

В.М. Горшенев

**СПОСОБЫ
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ФОРМЫ
ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ
ОБЩЕСТВЕ**

**Юридическая литература
1972**

Кр 96
1-12-33

ХС 4/32
9-708

В. М. Горшенев

Принято 1979 г.

476800

**СПОСОБЫ
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ФОРМЫ
ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ
ОБЩЕСТВЕ**



код экземпляра 63509



СК

«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»
Москва — 1972

В книге исследуется управленческая природа правового регулирования, по-новому излагается ряд проблем, относящихся к содержанию, структуре и организационным формам правового воздействия. Особое место в работе отводится исследованию процедурно-процессуальных форм правотворческой и правоприменительной деятельности органов Советского государства.

Автором впервые предпринята попытка дать более широкое понимание процессуальной формы и соответственно предлагается новое решение вопроса о системе процессуального права в СССР.

Книга рассчитана на научных работников, занимающихся правом, философией, научным коммунизмом, социальным управлением, на практических работников суда, прокуратуры, органов юстиции, государственного аппарата, а также студентов юридических, экономических и философских институтов и факультетов.

Горшенев Виктор Михайлович

«СПОСОБЫ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ»

Редактор *Л. А. Морозова*. Обложка художника *В. В. Анохина*

Художественный редактор *Э. П. Стулина*

Технический редактор *Н. И. Егорова*

Корректоры *М. И. Буланова, В. Н. Лыкова*

Сдано в набор 8/VIII 1972 г. Подписано в печать 28/XI 1972 г.

Бумага типографская № 3, формат 84×108/32.

Объем: усл. печ. л. 13,44; учет.-изд. л. 14,42.

Тираж 4500 экз. А-12091.

Издательство «Юридическая литература», Москва, К-64, ул. Чкалова, 38—40.

Заказ 4969.

Областная типография управления издательств, полиграфии и книжной торговли Ивановского облисполкома, г. Иваново-8, Типографская, 6.

Цена 87 коп.

Глава I. ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

§ 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ¹ УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

1. В современных условиях коммунистического строительства важную роль играет научная организация управления сложнейшими процессами во всех сферах социалистического общества. Не случайно на XXIII и XXIV съездах КПСС и в последующих решениях партии была подчеркнута необходимость интенсивной разработки и внедрения научных начал социального управления. В свете этих положений большую актуальность приобретают теоретические исследования социального назначения правового регулирования как нормативно-организующего фактора, и прежде всего его связей с системой научного управления (руководства) социалистическим обществом.

Социалистическое общество, как никакое другое, объективно нуждается в установлении определенной организованности в системе общественных отношений. Эта организованность общества сообщается ему действием различных закономерностей и факторов объективного и субъективного порядка.

Объективными факторами выступают главным образом требования экономических законов социализма.

¹ Категорию «социальное» мы понимаем в широком смысле, как всякое явление общественной жизни. На такой позиции стоят многие философы и социологи (см., например, В. П. Тугаринов, Соотношение категории исторического материализма, изд-во ЛГУ, 1958, стр. 32—33, 100; В. П. Рожин, Введение в марксистскую социологию, изд-во ЛГУ, 1962, стр. 95; В. Л. Худяков, «Социальное» и его проявление в системе общественных отношений, «Вестник ЛГУ» 1968 г. № 5, стр. 74—76, и др.).

Сущность организующих начал указанных законов состоит в том, что общество ограничивается определенными рамками возможностей своего развития. Нарушение требований этих законов неминуемо ведет к неблагоприятным последствиям. Поэтому тщательное изучение и правильное, научно обоснованное использование требований законов развития социализма диктуется тем, что сами по себе они автоматически не обеспечивают движения социалистического общества в социально необходимом направлении. Развитие социалистического общества выступает как сложное переплетение, взаимодействие объективных факторов, причем роль сознательных начал возрастает по мере движения общества вперед.

Субъективные факторы прежде всего выражаются в сознательном, целеустремленном и планомерном воздействии людей на экономические и социальные процессы на основе познания закономерностей их развития и представляют собой не что иное, как научно организованное управление обществом в широком социально-политическом смысле. Данный аспект управления обществом служит предметом изучения таких наук, как философия, политэкономия, научный коммунизм, и составляет, как указано в Программе КПСС, «научную основу руководства развитием общества»¹.

Таким образом, объективные факторы сами по себе не могут создать целесообразную организованность социалистического общества, они лишь намечают общие рамки, границы, пределы возможностей его развития, тем самым создавая условия для сознательного выбора конкретных вариантов поведения в целях достижения непосредственных результатов практической деятельности людей и их коллективов. Именно этим объективным обстоятельством и вызываются к жизни субъективные факторы организованности, призванные обеспечить результативность и повысить эффективность практической деятельности людей в соответствии с объективными потребностями развития общества².

¹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», Политиздат, 1970, стр. 127.

² Необходимость управления социальным коллективом убедительно раскрыта К. Марксом на примере трудового коллектива.

К числу субъективных факторов относятся различные формы организации социальных коллективов и используемые ими соответствующие орудия и способы воздействия на поведение своих членов с целью направить, организовать их деятельность, т. е. придать ей определенную упорядоченность и планомерность. Следовательно, организация деятельности людей, упорядочение ее составляет сущность социального управления, которое внутренне присуще всякому обществу на любой ступени его развития. Управление имеет всеобщий характер и вытекает из самой природы общества, из общественного, коллективного труда людей, необходимости общаться в процессе труда и жизни, обмениваться продуктами своей материальной и духовной деятельности. Следует также иметь в виду, что процессы управления наблюдаются не только в социальной, но и в иных сферах. Так, А. И. Берг называет наряду с социальной сферой две другие сферы, которым присуще управление: 1) управление системами машин, технологическими процессами и вообще процессами, имеющими место при целенаправленном воздействии человека на природу; 2) управление процессами, происходящими в живых организмах¹.

Что же понимается под социальным управлением и его разновидностями в условиях социалистического общества?

В социально-экономической, философской и юридической литературе, в той или иной степени посвященной проблемам науки управления, дается в основном одинаковое определение общего назначения социального управления и одновременно предпринимаются пло-

Он указывал: «Всякий непосредственно общественный или совместный труд... нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере» (К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 23, стр. 342).

¹ См. А. И. Берг, Кибернетика и строительство коммунизма (в кн.: «Кибернетика, мышление, жизнь», М., 1964, стр. 21—22); «Кибернетика — наука об оптимальном управлении», «Энергия», 1964, стр. 19—20.

творные попытки показать его основные аспекты и важнейшие разновидности. Например, отдельные представители науки научного коммунизма полагают, что социальное (научное) управление социалистическим обществом состоит в сознательном, целенаправленном воздействии людей на общественную систему, ее преобразовании, с тем чтобы обеспечить оптимальное течение общественных процессов. Поэтому главная задача научного управления общественными процессами состоит в том, чтобы добиться соответствия субъективной деятельности людей требованиям объективных законов¹.

Научное управление с точки зрения структуры представляет собой взаимодействие определенных элементов. В качестве определяющих элементов выступают управляемая система (объект управления) и управляющая система (субъект управления). Под управляемой системой обычно понимают совокупность компонентов, из которых состоит общество, подразделяемое на четыре основные сферы: экономическую, социально-политическую, духовную и семейно-бытовую². Под управляющей системой понимается совокупность возглавляемых Коммунистической партией руководящих органов и организаций (государственных и негосударственных), совершающих ряд определенных, последовательно сменяющих друг друга управленческих операций.

При выделении субъекта и объекта в качестве относительно самостоятельных элементов социального управления необходимо учитывать одно весьма существенное обстоятельство: человек всегда и везде выступает как главный компонент и объекта, и субъекта управления. Это обусловлено тем, что в социальной сфере человек выступает и в роли управляющего, и в роли управляемого одновременно, являясь участником самых различных социальных связей, нуждающихся в соответствующем упорядочении.

¹ См. А. К. Белых, Политическая организация общества и социалистическое управление, изд-во ЛГУ, 1967, стр. 75—78; П. Н. Лебедев, Об управлении общественными процессами («Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 12); В. Г. Афанасьев, Научное управление обществом, Политиздат, 1968, стр. 109—110, и др.

² См. В. Г. Афанасьев, указ. работа, стр. 98—99

Некоторые представители юридической науки считают необходимым уточнить само понятие социального управления и подчеркивают, что управление выступает прежде всего как организующая деятельность, охватывающая многие стороны жизни государства и общества. Оно призвано организовать совместную коллективную деятельность людей, объединяя их усилия в одно целое¹, кроме того, правильно обращается внимание на то, что «управление социальными процессами сводится к упорядочению общественных отношений, к воздействию на волю и сознание людей»².

Отдельные ученые-юристы, присоединяясь к общему понятию социального управления, считают необходимым выделить в качестве его разновидности государственное управление, представляющее собой ~~«организаторскую деятельность, осуществляемую органами государства в особых формах»~~³. Особенно четкую позицию в данном отношении занимает Д. А. Керимов. Высказывая свое мнение о предмете науки управления, он настаивает на непременном отграничении общей науки управления от отраслевых наук, в частности от

¹ См. М. И. Пискотин, Б. М. Зазарев, Н. Г. Салищева, Ю. А. Тихомиров, О науке управления («Советское государство и право» 1964 г. № 9, стр. 23); Ц. А. Ямпольская, Некоторые черты метода науки управления («Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 4); Ю. А. Тихомиров, Власть и управление в социалистическом обществе, «Юридическая литература», 1968, стр. 17—24, и др. Интересную формулировку понятия социального управления дает Г. И. Петров. Он пишет: «Управление есть целенаправленная организующая деятельность, т. е. деятельность по установлению или изменению связей, обеспечивающих согласованность (координацию) совместного труда и общежития людей. Это определение выражает основное в сущности управления» (Г. И. Петров, Предмет науки социального управления, «Советское государство и право» 1968 г. № 6, стр. 77).

² А. И. Шиглик, Управление людьми и руководство процессами производства («Советское государство и право» 1966 г. № 7, стр. 22). Указанное положение специально подчеркивает Ю. М. Козлов, считая, что во всех случаях, когда «управление рассматривается в качестве общественно необходимой или социальной категории, его объектом является поведение, поступки, действия людей (Ю. М. Козлов, Некоторые теоретические вопросы управления как социальной функции, «Вестник МГУ». Право 1968 г. № 2, стр. 15).

³ Е. Старосьяк, Элементы науки управления, «Прогресс», 1965, стр. 23.

науки государственного управления. Последняя, по его мнению, имеет специфический предмет — государственное управление, обладающее своими особенностями, которые заключаются в следующем: 1) в специфичности закономерностей управления, действующих только в сфере деятельности государственного аппарата; 2) в особой системе, структуре и принципах функционирования государственного управления; 3) в строгой регламентации деятельности каждого его органа; 4) в облачении этой регламентации в правовую форму¹.

Указанные авторы, выделяя из социального управления в качестве разновидности государственное управление, понимают последнее в широком смысле, связывают его с деятельностью всех без исключения органов государства: и органов государственной власти, и органов государственного управления.

Более дифференцированно подходит к определению государственного управления в свете науки управления А. Е. Лунев. «Государственное управление,— пишет он,— это творческий, организующий процесс деятельности всех органов Советского государства и главная государственная обязанность исполнительных и распорядительных органов, система которых образует советскую администрацию»². Таким образом, давая широкое определение государственного управления как деятельности всех органов Советского государства, А. Е. Лунев в то же время одновременно подчеркивает, что государственное управление — это главная обязанность исполнительных и распорядительных органов. В последнем случае государственное управление трактуется в традиционном, административно-правовом понимании.

Суммируя приведенные выше высказывания, можно сделать следующие выводы: во-первых, научное управление имманентно присуще социалистическому обще-

¹ См. Д. А. Керимов, О предмете и содержании науки управления («Правоведение» 1967 г. № 5, стр. 79—80).

² «Правовые проблемы науки управления», «Юридическая литература», 1966, стр. 3. В другой работе сущность государственного управления А. Е. Лунев видит в том, что она «выражается в организации различных сторон общественной жизни. Эта организация поручается социалистическим обществом высшим, центральным и местным органам государства» («Советское государство и право» 1966 г. № 12, стр. 34).

ству, оно охватывает самые различные сферы жизни; во-вторых, наиболее существенной разновидностью социального (научного) управления обществом является *государственное управление* в широком смысле как организующая деятельность, осуществляемая всеми органами государства в особых формах, охватывающая различные стороны жизни общества и направленная на упорядочение общественных отношений, целенаправленное воздействие на волю и сознание людей и их коллективов. Такое определение понятия государственного управления согласуется с положением К. Маркса, который писал: «...администрация — есть организующая деятельность государства»¹.

Наряду с исследованием сущности и общего содержания государственного управления в литературе предпринимаются попытки раскрыть структуру государственного управления как особой системы, установить его составные элементы. В этой связи представляют интерес высказывания ряда ученых, которые обращают внимание на различные аспекты отношений, складывающихся в процессе управления. Например, П. Н. Лебедев, подчеркивая специфику социального управления, усматривает в нем как бы две самостоятельные фазы: в первой фазе формируется необходимая организация (структура) управляющей системы, во второй — осуществляется воздействие данной структуры на объекты, которые подлежат управлению. Он отмечает, что процесс, результатом которого является определенная организация, структура управляющей системы, остается за пределами внимания науки, хотя регулирование общественной жизни детерминировано возможностями, заложенными в структуре самой управляющей системы. «Поэтому теоретические исследования вопросов организации (структуры) управляющей системы должны составить важнейший раздел науки управления»².

