От всех иных субъектов процессуального доказывания и лиц, привлекаемых к доказыванию, уполномоченные субъекты отличаются способностью к последовательному документальному закреплению процессуальных действий по доказыванию.

*Поступила в редколлегию 16.12.83.*

---

Ю. Н. Т а л а н о в

Харьков

**О ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ ДОГОВОРОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ  
ПРОДУКЦИИ ПОДСОБНЫХ ПРОИЗВОДСТВ И ПРОМЫСЛОВ  
КОЛХОЗОВ**

---

Современному аграрному курсу КПСС, как и всей экономической политике партии, присущ системный, комплексный подход к решению задач, выдвигаемых жизнью. Осуществляя меры по подъему сельскохозяйственного производства, партия учитывает всю совокупность факторов, определяющих его развитие.

На необходимость комплексного подхода к решению проблем сельского хозяйства направлено постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 сентября 1983 г. «Об улучшении использования трудовых ресурсов в сельской местности на основе более широкого развития подсобных производств и промыслов в сельском хозяйстве» [7]. Анализ правовых форм экономических связей, складывающихся в процессе функционирования подсобных производств и промыслов, представляет большую теоретическую и практическую значимость.

Хозяйственные связи в народном хозяйстве обусловлены процессом производства, который, в свою очередь, невозможен без постоянной связи с потреблением. Сам процесс производства одновременно является и процессом потребления. Колхозы производят сельскохозяйственную продукцию и в то же время потребляют промышленную продукцию. Экономические связи между промышленностью и сельским хозяйством в СССР представляют собой необходимое условие расширенного социалистического производства и потребления. Производство не существует само по себе, изолированно, ради производства. К. Маркс от-

мечал, что «акт производства, во всех своих моментах, есть также акт потребления» [1, т. 12, с. 716].

Экономические отношения товарного обмена в социалистическом обществе опосредствуются целой системой договоров. В договорных отношениях колхозов с государственными, кооперативными и общественными предприятиями и организациями проявляются особенности управления и распоряжения объектами права колхозной собственности. Они основаны на сочетании государственного руководства с развитием имущественной самостоятельности и хозяйственной инициативы колхозов в лице их органов управления, отражают демократические начала управления делами колхоза.

В современных условиях коммунистического строительства, требующих наиболее полного использования товарно-денежных отношений в целях стимулирования производительности общественного труда и увеличения производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, единственно правильной формой правового регулирования производственно-хозяйственной деятельности колхозов с различными предприятиями и организациями является договор. Существующие договоры не в полной мере удовлетворяют потребности практики, что отрицательно влияет на экономические связи колхозов с потребителями. Об этом свидетельствует практика реализации продукции, созданной на подсобных производствах и промыслах колхозов. Договорные отношения применительно к этим случаям в централизованном порядке не урегулированы. В повседневной деятельности колхозов нередко возникают споры по поводу юридической природы договоров, направленных на реализацию продукции подсобных производств и промыслов.

При реализации продукции таких производств колхозы используют те договоры, которые наиболее близки к возникающим в этой области имущественным отношениям. При помощи таких договоров обеспечивается реализация произведенной колхозами продукции.

Используемые договоры при реализации продукции подсобных производств и промыслов могут быть классифицированы в зависимости от их основания. С этих позиций можно предложить такое их деление: плановые договоры; неплановые договоры.

Договоры контрактации и поставки имеют в своей основе плановые задания, и если колхозы реализуют продукцию подсобных производств и промыслов, используя эти договоры, то в их основе лежит плановое задание. Так, в Харьковской области в колхозе «Россия» Балаклеевского района действует винный цех, а в колхозе «Ленина» Краснокутского района — консервный цех. Оба колхоза реализуют продукцию своих подсобных производств на основе договора контрактации потребительской кооперации.

Но в ряде случаев колхозы заключают договор поставки как плановый, так и внеплановый. В частности, колхоз им. Ленина и колхоз им. Куйбышева Волчанского района Харьковской области добывают мел на своей территории и реализуют его, используя договор поставки, в основе которого отсутствуют плановые предпосылки.

Представляется неверным мнение, согласно которому реализация продукции подсобных производств и промыслов должна осуществляться исключительно на основе договора поставки [3, с. 56—57]. Практика оформления договорных отношений между участниками экономического оборота в области исследуемых отношений свидетельствует о другом.