Несколько по-иному представляет аспекты государственного управления Д. А. Керимов. «Своеобразные сферы государственного управления, — пишет он, — состоят в том, что оно имеет две стороны: внутреннее

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. I, стр. 440.

² П. Н. Лебедев, Об управлении общественными процессами («Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 12—13).

управление деятельностью самого государственного аппарата и внешнее управление (общее и отраслевое) соответствующими областями социального развития...»¹. Д. А. Керимов указывает, что проблемы внутреннего государственного управления до сих пор не привлекли должного внимания науки, однако «от научно обоснованного совершенствования системы и структуры государственного аппарата, рационализации функциональных связей между его органами и т. д. в значительной мере зависит успех руководства различными сферами общественной жизни»². Необходимость специального изучения проблем рациональной организации аппарата управления и наиболее эффективных средств, форм и методов его работы подчеркивают другие авторы³.

Таким образом, выделением в управляющей системе двух аспектов: с одной стороны, наиболее рациональной организации собственно управляющей системы (т. е. системы органов государства, их структуры и процедуры осуществления ими своих полномочий), а с другой — характера внешних прямых и обратных связей между управляемой и управляющей системами в плане поисков оптимальных форм и методов осуществления управленческой деятельности — акцентируется внимание на необходимость исследования в свете науки управления структуры и процессов, имеющих место в собственной сфере государственного управления. Ценность данного вывода, на наш взгляд, заключается в том, что он содержит исходные положения для правильного решения ряда проблем правового регулирования, о чем будет сказано ниже.

В связи с общей характеристикой управления следует обратить внимание на следующее положение. Государственное управление органически связано с категорией властвования и является его внешним проявлением, ибо термины «управление», «руководство» в качестве содер-

¹ Д. А. Керимов, указ. работа, стр. 80.

² Там же.

³ См. М. И. Пискотин, Основные пути совершенствования аппарата государственного управления и улучшения его работы (в кн. «Правовые проблемы науки управления», «Мысль», 1966, стр. 15); Г. И. Петров, Предмет науки социального управления («Советское государство и право» 1968 г. № 6, стр. 77—78).

жательного элемента предполагают способность властвования, т. е. способность руководить поступками, действиями других лиц, подчинять индивидуальную волю авторитету, воле большинства. Ф. Энгельс писал, что «авторитет... подчинение, независимо от какой бы то ни было общественной организации, обязательны для нас при тех материальных условиях, в которых происходит производство и обращение продуктов»¹.

В проявлении власти Ф. Энгельс видел две органически связанные между собой черты. Он писал, что, с одной стороны, власть (авторитет) «означает навязывание нам чужой воли; с другой стороны, авторитет предполагает подчинение»².

Следовательно, речь идет о взаимном сочетании способности властвующих навязывать свою волю и способности подвластного подчиняться чужой воле, следовать ее велениям, т. е. дается характеристика состояния сторон в их взаимоотношении при осуществлении власти.

Поэтому нельзя согласиться с мнением некоторых авторов, которые пытаются разъяснить данную формулу Ф. Энгельса с позиции закона диалектики единства внутреннего содержания и внешнего проявления. Например, А. И. Королев и А. Е. Мушкин полагают, что понятие власти (авторитета) следует рассматривать в двух аспектах, «ибо подобно каждому явлению власть представляет собой единство внутреннего содержания (волевой акт — «навязывание воли», передача воли властвующего подвластному) и внешнего проявления («подчинение» — руководство действиями и поступками людей, управление людьми»)³. Представляется, что такое разъяснение категории власти неправильно в своей основе. В действительности Ф. Энгельс рассматривает категорию власти не как отражение единства явления, а как отражение единства социальной связи, где закон единства содержания и формы проявления непосредственно не обнаруживается, ибо в данном случае речь идет главным образом о характеристике со-

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 18, стр. 304.

² Там же, стр. 302.

³ См. «Правоведение», 1963 г., № 2, стр. 16.

стояния противостоящих сторон социальной связи по вертикали: состояния властвующего навязывать свою волю и состояния подвластного подчиняться чужой воле. Таким образом, способность властвующего навязывать свою волю органически предполагает способность подвластного подчиняться этому навязыванию. Такое понимание власти позволяет, с одной стороны, правильно определить ее место в системе социального управления, так как в социальной сфере воздействие означает не что иное, как перенесение определенных качеств (свойств) управляющего субъекта на управляемый объект, а с другой — точнее уяснить механизм ее осуществления, и в частности соотношения мер государственного принуждения и юридической ответственности¹.

2. Управление как внешнее проявление власти необходимо связано с наличием организационных средств (орудий) и соответствующих методов осуществления власти. Для государственного управления в качестве организационных средств (орудий) власти выступает система органов и должностных лиц, а в качестве основных методов осуществления власти используются такие методы, как убеждение, поощрение и принуждение. Это составляет так называемую *общую фактическую сторону*, которая сама по себе еще не может придать обществу необходимой организованности. Предпосылки организованности создаются тогда, когда, например, средства и методы власти облекаются в соответствующую нормативную форму, которая непосредственно создает определенность во взаимоотношениях между властвующими и подвластными и обеспечивает организованность различных социальных связей как по горизонтали, так и по вертикали.

Авторы, исследующие категории науки управления, считают, что в структуре управления обществом в качестве одного из компонентов выступает и нормативность системы, которая строится из объектов, называемых предписаниями, встречающихся на разных уровнях управления и связанных с его различными функциями. Ряд ученых правильно утверждают, что, рассматривая «управление, так сказать, статически, как

¹ Подробнее по этому вопросу см. § 4 гл. III настоящей работы.

некоторый механизм, имеющий определенную, сложившуюся, устойчивую структуру, мы обнаружили среди его компонентов нормативные системы... Если отвлечься от самого процесса выработки и принятия решения (так определяется одна из функций научного управления.— В. Г.), взять его конечный результат, то он представляет собой чаще всего предписание определенных действий. Эти предписания могут быть более общими или менее общими, но все они имеют одну общую черту: предписания заключают в себе момент принудительности. Одни действия они запрещают, другие провозглашают обязательными, третьи позволяют или разрешают и т. д.»¹.

Следовательно, управленческие предписания выступают средством регулирования поведения отдельных людей и их коллективов. Предписания выполняют функцию регулирования благодаря тому, что они выступают велениями управляющих субъектов и поддерживаются различными средствами воздействия, вплоть до использования принуждения. В этом смысле можно согласиться с А. Е. Мушкиным, который полагает, что создание норм управления не ограничивается формулированием воли общества в виде правил поведения и что общество, объективируя свою волю в общих правилах поведения, дополняет эти правила указаниями на необходимость их соблюдения и на последствия несоблюдения. В то же время, на наш взгляд, автор допускает существенную ошибку в характеристике самих управленческих предписаний (повелений). Он, например, утверждает, что «управлять людьми можно: повелением по каждому отдельному случаю, когда управляющий признает нужным (разовое повеление), или повелением на все случаи определенной категории в будущем (нормативное повеление). Первое дает понятие органа управления, т. е. лица или группы лиц, осуществляющих управление; второе — нормы управления, т. е. особой разновидности социальных норм»². В данном

¹ См. Ю. И. Солодухин, Нормативные системы в управлении обществом и их логический анализ (в кн. «Научное управление обществом», стр. 291).

² «Вестник ЛГУ». Экономика, философия, право, 1968 г. № 5, стр. 113, 114.

случае происходит неоправданное отождествление предписаний первого порядка с органом управления, ибо в действительности всякое разовое повеление есть не что иное, как предписание, исходящее от определенного органа, обращенное к конкретному лицу и по поводу определенного обстоятельства. Сущность данного повеления заключается в том, что оно содержит конкретное правило в отличие от общего правила. Поэтому следует иметь в виду, что управленческие предписания по своему характеру могут быть как общими, или нормативными, так и конкретными, или индивидуальными. Кроме того, каждая из названных групп предписаний действует в определенной сфере социального управления.

Прежде всего, необходимость в нормативных предписаниях, в правилах возникает в сфере производственной деятельности, где складываются так называемые *технические нормы*, которые регулируют поведение людей при обращении с предметами техники, производства¹. Именно с помощью такого рода нормативных предписаний осуществляется непосредственно управление собственно производственными процессами.

Одновременно создаются нормативные предписания, регламентирующие социальные связи, складывающиеся по поводу производственной и иной социальной деятельности людей в самых различных сферах общественной жизни. Такие нормативные положения обычно называют *социальными нормами*; они образуют всеохватывающую нормативную систему в социальном управлении.

Деятельность по управлению, кроме того, есть разновидность общественного разделения труда, в результате чего из общества выделилась особая группа людей, осуществляющая так называемую управленческую деятельность. Внутри этой деятельности также складываются специфические общественные отношения. Указанные отношения вызывают необходимость соответствующих нормативных предписаний, определяющих порядок организации, структуру управленческих органов, процедуру реализации данными органами своих полномочий.

¹ Так определяют технические нормы многие авторы (см., например, С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 1, Свердловск, 1963, стр. 109—113).

Вторая группа нормативных положений служит осуществлению основной цели научного социального управления, находящейся вне рамок собственно управления; непосредственным объектом их воздействия являются так называемые «организуемые» отношения — социальные связи, устанавливаемые для обеспечения насущных потребностей людей и их коллективов. Третья же группа нормативных положений имеет своим объектом социальные связи, которые складываются внутри сферы управления в результате осуществления управленческой деятельности и которые можно назвать организационными отношениями.

Следовательно, в качестве объекта нормативной системы управления выступают прежде всего две категории социальных связей: «организуемые» общественные отношения, складывающиеся по поводу и в результате обеспечения насущных потребностей людей и их коллективов во всех сферах жизни (экономической, социальной, культурной, политической, семейно-бытовой и т. д.) и организационные отношения, складывающиеся в сфере управления на разных его уровнях для упорядочения (нормализации) процессов в «организуемых» отношениях. В зависимости от заложенных в социальных связях начал (координации или субординации) и применительно к уровням социального управления организационные отношения, в свою очередь, можно подразделить на *процедурно-процессуальные* организационные отношения, складывающиеся в самой сфере управляющей системы, и *локальные* организационные отношения, складывающиеся в сфере «самоуправления»¹.

Каждая из разновидностей общественных отношений как непосредственный объект нормативной системы управления вызывает необходимость в определенных элементах нормативной системы в виде нормативных и ненормативных (индивидуальных) предписаний. Главнейшими элементами нормативной системы применительно к государственному управлению являются нормы материального права, направленные на регулирование «организуемых» отношений, и организационные нормы (среди которых особое место занимают процедурно-процессу-

¹ Подробно об «организуемых» и организационных отношениях см. § 2 настоящей главы.

альные нормы), направленные на регулирование организационных отношений на разных уровнях управления. Наряду с этим в самом механизме управления, т. е. в процессе перенесения воли (интереса) управляющего субъекта, выраженной в нормативном предписании, на управляемый объект, немаловажное значение имеют и ненормативные (индивидуальные) правовые предписания, выполняющие функции своеобразного оперативного блока, связывающего управляющую и управляемую системы.

Нормативные и ненормативные правовые предписания являются продуктом соответствующих организационно-правовых форм деятельности органов государства. С точки зрения отношения этих форм государственной деятельности к действующей системе права они разделяются на правотворческую и правоприменительную, в совокупности объединенных в категорию «структура правового регулирования».

Таким образом, общая фактическая сторона государственного управления, образующая сущность руководства обществом, необходимо облекается в соответствующую нормативно-правовую форму, которая непосредственно выражается в организационно-правовых формах и способах правового регулирования. В этом смысле правовое регулирование выступает не только как объективно необходимое опосредование фактической управленческой деятельности, но и как специфическое средство осуществления руководства с указанием адресата (исполнителей вообще или персонифицированно), характера социальных связей, желаемых результатов и способов обеспечения.

С помощью правового регулирования достигается нормативная определенность всей системы государственного управления, ибо без права невозможно правильно организовать управление самими различными сферами жизни¹. Кроме того, право «вносит элемент правомерности в отправление государственной власти

¹ См. А. Е. Лунев, Правовые проблемы науки управления («Советское государство и право» 1966 г. № 12, стр. 36). Кроме того, автор прямо указывает, что «деятельность государства как основного управляющего субъекта облекается в правовые формы» (там же, стр. 34).

и в государственное управление»¹. Следовательно, право не только форма — оно непреходящий и важнейший элемент управленческого воздействия государства на управляемый объект².

Положение об определенной самостоятельности права в системе управления обществом позволяет в дальнейшем исследовании сосредоточить внимание на раскрытии правовых явлений, имеющих организующее значение, всякий раз подчеркивая их управленческую природу.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ (НАЗНАЧЕНИЕ) ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ³

1. В советской юридической литературе получил распространение взгляд, согласно которому понятием права охватывается не только определенная совокупность (система) правовых норм, но и правоотношения, а также правосознание⁴. Кроме того, некоторые авторы,

¹ См. П. Е. Недбайло, Государство и коммунизм («Советское государство и право» 1967 г. № 11, стр. 25). На органическую связь социального управления с правом указывают и другие авторы: см. Д. А. Керимов, О предмете и содержании науки управления («Правоведение» 1967 г. № 5, стр. 83); Г. И. Петров, Предмет науки социального управления («Советское государство и право» 1968 г. № 6, стр. 82); Ю. М. Козлов, Некоторые теоретические вопросы управления как социальной функции («Вестник МГУ», Право, 1968 г. № 2, стр. 16, 19, 20); Ю. А. Тихомиров, Власть и управление в социалистическом обществе, «Юридическая литература», 1968, стр. 58—59.

² О праве как составном элементе структуры управляющей системы, как важнейшей стороне организации управляющей системы пишет П. Н. Лебедев (см. «Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 17).

³ Проблема правового регулирования весьма широка по своему содержанию. Ставя цель раскрыть его управленческую природу, в данном разделе обращается внимание лишь на такие вопросы, как понятие правового регулирования, содержание предмета правового регулирования и его элементы, функции правового регулирования при социализме. По этим вопросам в юридической литературе имеются различные высказывания, что дает право выразить свое отношение к ним, предложив несколько иные решения, когда возникнет в этом необходимость.

⁴ См. А. К. Стальевич, К вопросу о понятии права («Советское государство и право» 1948 г. № 7, стр. 50); А. А. Пионтковский, Некоторые вопросы общей теории государства и права

занимаясь исследованием перерастания права в правила коммунистического общежития, предпринимают попытки придать отдельным актам индивидуального характера (в частности, плановым актам) свойство нормативных актов¹.

Подобные взгляды на понимание права встретили решительное возражение другой группы ученых, которые подчеркивают, что столь существенное расширение понятия права прежде всего умаляет его нормативность², в чем, помимо всего прочего, видели особенности социалистического права основоположники марксизма-ленинизма³. Кроме того, расширительное понимание права лишает науку возможности плодотворно исследовать процессы, происходящие в сложной практике реализации права.

Отдавая предпочтение взглядам, отстаивающим исключительно нормативный характер права, надо иметь в виду, что правильное познание и исследование права возможно только при учете той органической связи, которая складывается между правом как совокупностью (системой) правовых норм и всеми иными правовыми явлениями, в том числе индивидуальными актами, правоотношениями, правосознанием и т. д. Именно поэтому следует согласиться с мнением С. С. Алексеева о том,

(«Советское государство и право» 1956 г. № 1, стр. 17—20); его же, К вопросу о взаимоотношении объективного и субъективного права («Советское государство и право» 1958 г. № 5, стр. 26—36); С. Ф. Кечекьян, Правоотношения в социалистическом обществе, изд-во АН СССР, 1958, стр. 31; Я. Ф. Миколенко, Право и формы его проявления («Советское государство и право» 1965 г. № 7, стр. 48, 52); В. П. Казимирчук, Право и методы его изучения, «Юридическая литература», 1965, стр. 19, 66—69.

¹ С. А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права («Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 32—33).

² См. И. С. Фарбер, О сущности права, изд-во Саратовского университета, 1959, стр. 49—51; О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 195—196; П. Т. Полежаий, К вопросу о понятии социалистического права (в сб. «Право и коммунизм», «Юридическая литература», 1965, стр. 18—20); Д. А. Керимов, П. Е. Недбайло, И. С. Самощенко, Л. С. Явич, К вопросу об определении понятия социалистического права («Правоведение» 1966 г. № 2, стр. 17—23).

³ См., например, В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 93, 95, 99.

что более плодотворным в исследовании права и связанных с ним иных правовых явлений будет попытка не расширения понятия права, а признание наряду с понятием права более широкой собирательной категории «правовое регулирование», охватывающей собой и право, и правоотношения, и другие правовые явления¹.

Категория правового регулирования позволяет глубже познать юридическую часть политической надстройки, раскрыть органическое единство всех правовых явлений и одновременно определить место каждого из них в системе юридического воздействия. Кроме того, категория правового регулирования дает возможность сосредоточить внимание на таких правовых явлениях, которые при обычных условиях состояния науки находятся как бы в тени устоявшихся понятий, иногда выполняют роль вспомогательных, дополнительных факторов. К таким понятиям относятся, например, предмет правового регулирования, метод правового регулирования, которые обычно использовались лишь как инструменты научного построения системы социалистического права. Далее, категория правового регулирования позволяет ввести в юридическую науку новые понятия, как, например, механизм правового регулирования, структура правового регулирования и т. д.

В целом же категория правового регулирования в самой обобщенной форме отражает социальное назначение, служебную роль социалистического права как одного из важнейших организующих факторов в системе социального управления общественными процессами.

Что же понимается под правовым регулированием, какой смысл вкладывается в эту категорию? В юридической литературе достигнуто почти единодушное понимание правового регулирования как совокупности различных форм и средств юридического воздействия государства на поведение участников общественных отношений, осуществляемого в интересах всего общества или определенного коллектива с целью подчинить

¹ См. С. С. Алексеев, О нормативном регулировании в коммунистическом обществе (в сб. «XXII съезд КПСС и вопросы государства и права», Свердловск, 1962, стр. 292—293); его же, Общая теория социалистического права, вып. 1, Свердловск, 1966, стр. 45.

поведение отдельных субъектов установленному в обществе правопорядку¹.

Общее назначение правового регулирования общественных отношений состоит в том, что с его помощью достигается установление и организация процесса реализации прав и юридических обязанностей различными субъектами общественных отношений. Таким путем правовое регулирование придает общественным отношениям определенность и устойчивость, поскольку установленное правило, с одной стороны, указывает наиболее целесообразное поведение субъектов при сложившихся обстоятельствах, а с другой стороны, это правило гарантируется содействием, поддержкой и охраной государства с целью неуклонного достижения преследуемого результата в урегулированных правом общественных отношениях².

На наш взгляд, правовое регулирование в вышеприведенном понимании охватывает исключительно все

¹ Например, Н. Г. Александров пишет: «Суть правового регулирования в том и состоит, чтобы подчинить волю субъектов воле господствующего класса, возведенной в закон», т. е. нормам права («Вопросы философии» 1957 г. № 1, стр. 57). Л. С. Явич понимает под правовым регулированием «различные формы юридического воздействия государства на поведение субъектов..., осуществляемого в интересах класса или всего общества» (Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, Госюриздат, 1961, стр. 26). Как осуществляемое при помощи «права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения» трактует правовое регулирование С. С. Алексеев (С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 42—43; его же, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 5). А. С. Пиголкин дает несколько широкое определение правового регулирования, полагая, что оно представляет собой все формы воздействия права на общественную жизнь: издание норм права, общевоспитательное воздействие права, осуществление правовых предписаний в конкретных действиях субъектов права, обеспечение исполнения этих предписаний, т. е. само правомерное поведение, а также все то, что создает основу и предпосылку для такого поведения, обеспечивает его (см. «Советское государство и право» 1963 г. № 6, стр. 26).

² Так же понимает назначение вообще нормативного регулирования П. Е. Недбайло. Он пишет: «Любое нормативное регулирование состоит в установлении определенных правил и организации их соблюдения. Таким путем вносится известное единство и определенность в социальную жизнь, оказывается на нее воздействие» (П. Е. Недбайло, Советские социалистические правовые нормы, Львов, 1959, стр. 88).

формы и средства влияния права на общественную жизнь. Поэтому трудно согласиться с утверждением, что «сведение всего многообразия влияния права на общественную жизнь только к правовому регулированию было бы неточно»¹. Это не согласуется с самим термином «правовое регулирование». Кроме того, как же назвать иные формы из числа всего многообразия средств воздействия права на общественные отношения, если они являются формой проявления этого права?

Важно обратить внимание также и на то обстоятельство, что категория правового регулирования в отличие от права, представляющего юридическую надстройку в статике, как никакое другое правовое явление, полнее выражает так называемую динамическую сущность всей юридической надстройки. Причем динамичность юридической надстройки в данном аспекте не только раскрывает способы и основные направления правового воздействия, но и позволяет понять содержание тенденций, развитию которых подчинено правовое регулирование на современном этапе коммунистического строительства. Например, именно правовое регулирование с его сложной структурой, а не право охвачено в современных условиях процессом демократизации, который главным образом касается организационно-правовых форм деятельности органов социалистического государства: правотворчества и правоприменения — элементов организационной структуры правового регулирования.

2. Вопрос о предмете правового регулирования относится к числу дискуссионных. Основные разногласия сводятся к тому, на какие именно общественные отношения (производственные, идеологические, волевые и т. д.) и на что непосредственно в самих общественных отношениях может оказывать регулирующее воздействие норма права.

Некоторые авторы утверждают, что право непосредственно регулирует даже производственные отношения, разновидностью которых, по их мнению, являются имущественные отношения, лишенные какого-либо волевого содержания.

¹ Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, стр. 26—27.

Наиболее приемлемыми следует признать соображения тех ученых, которые полагают, что предметом правового регулирования служат разнообразные общественные отношения как материального, так и идеологического характера. Общей чертой всех общественных отношений, регулируемых правом, является их волевое содержание¹. Это объясняется тем, что право вообще воздействует на общественную жизнь только через волю и сознание людей, через их волевое, осознанное поведение².

Признание предметом правового регулирования волевых общественных отношений в основном правильно, но по существу своему все же выглядит несколько упрощенно. Не случайно поэтому отдельные ученые идут дальше в поисках непосредственного объекта воздействия права³. Одни предполагают, что непосредственный предмет правового регулирования составляет поведение человека, ибо «общественные отношения, регулируемые правом, существуют в определенном поведении людей, которое является главным предметом правового регулирования»⁴. Другие не удовлетворяются признанием в

¹ См. Б. В. Шейндлин, Сущность советского социалистического права, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 109.

² См. С. Н. Братусь, О разграничении гражданского и административного права (в сб. «Проблемы гражданского и административного права», изд-во ЛГУ, 1962, стр. 40—41); его же, Предмет и система советского гражданского права, «Юридическая литература», 1963, стр. 15; С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 42—44, и др.

³ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 44.

⁴ В. Кнапп, По поводу дискуссии о системе права («Советское государство и право» 1957 г. № 5, стр. 115). Исключительно на поведение людей как предмет правового регулирования указывает И. А. Ребане (см. «Советское государство и право» 1958 г. № 1, стр. 103). С некоторым уточнением определяет предмет правового регулирования А. С. Пиголкин. Он пишет: «Волевое поведение людей — вот объект правового регулирования. Именно в нем в конце концов проявляется регулирующее воздействие правовых норм на общественные отношения; через поведение участников общественных отношений достигаются те результаты, которых хочет добиться законодатель, издавая нормы права» (см. «Советское государство и право» 1963 г. № 6, стр. 26). Такой же точки зрения придерживался М. А. Аржанов, который считал, что нормы права «регулируют поведение, поступки, волевые действия» (М. А. Аржанов, Государство и право в их соотношении, изд-во АН СССР, 1960, стр. 42).

качестве предмета регулирования поведения человека. Например, Л. С. Явич утверждает, что «право обращено главным образом к воле человека, поскольку именно эта сторона психической деятельности индивида получает непосредственное выражение в его сознательной деятельности»¹. Таким образом, он считает непосредственным объектом правового воздействия не поведение человека, а более существенное в самом поведении — волю.

Представляется, что данное уточнение не лишено оснований. Если согласиться с тем, что право само по себе — категория волевая, то, видимо, и объектом его воздействия должно быть явление, качественно однородное с ним. Вывод о том, что право имеет дело с волевыми поступками людей, с объективизацией воли в их действиях, подкрепляется и утверждением К. Маркса, что «помимо своих действий я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его объектом»².

Следовательно, предметом правового регулирования следует считать не общественные отношения вообще (это своего рода общий предмет регулирования). В самих общественных отношениях должен выделяться главный объект, непосредственно принимающий на себя правовое воздействие и реагирующий на него. Таким главным, непосредственным объектом и является воля участников регулируемого общественного отношения.

Характеристика общественных отношений как общего предмета правового регулирования, в силу того что они представляют собой сложные многосторонние явления объективного мира, дается иногда в нашей литературе при раскрытии их элементов или сторон. Такого рода попытку предпринял, например, чешский ученый В. Кнапп. Он считает, что общественные отношения как предмет правового регулирования включают следующие элементы: «1) поведение отдельных людей или деятельность организаций людей в определенных общественных отношениях, 2) субъекты (определение субъектов пра-

¹ Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских социалистических отношений, стр. 47.

² К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. I, стр. 14.

ва), 3) факты (квалификация юридических фактов), 4) предмет правоотношений (определение предмета правоотношений)»¹.

Приблизительно одинаковую позицию в этом вопросе занимают И. А. Ребане и И. Л. Брауде. К элементам регулируемых правом общественных отношений они относят особые субъекты прав и обязанностей, предмет, юридические факты и поведение человека, необходимой правовой формой которого выступают правоотношения². Я. М. Брайнин помимо указанных элементов включает в состав общественного отношения еще и такой самостоятельный элемент, как «интересы субъектов общественного отношения»³. Плодотворность этого дополнения становится очевидной, если учесть выводы ряда ученых относительно того, что понимается под интересом в общественных отношениях. Например, В. П. Грибанов правильно определяет интерес как потребность, принявшую форму сознательного побуждения и проявляющуюся в жизни в виде желаний, намерений, стремлений⁴.

Более содержательного и конструктивно определенного представления об элементах общественных отношений придерживается С. С. Алексеев. Он не только формулирует отдельные элементы общественных отношений, к числу которых относятся субъекты отношений, содержание общественных отношений, объекты общественных отношений и внешние условия возникновения и движения общественных отношений, но одновременно раскрывает понятие, смысл самой категории «элементы общественных отношений». Под элементами (сторонами) общественных отношений имеются в виду свойства, которые присущи общественному отношению как явле-

¹ В. Кн а п п, указ. работа, стр. 116.

² См. И. А. Ребане, указ. работа, стр. 103; И. Л. Брауде, К вопросу об объекте правоотношения («Советское государство и право» 1951 г. № 3, стр. 57—58).

³ Я. М. Брайнин, Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве, Госюриздат, 1963, стр. 167.