При заключении договора на реализацию продукции подсобных производств и промыслов колхозов между сторонами нередко возникают споры по поводу того, какой договор необходимо использовать в каждом конкретном случае. Колхоз им. XXII съезда КПСС Павлоградского района Днепропетровской области реализует продукцию подсобного производства разным покупателям, совершая разовые сделки по нормам договора купли-продажи, а покупатели этой продукции руководствуются уже инструкцией о порядке приемки товаров народного потребления, используя правила о договоре поставки.

Широко применяются колхозами при реализации продукции подсобных производств и промыслов договоры комиссии и купли-продажи. Эти договоры предусмотрены Примерным положением о подсобных предприятиях и промыслах колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и межколхозных организаций [6, с. 119].

Отсутствие в нормативных актах положений о конкретных правовых формах реализации продукции подсобных производств и промыслов приводит к тому, что народные суды, решая споры о заключении договора на реализацию продукции этих производств, выносят неоднозначные решения. Рассматривая спор о заключении договора на реализацию веников «сорго» между колхозами им. Жданова и «Серп и молот» Красноградского района Харьковской области, с одной стороны, и Харьковской областной базой «Укропхозторг» — с другой, народный суд Красноградского района решением от 13 ноября 1981 г. (дела № 2-696 и № 2-699) обязал колхозы заключить договор контр-актации с «Укропхозторгом». В то же время, рассмотрев спор между колхозами «Искра» и «Грушеваха» Барвенковского района Харьковской области, с одной стороны, и с «Укропхозторгом» — с другой по тому же предмету, народный суд Барвенковского района решением от 11 декабря 1981 г. (дела № 2-455 и № 2-456) обязал колхозы заключить договор поставки с «Укропхозторгом».

Изучая вопрос о реализации продукции подсобных производств и промыслов, многие ученые высказывали мысль, что

для урегулирования таких отношений необходимо создать новый вид договора [4, с. 223; 8, с. 16—17], хотя, как известно, еще в постановлении ЦК КПСС от 13 марта 1970 г. «О серьезных недостатках в развитии подсобных предприятий и промыслов в колхозах и совхозах» компетентным органам было рекомендовано разработать типовой договор на реализацию продукции подсобных предприятий и промыслов [5, с. 409].

Используя различные виды хозяйственных договоров при реализации продукции подсобных производств и промыслов, колхозы прежде всего заинтересованы в установлении длительных хозяйственных связей с государственными, кооперативными предприятиями и организациями. В равной мере в этом заинтересовано и государство, поскольку планомерная закупка различной продукции подсобных производств и промыслов — гарантия обеспечения населения соответствующими продуктами питания и товарами народного потребления. На это обращено внимание в материалах XXVI съезда КПСС: «Активнее вести работу по закупке сельскохозяйственной продукции у населения и колхозов, расширять торговлю этими продуктами в городах и промышленных центрах, полнее использовать возможности увеличения заготовок меда, дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, лекарственных трав» [2, с. 180].

Для более экономичной производственно-хозяйственной деятельности колхозов, совхозов и их межхозяйственных формирований необходимо, исходя из специфики деятельности подсобных производств и промыслов, выработать на основе практики применения колхозами, совхозами и их межхозяйственными объединениями договоров на реализацию продукции подсобных производств и промыслов несколько вариантов типовых договоров. Это в значительной степени способствовало бы упорядочению хозяйственного законодательства, повышению его эффективности, установлению единства в правоприменительной практике и укреплению социалистической законности в хозяйственных отношениях. Такие меры соответствуют установкам XXVI съезда КПСС о необходимости совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности в народном хозяйстве [2, с. 64].

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, 224 с. 3. Либерман Ф. Х. Пути совершенствования законодательства о поставках.— Сов. гос-во и право, 1973, № 9, с. 56—57. 4. Лурье С. М., Козырь М. И. Договорные отношения сельскохозяйственных предприятий в СССР: теория и практика. М., 1974, 368 с. 5. Решения партии и правительства по сельскому хозяйству (1965—1974). М., 1975. 910 с. 6. Сборник колхозно-правовых актов. Саратов, 1978. 368 с. 7. СП СССР, 1983, № 25, ст. 145. 8. Стеблов А. Л. Правовое регулирование организации и деятельности подсобных предприятий и промыслов в колхозах и совхозах. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978, 18 с.