⁴ См. «Советское государство и право» 1967 г. № 1, стр. 53. Примерно такое же определение интереса дают и некоторые философы и экономисты. Например, М. И. Заозеров под интересом понимает «вызванный определенными явлениями объективной действительности внутренний импульс к активной деятельности субъекта» (М. И. Заозеров, О диалектике развития советского социалистического общества, М., 1962, стр. 223).

нию объективной реальности и которые находят свое выражение не только непосредственно в поведении людей, но и в положении участников данного общественного отношения, его объектах и внешних условиях его движения. Следовательно; термин «элементы» (стороны) общественного отношения «следует употреблять в специфическом смысле: они обозначают такие явления объективной реальности, в которых выражаются свойства общественных отношений»¹.

При исследовании предмета правового регулирования следует учитывать также научные выводы о характере общественных отношений, складывающихся на различных уровнях социального управления. Выше уже освещался вопрос об «организуемых» и организационных отношениях, которые, являясь объектом правового воздействия, представляют собой предмет регулирования различного порядка. Их соотношение выражается в том, что первые («организуемые» отношения) представляют собой как бы нижний, определяющий пласт социальных связей, над которыми складываются вторые (организационные отношения) как производные, вспомогательные.

Проблема организационных отношений и, следовательно, их социальных антиподов привлекла внимание многих ученых-юристов, занимающихся поисками специфических признаков предмета отрасли советского права. Эта проблема изучалась главным образом представителями науки административного права и советского строительства. Первые попытки выделения категории организационных отношений были сделаны в работах С. С. Студеникина² и А. А. Аскерова³, наиболее четкое

¹ С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, Госюриздат, 1961, стр. 40—41. Несколько упрощенно представляет вопрос об элементах общественных отношений В. К. Глистин, признающий всего лишь три элемента: а) субъекты общественных отношений; б) содержание общественных отношений и в) объект общественных отношений (см. В. К. Глистин, Общественные отношения как объект преступления по советскому уголовному праву, «Правоведение» 1966 г. № 2, стр. 90—92).

² См. С. С. Студеникин, Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права (в кн. «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 29).

³ См. А. А. Аскеров, Очерки советского строительства, изд-во МГУ, 1953, стр. 17—18.

определение термина «организационные отношения» дано в работах Ц. А. Ямпольской. Она, в частности, считает, что те отношения, которые регулируются нормами советского административного права, «являются в своей подавляющей части отношениями организационными»¹. Организационный характер данных отношений автор видит в том, что они возникают в процессе организации самих органов государственного управления, в процессе организации их деятельности, а также в сфере взаимоотношений органов государственного управления с гражданами и общественными организациями.

Такое определение содержания организационных отношений получило поддержку у многих авторов². Некоторые ученые считают, что вообще все советское административное право является организационным правом, ибо оно регулирует организационные отношения, складывающиеся в самой сфере и в результате государственного управления как деятельности положительной, творческой и заключающейся в организации новых социалистических общественных отношений³. В какой-то степени придерживается такого же мнения С. Н. Братусь. Он полагает, что на основе организационной деятельности государства как важнейшей составной части планирования и руководства хозяйственным процессом складываются «конкретные организационные отношения между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, а также между ними и предприятиями... На этой стадии своего развития организационные отношения не являются имущественными, выступая лишь предпосылкой их возникновения». Специфику предмета административного права автор видит в том, что оно регулирует особый вид общественных отношений — орга-

¹ Ц. А. Ямпольская, О месте административного права в системе советского социалистического права («Советское государство и право» 1956 г. № 9, стр. 101).

² См. В. А. Пертцк, Советское строительство как наука и предмет преподавания («Труды Иркутского госуниверситета», т. XXVII, серия юридическая, вып. 1, 1958, стр. 5); Е. И. Козлова, Советское строительство, изд-во ВЮЗИ, 1960, стр. 6, и др.

³ См. Б. Б. Хангельдыев, О систематизации советского административного законодательства («Сборник научных трудов Свердловского юридического института», вып. 2, 1964, стр. 97—99).

низационные отношения в области государственного управления¹.

Если ограничиться вышеприведенными соображениями относительно понятия организационных отношений, то можно сделать следующие выводы: в о-п е р в ы х, организационные отношения имеют место только в сфере управленческой (в широком смысле) деятельности органов государства, где социальные связи строятся на началах субординации; в о-в т о р ы х, организационные отношения составляют исключительное свойство и поглощают собой предмет административного права² и отчасти советского строительства; в-т р е т ь и х, всю совокупность регулируемых правом общественных отношений следует разделять на два вида — организационные и неорганизационные.

Однако в литературе высказаны соображения несколько иного порядка. Например, Г. И. Петров, на наш взгляд, более удачно характеризует отношения, складывающиеся в сфере советского государственного управления. «В сфере советского государственного управления, — пишет он, — возникают многочисленные общественные отношения, которые, в отличие от других общественных отношений, можно назвать управленческими»³. Здесь автор правильно уловил неприемлемость обобщающего термина «организационные» к характеристике всех отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Термин «управленческие» дает возможность подойти к решению вопроса дифференцированно и выделить в предмете административного права не только организационные, но и иные отношения.

В этом плане заслуживает внимания концепция Н. Г. Салищевой, которая классифицирует административно-правовые нормы по трем группам: процессуальные, организационные и материальные (собственно админи-

¹ С. Н. Братусь, Предмет и система советского гражданского права, стр. 42—44.

² По этому поводу Ц. А. Ямпольская пишет, что «организационный характер отношений составляет специфику предмета административного права., его неотъемлемое свойство, его обязательный признак» («Советское государство и право» 1956 г. № 9, стр. 101).

³ Г. И. Петров, Советское административное право. Часть Общая, стр. 11.

стративные)¹. Видимо, в соответствии с этой классификацией предполагается выделить и три разновидности общественных отношений: процессуальные, организационные и основные, в совокупности составляющие предмет советского административного права. Выделяя в качестве обособленной разновидности административно-процессуальные отношения, складывающиеся в административном процессе², Н. Г. Салищева одновременно объединяет в единый состав материальной отрасли административного права (куда входят в качестве составного компонента и организационные нормы) и организационные и иные (т. е. неорганизационные) отношения. В этой концепции интересно то, что она позволяет сделать предположение о наличии в содержании предмета материальной отрасли административного права наряду с организационными и других, может быть более существенных по своему характеру, общественных отношений. Соображения такого рода напрашиваются хотя бы потому, что, по мысли автора, организационные нормы носят процедурный характер и, следовательно, играют вспомогательную роль по отношению к основным административно-правовым нормам. А отсюда и организационные отношения в предмете административного права занимают какое-то специальное место наряду с другими отношениями, не являющимися организационными.

Подтверждением возможности решения подобным образом проблемы о характере и месте организационных отношений в системе регулируемых правом социальных связей служат соображения, высказанные О. А. Красавчиковым. Он уточняет понятие организационных отношений, дает терминологическое обозначение их социальных антиподов и в то же время расширяет сферу их существования. «В каждой отрасли права,— пишет он,— особенно в праве гражданском, трудовом и колхозном, имеется немало организационных норм, которые регулируют соответствующие организационные отношения и принадлежность которых к предмету регулирования ад-

¹ См. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, «Юридическая литература», 1964, стр. 5—17.

² Подробно об анализе административного процесса и норм, его регламентирующих, см. § 1 гл. III настоящей работы.

министративного права исключена»¹. В связи с этим он считает необходимым выделить два вида организационных отношений: 1) организационные отношения, которые складываются между вышестоящими и нижестоящими органами государства по вертикали. Отличительной особенностью их является то, что они строятся на началах субординации; 2) организационные отношения, складывающиеся в сфере хозяйственной деятельности предприятий и организаций и строящиеся на началах координации. Примером такого вида организационных отношений служат отношения, складывающиеся в процессе заключения почти всех гражданско-правовых договоров.

Таким образом, давая определение организационных отношений, О. А. Красавчиков подчеркивает их специфические признаки. «Организационные отношения,— пишет он,— это такие построенные на началах координации или субординации социальные связи, которые направлены на упорядочение (нормализацию) иных общественных отношений, действий их участников, либо формирование социальных образований»². В этом смысле организационные отношения призваны как бы обслуживать иные общественные отношения и представлять собой определенные организационно-правовые средства, используемые участниками в целях упорядочения, нормализации своих основных общественных отношений, которые автор весьма удачно назвал «организуемыми» отношениями.

Служебный, вспомогательный характер организационных отношений в их связи с «организуемыми» отношениями отражает только одну особенность первых. Надо иметь в виду еще одно обстоятельство, подчеркнутое в литературе применительно к организации хозяйствования. Так, Е. А. Флейшиц, сопоставляя непосредственное хозяйствование и хозяйственно-организаторскую деятельность, отмечала, что под «хозяйственно-организаторской деятельностью понимается деятельность, направленная на организацию не своего, а «чужого» хозяйствования, осуществляемого не тем, кто выполняет организаторские функции»³. Если данное положение

¹ «Советское государство и право» 1966 г. № 10, стр. 53.

² Там же, стр. 56.

³ «Правовые проблемы науки управления», стр. 129.

перевести на область взаимодействия организационных и «организуемых» отношений, то можно подчеркнуть и такую особенность организационных отношений, что они складываются не в своих, а в «чужих» интересах; и те из организационных отношений, которые строятся на началах субординации, осуществляются также не теми субъектами, которые являются участниками «организуемых» отношений.

Суммируя рассуждения об организационных отношениях, можно сделать общий вывод, что существенными чертами, по которым их можно отграничить от «организуемых» отношений, являются следующие:

во-первых, организационные отношения, как правило, имеют вспомогательный, служебный характер по отношению к «организуемым» социальным связям;

во-вторых, они складываются не ради осуществления своих интересов, а ради реализации «чужого» интереса, заложенного в «организуемых» отношениях;

в-третьих, организационные отношения, построенные на началах субординации, как правило, имеют иной состав участников, нежели состав участников связанных с ними «организуемых» отношений.

Вышеизложенная характеристика организационных отношений дает основание утверждать, что в качестве предмета регулирования организационные и «организуемые» отношения в различном соотношении и с разной степенью связи между собой одинаково имеют место применительно ко всем отраслям советского права, в том числе и государственного, и административного. Причем если организационные отношения, например, строятся на началах субординации и устанавливаются по вертикали, то они приобретают качество процедурно-процессуальных организационных отношений и регулируются процедурно-процессуальными нормами, выделяемыми из отраслей материального права с различной степенью группировки, вплоть до самостоятельных отраслей процессуального права. Если же организационные социальные связи строятся на началах координации и устанавливаются по горизонтали, то они приобретают качество локальных организационных отношений и регулируются локальными организационными нормами,

включаемыми в качестве составных частей в соответствующие материальные отрасли права¹.

Подобного рода представления о предмете правового регулирования как социальных связей разного уровня помогают объяснить природу и назначение норм материального и процессуального права. Научные выводы об элементах предмета регулирования имеют значение не только для определения непосредственных звеньев, на которые в той или иной степени оказывается правовое воздействие, но они также служат исходными данными для правильного уяснения теоретических положений о функциях правового регулирования.

3. Выше было показано, что служебная роль права по отношению к породившим его общественным отношениям проявляется главным образом в том, что оно регулирует их. С точки зрения семантической термин «регулировать» обычно означает не что иное, как упорядочивать, направлять развитие, движение чего-либо с целью привести в порядок, в систему, ввести в определенные рамки путем воздействия на предмет (явление)².

Такое смысловое значение термина «регулирование» отражает лишь общий характер воздействия социалистического права на общественные отношения. Но он не дает полного представления о действительном многообразии связей права с различными видами общественных отношений и не отражает тех конкретных целей, которые ставятся перед правом определенными социальными потребностями. В научном обиходе нередко прибегают к расшифровке этого общего термина, используя категорию «функции права». Однако в литературе проблема функций социалистического права, во-первых, исследуется с разных позиций и, во-вторых, предлагается различная классификация самих функций.

Так, в какой-то степени по аналогии с функциями социалистического государства пытается решить проблему немецкий ученый З. Петцольд. Он считает, что

¹ Примером локальных организационных норм являются предписания, содержащиеся в ст. ст. 160—166 ГК РСФСР, определяющие порядок заключения гражданско-правовых договоров.

² См. С. И. Ожегов, *Словарь русского языка*, изд. VI, М., 1964, стр. 664; «Словарь русского языка», М., 1953, стр. 619. В. Даль, *Толковый словарь живого великорусского языка*, т. IV, М., 1955, стр. 89.

социалистическому праву присущи экономическая функция, контроль над мерой труда и мерой потребления, а также воспитательная функция¹. По существу, такой же позиции придерживаются авторы учебника по теории государства и права, изданного МГУ. Они выделяют четыре функции права: 1) экономическую, закрепляющую хозяйственную политику; 2) политическую, выражающую соотношение политики и права; 3) воспитательную, закрепляющую важнейшие требования коммунистической нравственности и создающую правовые основы для развития социалистической культуры, и 4) внешнюю².

Для подобного решения вопроса имеются определенные основания, и, видимо, следует как-то отразить в праве его связи с различными сторонами общественной жизни, но целесообразнее было бы их обозначить не функциями, а сферами действия социалистического права. Кроме того, допускаемая авторами аналогия функций права с функциями государства является методологически неправильной. Если верно утверждение, что государство и право — органически связанные между собой социальные явления, то это несколько не означает того, что они имеют аналогичные, так сказать, «анатомию» и «физиологию». Поскольку органическая связь государства и права проявляется главным образом в том, что право используется государством в качестве одного из средств осуществления своих функций, т. е. право есть орудие в руках государства, то очевидно, что для права характерны специфические функции, отражающие его специальное назначение как орудия, как средства.