Поступила в редколлегию 13.12.83.

**ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ УЧАСТИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ  
ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЖИЛОГО ДОМА ТРЕТЬИХ ЛИЦ**

Совместное строительство индивидуального жилого дома двумя или несколькими гражданами представляет собой сложный юридический состав, складывающийся из совокупности юридических фактов. Юридической формой, опосредующей совместную деятельность двух или более лиц по созданию объекта на праве общей долевой собственности, является договор о совместной деятельности (ст. 430—434 ГК УССР, ст. 434—437 ГК РСФСР). В нем отражено намерение всех участников создать на праве общей долевой собственности дом. Однако одного заключения договора еще недостаточно. Необходимо также фактическое участие в строительстве дома, которое может выражаться в сочетании трудовых и денежных затрат. Наличие этих двух условий вполне достаточно для возникновения общей долевой собственности на вещь путем ее создания.

Но факт создания (строительства) дома с участием третьих лиц должен быть надлежащим образом оформлен. В цивилистической литературе до сих пор нет единого мнения по вопросу возникновения права собственности на возведенное строение. В. Ф. Маслов, Б. Л. Хаксельберг, В. Ф. Яковлев связывают возникновение права собственности с моментом регистрации дома в исполкоме местного Совета [3, с. 24; 4, с. 107; 5, с. 24]. И. Л. Брауде относит это право к приемке выстроенного дома и вводу его в эксплуатацию [1, с. 30]. Р. П. Мананкова считает, что право собственности на вновь возведенное строение возникает с момента его правовой регистрации, подразумевая при этом его регистрацию в бюро технической инвентаризации [2, с. 141].

Сущность нашей точки зрения сводится к тому, что право собственности на жилой дом возникает с момента регистрации дома в исполкоме местного Совета. Это подтверждается и в п. 10 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 31 июля 1981 г. № 4 «О судебной практике по разрешению споров, связанных с правом личной собственности на жилой дом» [6].

Данное право возникает только у собственника дома. Напрашивается вопрос: когда и в каких случаях право собственности на часть дома приобретают третьи лица, притязающие на эту часть?

Для строительства жилого дома на праве личной собственности необходим земельный участок, который предоставляется только лицу, испытывающему потребность в обеспечении жи-

льем. Совершенно очевидно, что организации, занимающиеся отводом земельных участков, заинтересованы в том, чтобы он был использован по строго целевому назначению. Нередки, однако, случаи, когда в строительстве дома участвуют третьи лица. Эти лица могут быть связаны с застройщиками семейно-бытовыми отношениями или вообще являться для них посторонними (друзья, родственники, соседи, сослуживцы и т. д.). Их привлечение к строительству дома может быть вызвано различными обстоятельствами. Иногда это помощь самому застройщику в возведении дома, причем третьи лица не претендуют на какую-то долю в этом доме. Но чаще всего третьи лица участвуют в строительстве дома, чтобы получить в нем наряду с застройщиком жилую площадь.

Нормальный порядок юридического оформления участия третьих лиц в строительстве дома сводится к следующему. Застройщик и указанные лица должны обратиться в организацию (исполком местного Совета, колхоз, совхоз, другое сельскохозяйственное предприятие, учреждение, организацию), которая отвела земельный участок и с которой заключен договор, с заявлением о внесении в него изменений с тем, чтобы в качестве созастройщиков значились не только первоначальный застройщик, но и третьи лица. Если исполком или иная организация сочтет, что имеются достаточные основания для привлечения третьих лиц (например, они так же, как и застройщик, нуждаются в жилье), в договор вносятся соответствующие изменения. Однако на практике такой порядок чаще всего не соблюдается, в результате чего возникают многочисленные споры.

По данной категории дел накопилась обширная судебная практика. Ее анализу в довоенный и послевоенный периоды были посвящены работы В. Ф. Маслова, содержание которых сводилось к тому, что для признания за фактическим созастройщиком права собственности на часть дома или на весь дом необходимо соблюдение следующих условий: 1) застройщик и третьи лица должны быть связаны семейно-бытовыми отношениями; 2) между ними должна быть договоренность о совместном строительстве дома для удовлетворения потребности в жилье. В то время Верховный Суд СССР не ставил под сомнение подведомственность таких дел суду и возможность суда при наличии указанных выше условий признать за третьими лицами право собственности на часть дома.

В 60-е годы судебная практика по данной категории дел претерпела известное изменение. В постановлении от 31 июля 1962 г. Пленум Верховного Суда СССР пришел к выводу, что суд может признать за фактическим созастройщиком право собственности на часть дома лишь при отсутствии возражений исполкома или иной организации, которая отвела земельный участок, на привлечение фактического созастройщика к строи-



тельству. В остальных же случаях суд не вправе признать за третьим лицом право собственности на часть дома, а может лишь удовлетворить требование этого лица о возмещении ему стоимости труда и материалов, вложенных в строительство дома. При этом не имеет в принципе значения, кто именно был привлечен к строительству: посторонние застройщику люди или лица, связанные с ним семейно-бытовыми отношениями — члены семьи или родственники.

Таким образом, в позиции Верховного Суда СССР по сравнению с той, которая сложилась в предвоенный и послевоенный периоды, произошло известное ужесточение. Руководящее разъяснение Верховного Суда СССР по данной категории дел оставалось в силе почти двадцать лет. С принятием Верховным Судом СССР постановления от 31 июля 1981 г. в судебную практику были внесены известные коррективы.

Сопоставительный анализ этого постановления Пленума с теми разъяснениями, которые он давал до и после войны, показывает, что по существу Пленум вернулся к своей первоначальной позиции, изложенной в постановлении от 23 сентября 1936 г. № 58 [3, с. 34].

В настоящее время суд может даже при наличии возражений со стороны исполкома или иной организации на привлечение фактического созастройщика признать за последним право собственности на часть дома, т. е. узаконить его участие в строительстве, однако он должен обязательно мотивировать в решении свое несогласие с исполкомом и обосновать, почему суд считает возможным признать за фактическим созастройщиком право собственности на часть дома. Коллегия по гражданским делам Верховного Суда СССР в обзоре судебной практики разъяснила, что возражение исполкомов или других органов о внесении в договор о предоставлении земельного участка в бессрочное пользование учитывается судом в совокупности с другими материалами [7, с. 30].

Изменение судебной практики по данной категории дел представляется вполне оправданным. Оно отражает возросшую роль суда в охране прав и законных интересов советских граждан.

**Список литературы:** 1. Брауде И. Л. Право на строение и сделки по строениям. М., 1950. 168 с. 2. Мананкова Р. П. Правоотношения общей долевой собственности граждан по советскому законодательству. Томск, 1977. 180 с. 3. Маслов В. Ф. Правовые вопросы индивидуального и коллективного строительства граждан в городе и рабочем поселке. Х., 1960. 76 с. 4. Хаксельберг Б. Л. Приобретение права личной собственности. Л., 1957. 214 с. 5. Яковлев В. Ф. Советское гражданское право: В 2-х т. М., 1968. Т. 1. 370 с. 6. Бюл. Верхов. Суда СССР, 1981, № 5. 7. Бюл. Верхов. Суда СССР, 1982, № 3.

*Поступила в редколлегию 29.10.84.*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС: СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА**

В исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления постоянно возникает необходимость в рассмотрении разнообразных вопросов конкретного характера, обоснованном разрешении индивидуальных дел. Чтобы правильно и оптимально разрешить конкретный вопрос в сфере управления, следует реализовать соответствующую норму материального права, применить ее предписание к индивидуальному случаю. Нормы материального права реализуются в определенном порядке, который представляет собой административно-процессуальную деятельность органов государственного управления, их должностных лиц. Содержание этой деятельности урегулировано административно-процессуальными нормами и направлено на разрешение разнообразных индивидуальных дел, возникающих в государственном управлении, на обеспечение его результативности. Следовательно, административный процесс — это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок разрешения индивидуальных дел органами государственного управления, их должностными лицами в ходе повседневной исполнительно-распорядительной деятельности.

Отличительные черты административного процесса проявляются в том, что его содержание динамично и неразрывно связано с управленческой деятельностью и реализацией норм материального права (административного, финансового, хозяйственного и др.). Административный процесс отражает своеобразие управленческой деятельности, выступает формой реализации административно-правовых и иных норм материального характера. Но в его содержании выражается не вся исполнительно-распорядительная деятельность, а лишь разрешение индивидуально-конкретных дел в определенных юридических формах. Свойство административного процесса состоит и в том, что это не только определенная процедура применения норм материального права, но и деятельность, в ходе которой возникают, изменяются или прекращаются многообразные административно-процессуальные отношения.