Поэтому к исследованию функций права целесообразно подходить с иных позиций — имея в виду прежде всего его общее назначение как регулятора общественных отношений. Проблема функций должна отражать направления правового регулирования в узком и специально-нормативном смысле. В этой связи надо признать удачным, хотя и не бесспорным, решение данно-

¹ См. «Германское рабоче-крестьянское государство», ИЛ, 1963, стр. 184—185.

² См. «Теория государства и права» под ред. А. И. Денисова, изд-во МГУ, 1967, стр. 256—257.

го вопроса другой группой ученых, которые при определении функций социалистического права не упускают из виду его общие регулятивные свойства, однако дают, по существу, различную классификацию конкретных функций. Например, И. С. Фарбер считает возможным выделять три основные функции социалистического права: а) функцию правового регулирования общественных отношений, развитие которых определяется потребностями строительства коммунизма; б) функцию охраны права, состоящую в том числе и в применении юридических санкций; в) функцию воспитания людей в духе коммунистического отношения к труду, сознательного и добросовестного исполнения юридических обязанностей и разумного осуществления права. «Эти функции не тождественны, поскольку выражают различные способы воздействия норм права на поведение людей и на общественные отношения»¹.

Приведенная классификация функций социалистического права вызвала возражения со стороны В. Г. Смирнова, который справедливо указал, что «вряд ли целесообразно в одном ряду с функциями регулирования и охраны говорить о функции права воспитывать советских граждан в духе принципов коммунизма. Эта задача носит более общий характер по отношению к «регулированию» и охране общественных отношений и решается посредством воздействия на общественные отношения вообще...». Он полагает, что советское право выполняет всего две основные функции: а) функцию организации общественных отношений; б) функцию охраны общественных отношений².

Представляется, что указанные выше соображения о функциях права отражают в основном различные аспекты проявления социального назначения, служебной

¹ «Советское государство и право» 1963 г. № 7, стр. 39. Такое же разграничение функций применительно к отраслям уголовного права делает Т. А. Барина (см. Т. А. Барина, Советское уголовное право и социалистическая экономика, «Вестник ЛГУ». Серия экономики, философии и права, 1966 г. № 11, вып. 2, стр. 87). Т. Н. Радько различает регулятивную (правилоустановительную), охранительную и воспитательную функции (см. Т. Н. Радько, Функции социалистического общенародного права, автореферат канд. дисс., Саратов, 1967, стр. 8).

² В. Г. Смирнов, Функции советского уголовного права, изд-во ЛГУ, 1965, стр. 8—9, 11.

роли права. Позиция И. С. Фарбера, особенно в сопоставлении функций регулирования и воспитания, свидетельствует о том, что автор пытается раскрыть служебную роль социалистического права с точки зрения общих целей нормативного регулирования в широком смысле. И в этом плане вполне оправдан акцент на то, что советское право не только регулирует общественные отношения (это его непосредственно нормативное назначение), но и выполняет воспитательную функцию. Здесь следовало бы только подчеркнуть, что функция регулирования и функция воспитания не однопорядковые категории: последняя является сопутствующим фактором, а не определяющим, не специфически-правовым, ибо право воспитывает прежде всего своим регулирующим, упорядочивающим воздействием на поведение людей.

Приблизительно так же можно определить и место функции охраны, оговорив, что охрана понимается, и многие авторы разделяют подобное толкование, в смысле обеспечительного фактора. Но так, как понимает функцию охраны И. С. Фарбер, она, конечно, не может быть противопоставлена функции регулирования, ибо в специально-правовом нормативном плане охрана есть частная функция по отношению к регулированию как обобщенной характеристике социального назначения права. Несомненно, частный характер правовой охраны имел в виду Б. С. Никифоров, когда писал: «Правовое регулирование в том и выражается, что норма устанавливает правило поведения и ставит это правило под государственную охрану. Точно так же и правовая охрана, как правило, предполагает установление охраняющей нормой определенного правила поведения, т. е. выполнение его регулирующей функции»¹.

Иной аспект функций права, а именно собственно регулятивный, отражающий исключительно нормативную природу воздействия права на общественные отношения, раскрывает В. Г. Смирнов. Однако само решение им вопроса по существу нельзя признать удачным. Прежде всего, вызывает возражение попытка автора выделить в качестве самостоятельной функцию органи-

¹ «Советское государство и право» 1956 г. № 6, стр. 61.

зации общественных отношений. На самом деле организуемое воздействие права — это общее проявление социального назначения социалистического права, оно в одинаковой степени обнаруживается абсолютно во всех нормативных предписаниях, какие бы конкретные цели (позитивные или негативные) эти предписания ни преследовали. Указанную функцию права нельзя также противопоставлять и ставить в один ряд с функцией охраны, основное содержание (свойство) которой сводится к тому, чтобы с помощью угрозы (предупредительная сторона) или прямого принуждения (непосредственно результативная сторона) организовать вытеснение чуждых социалистическому строю отношений, связей, привычек. Несомненно, что в этом плане функция охраны также имеет организуемое назначение. Совершенно справедливо замечает С. Н. Братусь, что «угроза принуждения, которая содержится в юридической норме, сама по себе является организующей силой — заставляет воздержаться от нарушения этой нормы»¹.

Вполне приемлемой по форме и в основном правильной по существу представляется концепция о функциях права в узком смысле, высказанная С. С. Алексеевым. Он пишет: «Роль права как регулятора общественных отношений проявляется прежде всего в двух основных функциях, одна из которых может быть названа «статической», а другая «динамической». Кроме того, он выделяет еще одну функцию в качестве дополнительной — охранительную функцию². Главное преимущество приведенной концепции заключается в том, что в ней подчеркнута специфика самого правового воздействия и достаточно полно раскрыты конкретные возможности регулирования, т. е. определенные указания на те разновидности правового воздействия, с помощью которых достигается реальная упорядоченность общественных отношений.

Подытоживая все сказанное о понятии функций социалистического права, отметим, что функции социалистического

¹ С. Н. Братусь, О роли советского права в развитии производственных отношений, стр. 9.

² С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, Свердловск, 1963, стр. 64, 66.

тического права следует рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле функции права раскрывают обобщенную характеристику правового воздействия на общественные отношения, когда регулирование является лишь одним из способов выражения служебной роли права¹. Наряду с этим правовое воздействие проявляется и в воспитательной функции, которая играет роль сопутствующего фактора и не может быть признана вполне самостоятельной.

Функции права в узком смысле раскрывают возможности собственно правового регулятивного воздействия, показывают, как проявляется социальное назначение права — регулировать общественные отношения в зависимости от их характера и значения для социального развития. В данном случае целесообразнее говорить о *функциях правового регулирования*, которые подразделяются на две позитивные функции (статическую и динамическую) и одну негативную. Каждая из них обусловлена определенным характером социальных явлений и выражает специальные цели правового воздействия².

Указанная выше характеристика функций правового регулирования касается прежде всего материального права, регулирующего «организуемые» отношения. Регулирование же организационных отношений отличается определенной спецификой, что проявляется в функциях процессуального права. Одной из важнейших его функций является охранительная, которая выражается в регламентации деятельности всех юрис-

¹ Именно обобщенную характеристику служебной роли права имеют в виду, например, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, когда пишут: «Обращаясь к функции социалистического права, необходимо отметить, что оно призвано к регулированию общественных отношений...» (см. О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, стр. 78).

² О трех направлениях регулирующего воздействия права в социалистическом обществе см. В. М. Горшенев, Роль советского государства и права в осуществлении хозяйственной политики КПСС, автореферат канд. дисс., М., 1956, стр. 9—10. О трех путях выполнения социалистическим правом своей роли в развитии советского общества: а) закреплении сложившихся отношений; б) отмене устаревших отношений и в) порождении новых общественных отношений — говорит Г. И. Петров (см. Г. И. Петров, Советское административное право. Часть Общая, стр. 19).

дикционных органов государства. Процессуальному праву присуща также правонаделительная функция, которая проявляется в регулировании деятельности органов государства, обеспечивающих реализацию субъективных прав и соответственно юридических обязанностей различных участников правоотношений¹.

Кроме того, видимо, будет правомерным использование термина «функция правового регулирования» и в специальном аспекте, когда речь идет о характеристике юридических полномочий органов государства или общественных организаций. Это своего рода опосредствующая функция всей фактической государственной деятельности, и выражается она в совершении определенных правовых действий — в правотворчестве и правоприменении.

4. Для правильного раскрытия содержания основных функций правового регулирования необходимо учитывать, что, будучи надстройкой над уже сложившимися экономическими взаимоотношениями, право, в свою очередь, является фактором, толкающим и дающим направление этим взаимоотношениям. Несомненно, оно имеет свойство как закреплять уже сложившиеся отношения, так и толкать, вызывать, способствовать, по крайней мере, зарождению тех взаимоотношений, к которым законодатель сознательно стремится»².

Ф. Энгельс, раскрывая возможности государственной власти (а право есть одно из орудий осуществления власти) в воздействии на экономическое развитие, писал, что воздействие государственной власти может быть троякого рода: а) действовать в том же направлении; б) действовать против экономического развития; в) ставить преграды развитию в определенных направлениях и толкать вперед в других направлениях.

В приведенных положениях раскрываются различные возможности воздействия политико-правовой надстройки на общественные отношения с целью создать благоприятную обстановку в системе разнообразнейших социальных явлений. Политико-правовая надстройка вообще в качестве своего объекта воздействия имеет различные по природе и характеру социальные связи и явления:

¹ Подробно по этому вопросу см. § 1 гл. III.

² М. И. Калинин, Статьи и речи, Партиздат, 1936, стр. 80.

они могут соответствовать данному этапу развития общества либо быть чуждыми обществу, мешающими его развитию, наконец, они могут быть лишь желательными с точки зрения перспективы общественного развития. Это объективно требует различного назначения права по отношению к отдельным разновидностям общественных связей и явлений: одни связи и явления право должно закреплять, другие — вытеснять, для третьих — создавать условия, способствующие их возникновению и развитию. Указанные обстоятельства вызывают потребность в конкретизации социального назначения правового регулирования по таким функциям, как *статическая* (функция закрепления), *динамическая* (функция способствования возникновению новых отношений) и *негативная* (функция вытеснения). Рассмотрим каждую из названных функций.

Одним из коренных назначений правового регулирования в социалистическом обществе является воздействие права на общественные отношения путем закрепления наиболее выгодных вариантов социальных связей между участниками отношений, которые соответствуют интересам общества или определенного коллектива. В данном случае преследуется цель с помощью права выбрать из всех объективно возможных вариантов общественных отношений такой, который наиболее целесообразен, отвечает интересам общественного развития и содействует наиболее успешному достижению при конкретных обстоятельствах какого-либо социального результата, преследуемого участниками отношений. *цель*

Основное юридическое свойство закрепления определенного типичного варианта общественного отношения состоит в том, что та или иная правовая норма одновременно содержит указание на вид и меру поведения каждой стороны этого отношения. Причем устойчивость закрепленного общественного отношения заключается в том, что в норме права по-разному определяется состояние участников: одному предоставляется то или иное правомочие с гарантией содействия в его реализации, на другого возлагается юридическая обязанность с предупреждением о невыгодных последствиях в случае ее неисполнения. Таким образом, закрепление общественных отношений выполняет роль указателя масштаба наиболее благоприятствующих социальных связей, следование

которым сулит успешное удовлетворение интересов каждого из участников данного отношения. Следовательно, сущность статической функции правового регулирования заключается в том, что, закрепляя определенные варианты общественных отношений в обществе, право способствует установлению наиболее устойчивых социальных связей, чем обеспечивается членам общества уверенность и своего рода удобство в пользовании различными благами¹. Эта функция отчетливо выражена в подавляющем большинстве институтов таких отраслей права, как гражданское, трудовое, земельное, государственное, административное, семейное, изобретательское, авторское и т. д.

Для социалистического права характерно и то, что в нем важное место отводится нормативным предписаниям, преследующим цель направить и организовать деятельность людей на достижение желательных (с точки зрения перспективы общественного развития) результатов. Здесь назначение правового воздействия на общественные отношения выражается в своего рода оформлении их движения: возникновении новых, изменении и совершенствовании уже возникших. Иными словами, при помощи правового регулирования оказывается возможным не только закреплять, стабилизировать, но и способствовать изменению и совершенствованию существующих отношений, а также вызывать к жизни новые общественные отношения (динамическая функция).

Указанная функция правового регулирования касается главным образом тех сфер общественной жизни, в которых состояние социальных связей и явлений требу-

¹ На наш взгляд, нельзя согласиться с высказанным в литературе утверждением о том, что основное юридическое свойство статической функции правового регулирования состоит в возложении с помощью норм права на граждан общей пассивной обязанности — воздерживаться от нарушения права, принадлежащего данному лицу (см. С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 1, стр. 64). При анализе правовых институтов, непосредственно выражающих эту функцию, в качестве определяющего ее свойства выступает позитивный указатель наиболее благоприятного варианта поведения управомоченной стороны отношения. На это обращает внимание и сам С. С. Алексеев, иллюстрирующий данную функцию институтом права собственности, суть которого состоит в том, чтобы закрепить порядки путем предоставления участникам наиболее широких и непосредственно осуществляемых правомочий владения, пользования и распоряжения вещами (см. там же).

ет либо того, чтобы они были подняты до уровня господствующих и прочно бытующих в абсолютном большинстве областей жизни, либо чтобы были созданы благоприятные условия для достижения желаемого рубежа в тех сферах общественной жизни, где отчетливо проявляются ростки будущего. Именно таково назначение многих предписаний в нормах колхозного права, регулирующих в настоящее время сферу учета и оплаты труда колхозников, а также многих нормативных предписаний в нормах трудового права, регулирующих деятельность коллективов, борющихся за звание коллективов коммунистического труда или удостоенных этого звания, и т. д.

Основное свойство динамической функции состоит в том, что в нормативных предписаниях, определяющих права и обязанности сторон общественных отношений, особенно выпукло выступает рекомендация избрать предлагаемый вариант поведения с одновременным обещанием либо определенных гарантий в реализации возникших правомочий, либо с предоставлением поощрительных благ за достигнутый результат. Следует подчеркнуть, что адресатом рекомендации является та сторона отношения, которой предоставляется правомочие (субъективное право) избирать предлагаемое поведение. В случае, если рекомендация будет принята управомоченной стороной, на другую сторону возлагается соответствующая юридическая обязанность обеспечить условия для благоприятной реализации субъективного права. В качестве иллюстрации приведем нормы постановления Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 16 мая 1966 г. «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства», где колхозам рекомендуется ввести гарантированную оплату труда колхозников исходя из тарифных ставок соответствующих категорий рабочих совхозов и одновременно возлагается обязанность на Государственный банк СССР предоставить кредит на срок до пяти лет в пределах сумм, предусмотренных в планах долгосрочного кредитования колхозов¹. Таким образом, рекомендация в адрес колхоза в данной норме подкрепляется возложением императивной обязанности на Государственный банк СССР.

¹ СП СССР 1966 г. № 9, ст. 92.

Негативная функция выражается в том, что правовое воздействие на общественные отношения преследует цель вытеснить социальные связи и явления, чуждые, противоречащие интересам социалистического строя либо устаревшие и тормозящие общественное развитие.

Основным свойством названной функции является установление в нормативных предписаниях соответствующих запретов в отношении того или иного объективно возможного варианта поведения людей в конкретной жизненной ситуации. Запрет выражается не только в указании того, что не дозволено делать, но и в установлении невыгодных последствий, которые могут наступить, если участники изберут недозволенный вариант поведения. Поэтому вытеснение чуждых социальных связей с помощью негативной функции правового регулирования осуществляется таким образом, что участники общественных отношений, зная о правовом запрете и предупреждении (угрозе) о невыгодных последствиях, обычно воздерживаются от запрещенных поступков, избегают ситуаций, могущих вызвать противоправное поведение. В случае, если запрет будет нарушен, наступают невыгодные последствия для правонарушителя в форме лишения последнего непосредственно принадлежащих ему благ, т. е. реализуется санкция нормы права, содержащей запрет.

Негативная функция особенно наглядна в такой отрасли социалистического права, как уголовное. Однако цель вытеснения чуждых социальных связей и явлений характерна и для других отраслей и правовых институтов, устанавливающих наряду с предписаниями дозволенного поведения предписания, содержащие запреты для определенных вариантов поведения. Причем здесь также проявляется в основном «очистительное» свойство негативной функции¹.

¹ При характеристике негативной функции правового регулирования С. С. Алексеев видит в ней исключительно охранительное качество и считает, что она является дополнительной к двум основным — статической и динамической (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 64, 66). Представляется, что эти выводы не совсем точны. Прежде всего, вызывает возражение абсолютизация охранительного качества негативной функции, ибо в действительности охранительное свойство

Указанные выше положения о функциях правового регулирования позволяют теоретически обосновать ряд других научных категорий правового регулирования. Особенно важное значение имеет разграничение функций для уяснения различных методов (способов) правового регулирования. Сущность той или иной функции непосредственно определяет содержание методов, используемых для воздействия на волю участников общественных отношений. Например, для реализации динамической функции, призванной регулировать общественные отношения, которые еще не стали обычными, а лишь желательны, используются главным образом поощрительные методы, обладающие стимулирующими свойствами. Для негативной функции, напротив, характерны такие методы правового регулирования, которые содержат в себе угрозу наступления невыгодных последствий в случае нарушения установленного запрета в отношении тех или иных нежелательных вариантов поведения. Тем самым в них выражаются предупредительные свойства правового регулирования¹.

В реальной жизни все функции правового регулирования сочетаются между собой взаимно, выражая в совокупности единый, целеустремленный процесс правового воздействия на различные области общественных отношений. Надо обратить внимание и на то обстоятельство, что каждая из функций правового регулирования находится в состоянии непрерывного изменения. Оно, в частности, проявляется в том, что по мере совершенствования (развития) общественных отношений происходит

данной функции весьма относительно. Главная цель ее — вытеснение явлений, чуждых обществу. Следовательно, непосредственным объектом правового воздействия в плане этой функции выступают не те явления, которые нужны обществу (и, следовательно, подлежащие охране), а те, от которых общество хочет избавиться. Кстати, «очистительное» назначение негативной функции С. С. Алексеев показывает на примере уголовного права. Он пишет, что уголовное право регулирует «не отношения, угодные и выгодные трудящимся, а отношения, по природе своей чуждые социалистическому строю. Отсюда... целью регулирования является не охрана, закрепление и развитие указанных отношений, а их неуклонное вытеснение из жизни социалистического общества» (см. С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, Госюриздат, 1961, стр. 135).

¹ Подробнее об этом см. § 4 настоящей главы.

своеобразная перестановка непосредственного предмета правового воздействия. Например, общественные отношения, вызвавшие динамическую функцию, по мере того как они из перспективных превращаются в обычные, становятся объектом воздействия статической функции. А в случае устарения привычных отношений они переходят из сферы действия статической функции в сферу действия негативной. Этот процесс перестановки предмета правового воздействия является непрерывным и закономерным в условиях социалистического общества. Следовательно, он всегда должен учитываться в практике совершенствования советского законодательства.

§ 3. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА

1. Управленческая природа правового регулирования особенно наглядна при раскрытии механизма воздействия права на общественные отношения. Под механизмом правового воздействия обычно понимается вся совокупность способов и форм осуществления права, претворения норм права в жизнь¹. В литературе по общей теории права уже давно предпринимаются попытки найти конструктивное решение вопроса о том, в чем непосредственно проявляется и как происходит постепенный перевод нормативности социалистического права в упорядоченность общественных отношений, испытывающих на себе правовое воздействие. Одними из первых в этом плане выступили С. А. Голунский и М. С. Строгович. Они полагали, что реализация нормы права в жизни осуществляется в форме правоотношений, «обязывая одних людей к совершению определенных действий, давая другим людям право требовать совершения этих действий от тех, кто правовой нормой к этому обязан. Право устанавливает особую правовую связь между людьми...»².

¹ Приоритет введения в научный обиход категории механизма правового воздействия принадлежит Н. Г. Александрову (см. Н. Г. Александров, Право и законность в период развернутого строительства коммунизма, Госюриздат, 1961, стр. 183 и след.).

² С. А. Голунский и М. С. Строгович, Теория государства и права, М., 1940, стр. 20.

Значительное уточнение в решение этой проблемы внес Н. Г. Александров, который обратил внимание на два аспекта взаимодействия права и общественных отношений. Направляющее воздействие правовой нормы на поведение людей достигается, по его мнению, тем, что «она: а) для одной из сторон данного регулируемого вида общественных отношений устанавливает определенный вид возможного поведения, гарантированного государственной защитой (субъективное право); б) для другой стороны устанавливает такой вид должного поведения, который состоит в невоспрепятствовании или положительном обеспечении возможностей первой стороны и к соблюдению которого в необходимых случаях может принудить аппарат государства (юридическая обязанность)»¹. Результат этого воздействия в общественных отношениях «проявляется либо в том, что люди соблюдают свое поведение с нормой, либо в том, что поведение, нарушающее норму, вызывает применение к нарушителю со стороны органов государства тех или иных мер принуждения»².

В приведенном положении, хотя и в самых общих чертах, раскрывается сложный процесс осуществления права с позиции того, как оно воздействует на общественные отношения (устанавливая субъективные права и юридические обязанности) и в чем выражаются результаты такого воздействия (граждане соблюдают свое поведение с требованиями норм права). Таким образом, здесь содержатся положения, предваряющие выводы о целесообразности с позиции структуры социального управления более четкого разграничения способов, путей и форм воздействия права на общественные отношения (активная сторона) и форм реализации, претворения правовых предписаний в упорядоченность общественных отношений (результативная сторона).

Однако надо отметить, что научная мысль некоторое время развивалась без учета указанного обстоятельства, поэтому поиски конкретных путей перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений

¹ Н. Г. Александров, Сущность права, Госюриздат, 1950, стр. 3.

² Там же, стр. 39; см. его же, Законность и правоотношения в советском обществе, Госюриздат, 1955, стр. 88, 91.

не всегда приводили к успеху. В то же время большинство исследований в данном направлении способствовало правильному решению проблем механизма правового регулирования.

Интересными являются, например, соображения Ю. К. Толстого о стадиях воздействия норм права на поведение людей. Он считает возможным различать три стадии воздействия права на поведение человека: стадию правоспособности, стадию юридического факта и стадию правоотношения. Каждая из стадий имеет свой специфический способ воздействия. Например, в стадии правоспособности способ воздействия состоит в том, что в норме права указывается, какие действия могут или должны совершаться и от каких действий необходимо воздерживаться. В стадии правоотношения способ воздействия состоит в закреплении за управомоченным лицом меры возможного поведения и предписывании обязанному лицу меры должного поведения. Тем самым юридически обеспечивается удовлетворение охраняемых законом интересов управомоченного¹. Ю. К. Толстой подчеркивает, что «норма права лишь в конечном счете реализуется в общественной жизни через правоотношения. При этом в тех случаях, когда норма права предусматривает возникновение правоотношения из неправомерного действия, задача правопорядка состоит именно в том, чтобы правоотношение не возникло»².

Следовательно, автор прослеживает активное воздействие права на общественные отношения с помощью таких правовых категорий, как правоспособность, юридический факт и правоотношение, указывая специфику конкретного воздействия каждой из них на фактическое поведение субъектов.

В своей основе приведенные соображения являются правильными, но далеко не полными, прежде всего потому, что нельзя сводить результат правового воздействия только к установлению правоотношения, которое, по мнению автора, представляет собой достигаемый правовой эффект³. В действительности правоотношение есть

¹ См. Ю. К. Толстой, К теории правоотношений, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 4, 5.

² Там же, стр. 5.

³ Там же, стр. 4.

лишь форма, способ достижения правового эффекта, а не сам эффект. Правовой эффект — результат правового воздействия следует искать в самом поведении субъектов, в характере сообразования этого поведения с предписаниями норм права, а не в способах и формах, с помощью которых он достигается.

В связи с этим вполне справедливо утверждение Б. В. Шейндлина о том, что «осуществление нормы права охватывает не только стадию установления правоотношения..., но и действительное, фактическое претворение в жизнь этих прав и обязанностей, составляющих содержание того или иного правоотношения»¹. Автор полагает, что реализация правовых норм происходит в основном двумя путями: путем их применения (а также исполнения и соблюдения) государственными органами и их полномочными представителями, теми общественными организациями, которые на это уполномочены законом, и путем их соблюдения или исполнения (но не применения) отдельными гражданами, а также общественными организациями². Таким образом, Б. В. Шейндлин выделяет два пути, по которым происходит реализация правовых норм, одновременно усматривая в этом процессе определенные стадии достижения правового эффекта, которые присутствуют в каждом из путей, когда они протекают в форме правоотношений. Данные выводы отличаются большей конструктивностью по сравнению с прежними высказываниями других ученых.

Все приведенные выше положения при наличии в основном удачных и правильных выводов о механизме правового регулирования страдают некоторыми недостатками. Прежде всего, в них отсутствует конструктивная определенность в раскрытии конкретных форм и способов правового воздействия, не соблюдается терминологическая точность в формулировании различных проявлений

¹ Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 112.

² См. Б. В. Шейндлин, указ. работа, стр. 111. О двух путях регулирования общественных отношений, хотя и в ином понимании, говорит также Л. С. Явич, признающий, с одной стороны, правовое воздействие вне конкретных юридических отношений, а с другой — при помощи конкретных правоотношений (см. Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, Госюриздат, 1961, стр. 107).

сложного процесса воздействия социалистического права на общественные отношения. Например, допускается противопоставление по существу одинаковых правовых явлений (правоспособность граждан и компетенция органов государства) либо общих правовых форм и частных способов воздействия (правоотношение и применение права).

Недостаток состоит также в том, что они почти не затрагивают результативной стороны правового регулирования, т. е. не раскрывают конкретных форм, в которых проявляется упорядоченность общественных отношений как результат реагирования на правовое воздействие. Между тем это должно быть основной целью научного исследования процесса правового воздействия, когда раскрываются не только способы воздействия, но и формы проявления результатов воздействия. Без раскрытия сущности формы нельзя признать законченным научное исследование механизма правового регулирования.

В этой связи представляет интерес позиция, занимаемая по данной проблеме другой группой авторов, которые не ограничиваются характеристикой способов воздействия права на общественные отношения, а пытаются раскрыть результативную сторону процесса реализации норм советского права. Например, А. С. Пиголкин, поясняя процесс реализации права с точки зрения результатов правового регулирования, пишет, что реализация правовых норм — это в принципе такое поведение субъектов права, которое полностью согласуется с предписаниями правовых норм и исходит из них¹. В данном случае автор сосредоточивает внимание прежде всего на том, в чем конкретно проявляется осуществление правовых норм. Одновременно он исследует, как осуществляется правовое воздействие. По мнению А. С. Пиголкина, указанный процесс протекает в основном в двух формах — в форме правоотношений и вне правоотношений. Одной из частных форм осуществления воздействия права он считает применение норм права.