Специфика задач и содержания административного процесса существенно отличают его от гражданского и уголовного процессов. Административный процесс осуществляется органами управления (их должностными лицами), и среди его задач выполнение правоохранительных функций занимает подчиненное положение. В гражданском и уголовном же процессах этим

функциям принадлежит главное место. Как юридическому элементу управленческой деятельности, административному процессу присуща известная организующая направленность. Своими особенностями обладают также структура административного процесса, способы и приемы, используемые при рассмотрении дел, формы принимаемых решений, условия и порядок их обжалования.

Как сложное структурное явление, административный процесс охватывает различные виды административных производств. Каждому из них присущи специфические признаки, обусловленные характером разрешаемых с его помощью конкретных дел, особенностями возникающих при этом административно-процессуальных отношений.

Анализ законодательства, регулирующего управленческую деятельность, и практики его применения позволяет выделить следующие производства.

1. По конкретным организационным делам в аппарате органов управления. Это наиболее объемная часть административного процесса, урегулированная частично законодательством, а в большинстве случаев — ведомственными актами. Она возникает и осуществляется в отраслевых и межотраслевых системах управления, внутри аппарата конкретного органа управления в ходе контроля, при решении кадровых вопросов, во взаимоотношениях между структурными подразделениями, при необходимости устранения различных спорных ситуаций и т. п.

2. По индивидуальным обращениям органов управления (например, администрации предприятий, объединений) в соответствующие инстанции в связи с необходимостью разрешения конкретных вопросов, возникающих в исполнительно-распорядительной деятельности. Этот вид производства весьма широко распространен в управленческой практике при решении разнообразных дел, связанных с выделением ресурсов и ассигнований, отводом земельных участков, организацией строительства и реконструкцией объектов и др.

3. По разрешению хозяйственных споров и разногласий между предприятиями, учреждениями и организациями.

4. По делам о поощрении граждан, государственных служащих, трудовых коллективов и административно-территориальных единиц. Особенности этого вида производства определены в Общем положении об орденах, медалях и почетных званиях СССР (Ведомости Верхов. Совета СССР, 1979, № 28, ст. 479), совместных постановлениях Совета Министров СССР и ВЦСПС, нормативных актах по вопросам социалистического соревнования, поощрения передовиков труда, развития общественной активности граждан.

5. По предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от

12 апреля 1968 г. (в редакции Указа от 4 марта 1980 г.) (Ведомости Верхов. Совета СССР, 1980, № 11, ст. 192).

6. По индивидуальным делам. Это производство связано с осуществлением различных форм контроля и надзора, используется в управленческой деятельности всеми органами управления, различными контрольно-надзорными инспекциями в соответствии с положениями об этих органах управления.

7. По делам об административных правонарушениях. Урегулировано республиканскими кодексами об административных правонарушениях, рядом других нормативных актов. Так, Кодекс УССР об административных правонарушениях (вводится в действие с 1 июля 1985 г.) содержит нормы, определяющие общие вопросы производства, основания и порядок составления протокола, статус лиц, участвующих в производстве, особенности рассмотрения дел, обжалование и опротестование постановления по делу, исполнение постановлений о наложении административных взысканий (разделы IV и V).

8. По делам о дисциплинарных проступках рабочих и служащих — дисциплинарное производство.

9. По применению административно-предупредительных мер и мер административного пресечения. Регулируется законодательством, актами отдельных министерств и ведомств.

10. По делам о возмещении материального ущерба в административном порядке. Это производство используется в управленческой практике сравнительно редко, так как материальный ущерб часто взыскивается в порядке гражданского судопроизводства. Примером служит порядок применения денежных начетов органами народного контроля, вынесения администрацией предприятия решения о возмещении ущерба, причиненного ему работником (в пределах одной трети среднего месячного заработка).

Не исключается и иная систематизация видов административных производств. Несмотря на существенные особенности, присущие каждому из указанных видов административного производства, всем им, а следовательно, и административному процессу в целом свойственны общие черты: единая направленность (разрешение конкретных дел в управлении), определенная степень урегулирования административно-процессуальными нормами, осуществление производства органами управления, наличие различных участников (сторон), последовательность в совершении процессуальных действий, возможность их обжалования и опротестования.

*Поступила в редколлегию 14.11.84.*