Более обоснованную позицию, на наш взгляд, занимает С. С. Алексеев. Он предлагает последовательно раз-

¹ См. А. С. Пиголкин, *Формы реализации норм общеправового права* («Советское государство и право» 1963 г. № 6, стр. 26).

личать в сложном процессе осуществления права пути и формы влияния права на общественные отношения, а также способы реализации юридических норм в практической деятельности людей. Он правильно полагает, что при характеристике осуществления права (или «действия» права в отличие от «формирования» его) «анализируется следующий этап его «жизни», т. е. то, что происходит после появления на свет данных юридических норм, каковы пути и способы их воздействия на конкретные жизненные отношения»¹. При этом С. С. Алексеев считает необходимым различать наряду с путями воздействия права на общественные отношения и другую сторону — действие юридических норм, охватываемое понятием реализации права, что представляет собой «претворение требований права в жизнь, при котором они воплощаются в поведении субъектов»².

Позиция С. С. Алексеева дает более полное представление о совокупности способов и форм сложного процесса правового воздействия. Присоединяясь к ней, следует в то же время отметить, что существуют определенные возможности для детального раскрытия процесса осуществления права, и в связи с этим высказать возражения по отдельным частным выводам, сформулированным автором.

2. В процессе осуществления права, т. е. в переводе нормативности права в упорядоченность общественных отношений, следует последовательно разграничивать две стороны, два аспекта проблемы. С одной стороны, надо выделять способы и формы воздействия права на общественные отношения, когда внимание акцентируется на внешних по отношению к воле субъектов факторах механизма правового воздействия, на соответствующих способах и формах организации воли субъектов отношений. С другой стороны, целесообразно выделять способы и формы реализации права в урегулированных общественных отношениях. Здесь имеется в виду объективизация фактического поведения субъектов, составляющего сущность юридического эффекта и являющегося результатом реагирования субъектов на правовое воздействие.

¹ С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 128.

² Там же, стр. 145.

Указанные две стороны механизма правового регулирования отражают полярные факторы связи права с регулируемыми общественными отношениями и поэтому в самом-то процессе перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений имеют место посредствующие (промежуточные) звенья, стадии постепенного перехода от способа воздействия к определенному способу реализации. В чём состоит сущность этих способов и каковы их разновидности?

С. С. Алексеев в активной стороне механизма правового регулирования усматривает прежде всего пути активного регулятивного воздействия, которых, по его мнению, существует четыре: а) правовое воздействие путем предоставления лицам определенных субъективных прав; б) правовое воздействие посредством возложения на лиц конкретных юридических обязанностей; в) правовое воздействие путем угрозы применения государственного и общественного принуждения (превентивное действие права); г) правовое воздействие, которое заключается в обеспечении самого государственного принуждения к лицам, нарушившим юридические обязанности¹.

Представляется, что эти выводы нуждаются в следующих уточнениях. Во-первых, сформулированные пути, по существу, не являются начальным фактором воздействия, а представляют собой конкретизацию с точки зрения формы наиболее общих способов правового воздействия, которые устанавливаются в результате правотворчества, или, говоря словами С. С. Алексеева, в результате формирования права. Кроме того, здесь неоправданно противопоставляются такие формы конкретно-нормативного закрепления общих способов правового воздействия, как субъективные права и юридические обязанности, которые самостоятельно существовать не могут. Наконец, нецелесообразно, на наш взгляд, противопоставление третьего и четвертого путей воздействия права, которые, по существу, есть лишь стадии осуществления определенного способа правового воздействия, а не самостоятельные правовые явления.

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 138—140.

Правильнее в качестве исходных факторов воздействующей стороны механизма правового регулирования выделять наиболее общие способы воздействия, применяемые государством для организации поведения людей. Такими способами служат дозволение и запрет¹. Они являются непосредственным результатом правотворчества и формулируются в соответствующих правовых нормах-предписаниях, адресованных к различным участникам общественных отношений.

Нормативное свойство дозволения заключается в том, что в нем содержится указание на такой вариант поведения людей при тех или иных обстоятельствах жизни, который наиболее целесообразен и отвечает интересам общества, т. е. он указывает на то, как можно себя вести и как следует поступать, — иными словами, предписывает позитивный характер поведения. Этот вариант одобряется государством и поддерживается всеми способами, имеющимися в его распоряжении. Дозволение как способ воздействия на общественные отношения по-разному определяет состояние сторон регулируемого общественного отношения. Оно в первую очередь адресуется к той стороне, которая является инициатором установления социальных связей и которой предоставлено правомочие, определяемое через возможное поведение. Состояние другой стороны отношения, на которую возлагается обязанность, определяется через должное поведение. Причем состояние обязанной стороны производно, оно служит средством обеспечения и удовлетворения интересов управомоченной стороны как инициатора складывающегося между ними фактического общественного отношения.

По-разному определяется состояние сторон отношения в зависимости от характера самих общественных отношений. Здесь дозволение может конкретизировать

¹ О. С. Иоффе наряду с запретом и дозволением считает возможным выделить и такой способ воздействия, как установление предписания (см. «Актуальные вопросы советского гражданского права», «Юридическая литература», 1964, стр. 17—18). Думается, что это утверждение не совсем точно, так как элемент предписания присутствует и в дозволении, и в запрете. Именно с помощью права предписывается либо дозволяемый, либо запрещаемый вариант поведения. Предписание — общее свойство всех норм права независимо от того, какой способ воздействия они конкретно закрепляют.

ся в форме императивного предписания, в форме рекомендаций, в форме посула поощрения.

Нормативное свойство запрета состоит в том, что в нем содержится предписание воздерживаться от поведения, которое возможно при тех или иных обстоятельствах, но является нежелательным в интересах общества либо чуждым и вредным для него. Иначе говоря, запрет указывает на то, как нельзя себя вести, как недопустимо поступать; тем самым определяется негативное отношение к такому поведению. Вариант запрещенного поведения порицается (и осуждается) государством и соответственно подкрепляется угрозой применения установленных мер государственного принуждения. Непосредственная же цель запрета состоит в том, чтобы удержать от неправомерного поступка, не допустить его и тем самым добиться нормального состояния в общественных отношениях. Запрет используется прежде всего там, где государство имеет возможность устранить те или иные социальные эксцессы, поэтому запрет адресован к той стороне общественно-го отношения, которая в силу объективных и субъективных условий своего общественного положения может быть инициатором неправомерного поведения. На нее возлагается обязанность воздерживаться от совершения действий, причиняющих вред другой стороне (отдельному лицу, коллективу или государству).

Дозволение и запрет — наиболее общие способы воздействия, закрепленные в советском праве. В конкретной же норме права или правовом институте эти способы воздействия детализируются в зависимости от того, какое состояние социальных связей между участниками отношений является наиболее выгодным и целесообразным с точки зрения интересов общества и Советского государства.

Научные положения о дозволении и запрете как наиболее общих способах воздействия на общественные отношения характеризуют внешние факторы механизма правового регулирования, т. е. своеобразные способы организации воли субъектов отношений для достижения определенного правового (юридического) эффекта. Осуществление, а точнее, претворение этих внешних способов воздействия в жизнь, в поведении участников общественных отношений, представляющем

собой правовой эффект, характеризует другую, так называемую результативную сторону механизма правового воздействия. Реализация права есть претворение требований норм права в жизнь, воплощение их в поведении субъектов¹. Таким образом, в данном случае раскрывается процесс объективизации самого поведения субъектов как результат реагирования на правовое воздействие, т. е. то, что составляет сущность юридического эффекта с последующей материализацией его в соответствующем благе как цели урегулированного правом общественного отношения.

Общими способами реализации права, выражающими действительную упорядоченность общественных отношений, являются совершение дозволяемых действий (активный способ) и воздержание от действий, запрещенных правом (пассивный способ).

Сущность активного способа реализации права состоит в том, что стороны упорядоченного общественного отношения совершают действия, которые полностью соответствуют предписаниям нормы права и обеспечивают с наибольшим эффектом достижение преследуемого сторонами результата. Например, реализация норм пенсионного законодательства проявляется в том, что пенсионер регулярно в установленной сумме получает пенсионное содержание, а орган, обязанный выплачивать пенсию, беспрепятственно выдает это содержание. Обе стороны в данном случае совершают дозволенные и взаимно обусловленные действия. Иногда такую социальную связь называют корреспондирующей или коррелятивной связью, где поведение одной стороны обусловлено поведением другой стороны.

Сущность пассивного способа реализации права состоит в том, что одна сторона упорядоченного отношения воздерживается от действий, прямо запрещенных правом, а другая сторона воздерживается от какого-либо вмешательства в поведение первой стороны, если в нем нет признаков нарушения установленного запрета. Следовательно, реализация правового запрета происходит не тогда, когда он нарушен и вызвал соответствующую реакцию со стороны органов государства

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 145.

или других уполномоченных субъектов, а когда люди в повседневной жизни не совершают действий, поступков, относительно которых в праве есть соответствующие запрещения. В этом плане все действия, не подпадающие под запрещенные, являются для запрета в определенной степени безразличными, т. е. не имеют какого-либо юридического значения. Следует подчеркнуть, что предписание нормы о запрете адресовано главным образом к той стороне общественного отношения, которая в силу ряда обстоятельств больше предрасположена (склонна) избрать запрещенный вариант поведения, и поэтому упорядоченность социальных связей, результат воздействия запрета будет налицо тогда, когда в поведении этой стороны будут обнаруживаться всякого рода иные поступки, но только не те, которые запрещены.

Представляется, что совершение дозволенных действий и воздержание от запрещенных действий есть такие способы реализации права, которые вбирают в себя все частные формы проявления результатов правового воздействия. Поэтому нельзя признать удачным утверждение С. С. Алексеева о том, что способы (формы) реализации норм права зависят от того, какие субъекты участвуют в реализации норм, какой характер носят действия субъектов, какова юридическая сила этих действий. Соответственно способы (формы) реализации норм права разграничиваются на: 1) соблюдение норм права; 2) использование норм права; 3) применение норм права¹. С приведенными соображениями нельзя согласиться по следующим основаниям.

Первые две формы в действительности представляют (как это понимает и сам автор) характеристику поведения каждой из сторон отношения, урегулированного правом, где корреспондируют друг другу юридическая обязанность (соблюдение норм права) и субъек-

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 145. С некоторым дополнением, а в основном такую же точку зрения высказывает Л. С. Явич. Он различает следующие способы реализации правовых норм: 1) соблюдение правовых норм; 2) исполнение юридических обязанностей; 3) использование (приобретение и реализация) субъективных прав; 4) применение права (см. «Общая теория советского права» под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко, «Юридическая литература», 1966, стр. 264).

тивное право (использование норм права). Причем фактическая реализация, например, юридической обязанности, содержание которой может составлять и дозволение, и запрет, выражается либо в совершении положительных действий, либо в воздержании от запрещенных действий. Субъективное же право реализуется, как правило, путем совершения положительных действий. Следовательно, предлагаемая конструкция форм еще не дает ответа на вопрос, как ведут себя субъекты отношений в зависимости от того, что предписывает им норма, а лишь показывает, как взаимодействуют эти субъекты между собой.

Кроме того, позиция С. С. Алексеева охватывает главным образом результаты социальной связи, осуществляемой по горизонтали, тогда как проблема механизма правового регулирования требует выяснения результатов социальных связей по вертикали, где отношения по горизонтали являются следствием сообразования поведения субъектов с требованиями норм права.

Вызывает возражение также выделение автором в качестве самостоятельного способа (формы) реализации права его применение. Представляется, что применение права больше тяготеет к способам воздействия, чем к способам реализации, ибо в литературе применение определяется как деятельность особых органов, специально направленная на претворение предписаний норм права в жизнь¹. Разумеется, в применении права есть не только воздействующие средства — в известной степени оно обладает и реализующими качествами. Однако результата реализации права в применении нет, применение только способствует реализации определенных норм права, которые нуждаются в организующей деятельности уполномоченных субъектов.

Таким образом, по нашему мнению, механизм правового регулирования в качестве полярных элементов процесса перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений имеет, с одной стороны, закрепляемые в нормах права *способы воздействия*, дозволение и запреты и, с другой — *способы реализации*, проявляемые в фактическом поведении людей

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 148.

(либо в совершении действий, либо в воздержании от действий). Эти полярные элементы — своего рода «чистые» способы либо начального воздействия, либо законченной реализации. Но между ними в качестве промежуточных звеньев, в которых заключены элементы взаимодействия юридических форм осуществления воздействия и реализации, выступают такие правовые явления, как правосубъектность, юридические факты, правоотношение. Они (особенно правоотношение) представляют собой одновременно и форму воздействия как определенную ступень от права к оформлению фактического общественного отношения, и форму реализации как оформление субъективного права или юридической обязанности, выступающих как непосредственная юридическая форма фактического поведения субъектов.

Следовательно, механизм правового регулирования конструктивно складывается из определенных способов воздействия (как активной стороны правового регулирования) и способов реализации (как результативной стороны). В качестве промежуточных звеньев между названными полярными факторами выступают различные юридические формы воздействия и реализации, представляющие собой последовательные стадии перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений.

Данная концепция, на наш взгляд, позволяет определить различные аспекты правового воздействия, найти место каждой из форм осуществления права в системе взаимосвязей права с общественными отношениями, а также дать ответ на вопрос о том, как достигаются результаты в сложном процессе правового воздействия. В то же время она может служить исходным основанием для правильного решения таких проблем, как понятие правоотношения, соотношение правосубъектности и субъективных прав, понятие юридической ответственности и др. Подобного рода четкие разграничения важны потому, что они позволяют выявить природу и положение, с одной стороны, управляющих и, с другой — управляемых субъектов в системе социального управления обществом.

3. Как же конструктивно выглядит весь механизм правового регулирования с точки зрения начального

звена и конечного результата со всеми промежуточными правовыми формами воздействия и реализации?

Механизм правового регулирования целесообразно рассматривать в двух основных аспектах. Во-первых, с точки зрения его «внутреннего» функционирования, когда анализируются главным образом отдельные формы и средства правового воздействия, а также выполняемые ими функции (т. е. собственно механизм правового регулирования). Во-вторых, с точки зрения «внешней» организации и непосредственного выражения его управленческой природы, когда в качестве предмета исследования берутся организационные стороны (формы) правового регулирования, вся совокупность правовых форм деятельности органов государства и общественных организаций (т. е. структура правового регулирования).

Правовое воздействие на общественные отношения оказывается с момента издания нормативных актов, содержащих в себе нормы права. Тем самым оказывается серьезное мотивационное и оценивающее воздействие общего характера на сознательно-волевою деятельность людей¹. Наряду с этим определенные результаты правового воздействия имеют место и в процессе правотворчества, когда обсуждаются проекты нормативных актов, предусматривающие, например, различные формы юридической ответственности граждан. В данном случае проявляется идеологическое воздействие права через правосознание на поведение людей, и оно часто достигает положительных результатов в упорядочении общественных отношений: еще до того, как будет принят и издан обсуждаемый нормативный акт, обычно сокращается число правонарушений, предусмотренных в нем.

Изданные нормативные акты содержат в себе различные нормы (правила поведения людей и иных субъектов), которые в своей совокупности определяют правовое положение различных участников общественных отношений. Основу правового положения составляет *правовой*

¹ См. Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, стр. 107. С. С. Алексеев по этому поводу пишет, что норма права образует «начальное, исходное звено механизма правового регулирования» (см. С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 106).

статус, который, как правильно отмечается в литературе, включает не все установленные права и обязанности граждан и иных участников, а лишь те из них, которые неотъемлемы от субъекта¹ и связаны с наступлением определенных юридических фактов (обычно — юридических событий, например наступление совершеннолетия). В качестве социально-психологической предпосылки и одновременно содержательного элемента (условия) юридического статуса выступает правосубъектность, под которой обычно понимается правоспособность и дееспособность, вместе взятые, т. е. способность лица быть субъектом права, обладателем предусмотренных нормативными актами прав и обязанностей².

Следовательно, первой стадией перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений выступает такая правовая форма воздействия, как установление специфического правового состояния — правового статуса различных лиц, граждан, учреждений, органов государства, в котором правосубъектность яв-

¹ См. Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях (в кн. «Вопросы советского государственного права», изд-во АН СССР, 1959, стр. 162). Н. В. Витрук, Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества, автореферат канд. дисс., Киев, 1965, стр. 6—8; С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 146—147. Следует отметить, что отдельные авторы не разграничивают категории «правовое положение» и «правовой статус», либо отождествляют их, либо вообще оставляют их без соответствующего внимания (см. Л. Воеводин, Свобода личности и правовое положение граждан в Советском государстве, Госюриздат, 1963; В. А. Кучинский, Правовой статус и субъективные права граждан, «Правоведение» 1965 г. № 4; Н. И. Матузов, Субъективные права граждан СССР, Саратов, 1966, стр. 85—93; «Государственное право СССР», «Юридическая литература», 1967, стр. 162—163).

² До настоящего времени среди советских ученых-юристов нет единства взглядов относительно понятия правосубъектности. Отдельные авторы считают, что «понятие правосубъектности тождественно понятию правоспособности» (см. С. Н. Братусь, Субъекты гражданского права, стр. 6). По мнению других, понятие правосубъектности — широкое понятие, оно включает в себя и правоспособность, и дееспособность (см. О. С. Иоффе, Спорные вопросы учения о правоотношении, в кн. «Очерки по гражданскому праву», изд-во ЛГУ, 1957, стр. 53; О. А. Красавчиков, Социальное содержание правоспособности советских граждан, «Правоведение» 1960 г. № 8, стр. 13—14).

ляется необходимым условием и составной частью¹. Этой формы правового воздействия часто вполне достаточно для достижения юридического эффекта, т. е. для того, чтобы субъекты, не нуждаясь и не испытывая на себе других форм правового воздействия, сообразовывали свое поведение в фактических социальных связях с требованиями норм права. Такое состояние характерно для реализации норм права, содержащих запреты или определяющих так называемые «абсолютные права» (право собственности).

Рассматриваемую форму реализации права в юридической литературе принято считать осуществлением права вне правоотношений². Сущность же ее состоит в том, что перевод правосубъектности в юридическую обязанность воздерживаться от запрещенных действий или в абсолютное субъективное право связан с такими жизненными обстоятельствами, которые, как правило, не влекут возникновения каких-либо связей данного субъекта (управомоченного или обязанного) с другими субъектами по горизонтали. Например, обязанность воздерживаться от запрещенных действий возникает у конкретного субъекта, когда он оказывается в ситуации, в какой-то мере способствующей избранию запрещенного варианта поведения. Поэтому результат правового воздействия в таком случае будет проявляться в том, что субъект преодолевает действие обстоятельств, способствующих неправомерному поведению, и ведет себя в соответствии с предписаниями нормы права, воздерживаясь от действий, способных вызвать определенные отношения с другими субъектами. Здесь существует лишь потенциальная связь данного субъекта по вертикали с государством вообще как политической организацией, призванной управлять людьми от имени всего общества.

Установление абсолютного субъективного права и возложение юридической обязанности воздерживаться

¹ Например, С. С. Алексеев вполне справедливо пишет, что правосубъектность является первым звеном конкретизации юридических норм, где определяется общее юридическое положение субъектов. Субъекты становятся в то или иное отношение друг к другу (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 73—74).

² См., например, «Общая теория советского права», «Юридическая литература», 1966, стр. 256—257 и др.

от запрещенных действий является другой юридической формой воздействия и реализации, которая представляет собой уже вторую стадию (после правосубъектности) перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений. Результатом этой стадии будет такое фактическое поведение субъектов, когда они, не вступая в отношения с другими субъектами, либо совершают дозволенные действия по поводу предметов своих абсолютных субъективных прав (например, осуществляют пользование и владение собственными вещами), либо воздерживаются от действий, запрещенных правом. Такое фактическое поведение субъектов свидетельствует о том, что в данном случае общественные отношения упорядочены и юридический эффект достигнут.

Более сложным выглядит механизм правового регулирования при осуществлении норм права, реализация которых связана с установлением правоотношений. Здесь наряду с уточнением сторон упорядоченного общественного отношения необходимо определить и факты, оказывающие влияние на трансформацию правового статуса сторон, а также порядок, процедуру достижения блага, ради которого стороны вступили в фактическое отношение, и ряд других элементов сложившихся социальных связей по горизонтали. Сущность указанной формы осуществления (воздействия и реализации) права заключается в том, что вторая стадия перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений связана с установлением определенной корреспонденции между субъективным правом одной стороны и юридической обязанностью другой. Причем результат правового регулирования в таком случае будет достигнут только тогда, когда фактическое поведение сторон, нашедшее свое юридическое оформление в субъективном праве и юридической обязанности, приведет к взаимному удовлетворению интересов субъектов, поскольку каждая из сторон выполнит возложенные на нее предписания. *собери дозволенного + воздержание от*

Чтобы обеспечить взаимосвязь сторон в правоотношении, по-разному определяется их юридическое состояние, конкретизируемое в субъективном праве и юридической обязанности. В этом плане наиболее удачно определение субъективного права и юридической обя-

занности, предлагаемое Н. Г. Александровым. Он считает, что субъективное право представляет собой вид и меру возможного поведения, для реализации которого субъект должен быть наделен возможностью претендовать на определенное поведение другого лица. Здесь можно усмотреть единство возможностей тройкого рода: 1) вид и мера возможного поведения для самого обладателя субъективного права; 2) возможность требовать известного поведения от других лиц; поведения, обеспечивающего реализацию первой возможности; 3) возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию принудительной силы государственного аппарата для осуществления второй возможности¹.

Коррелятивом субъективного права в правоотношениях является юридическая обязанность, определяемая как вид и мера должного поведения лица, соответствующая субъективному праву другого лица. Именно указание на такое состояние поведения сторон правоотношения, когда одной стороне предоставлена возможность определить характер социальной связи, а на другую возложена обязанность реагировать на поведение управомоченной стороны, составляет существенный момент в характеристике правоотношения как формы осуществления права. Но, чтобы точнее проследить процесс упорядоченности общественных отношений, следует обязательно установить специфику связи субъективного права с правосубъектностью и юридическим эффектом. Указанные связи применительно к субъективному праву рассматриваются только потому, что субъективное право является юридическим свойством инициатора данных, урегулированных правом отношений. Юридическая же обязанность производна от субъективного права, и ее трансформация осуществляется параллельно с субъективным правом.

В нашей литературе по вопросу о соотношении правосубъектности и субъективного права имеются много-

¹ См. Н. Г. Александров, Законность и правоотношения в советском обществе, стр. 108; его же, Право и законность в период развернутого строительства коммунизма, стр. 225. Приблизительно такую же позицию занимают по этому вопросу Ю. К. Толстой (см. Ю. К. Толстой, К теории правоотношений, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 45—46), А. В. Мицкевич (см. «Общая теория советского права», стр. 292, 294).

численные и самые различные высказывания. Наибольший интерес, на наш взгляд, представляет позиция, занимаемая Н. В. Витруком. Он полагает, что субъективное право есть вторая после правосубъектности стадия осуществления права, и считает возможным в самом процессе проявления и осуществления субъективного права усматривать три своеобразные стадии: а) состояние субъективных прав; б) обладание ими; в) пользование правами (реализация их)¹. Причем для некоторых норм характерно совпадение тех или иных стадий, а для других они существуют как последовательно сменяющиеся друг друга этапы.

При общей привлекательности конструкции, предлагаемой Н. В. Витруком, следует отметить, что отдельные выводы в ней не совсем точны. Так, автор неудачно определяет стадию состояния, которая, по его мнению, свидетельствует лишь о возможности при указанных в норме права условиях приобрести субъективное право на конкретный объект (благо). Это иллюстрируется примером права на жилую площадь, которое находится для граждан в стадии общего состояния². В данном случае автор стадию состояния субъективного права отождествляет с правосубъектностью, так как определение этой стадии через возможность приобрести субъективное право и приведенный им пример, по существу, характеризуются свойствами правосубъектности и не обнаруживают каких-либо качеств субъективного права как юридической возможности, в какой-то степени связанной с лицом — субъектом определенных правоотношений. В приведенном определении отсутствует указание

¹ См. Н. В. Витрук, Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества, автореферат канд. дисс., Киев, 1965, стр. 7. Стадийность проявления субъективных прав признают и другие авторы. Например, Ц. А. Ямпольская выделяет следующие стадии: 1) стадия правоспособности — потенциальное состояние субъективного права; 2) возникновение субъективного права — образование правового статуса гражданина; 3) реализация субъективного права, т. е. стадия правомочия в конкретном правоотношении, «стадия притязания» (см. «Вопросы советского государственного права», изд-во АН СССР, 1959, стр. 161). См. также Е. А. Флейшиц, Соотношение правоспособности и субъективных прав (в кн. «Вопросы общей теории советского права», Госюриздат, 1960, стр. 255—283).

² См. Н. В. Витрук, указ. работа, стр. 7.

на одно важнейшее обстоятельство, а именно на юридические факты, с которыми только и можно связывать момент перевода правосубъектности в субъективное право и сам процесс трансформации субъективного права в желаемый юридический эффект. В приведенном автором примере можно было бы усмотреть стадию состояния, если дополнительно указать на юридический факт, послуживший основанием для трансформации правосубъектности в первую стадию осуществления субъективного права. Преобразующим фактом в данном случае служит такое обстоятельство, как нуждаемость в жилой площади. Именно наличие реальной нужды у определенного субъекта и сообщение об этом соответствующим должностным лицам является тем количественным фактом, с которым связаны непосредственно качественные изменения правового статуса гражданина — перевод правосубъектности в первую стадию субъективного права.

Таким образом, реально существующая постепенность перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений вполне совместима с признанием стадийности осуществления субъективного права. Возникновение первой стадии и переход впоследствии от одной к другой в процессе осуществления субъективного права непосредственно связаны с появлением юридических фактов и с последующим их накоплением, когда определенное количество преобразует старое качество в новое. Например, право избирать как один из составных элементов правосубъектности советских граждан преобразуется в стадию состояния субъективного права при наличии такого юридического факта, как достижение лицом 18-летнего возраста. В данном случае есть только начальная ступень конкретизации субъективного права — определенный гражданин имеет право избирать. Переход субъективного права в стадию обладания уже связан с наступлением срока переизбрания соответствующего органа государства, с объявлением выборов и внесением конкретного лица в списки избирателей. Стадия пользования наступает тогда, когда ко всем вышеприведенным фактам прибавляется наступление дня проведения выборов, выдача бюллетеня для тайного голосования и создание условий для изъявления воли по поводу выдвинутого кандидата. Реализация же субъек-

тивного права избирать проявляется в том, что лицо совершает дозволенные действия, — либо оставляет в списках для тайного голосования предложенного кандидата, либо вычеркивает его. В самом факте совершения действий субъектом и проявляется юридический эффект, результат правового регулирования.

Стадиям субъективного права соответствуют и определенные стадии его коррелятива в правоотношении — юридической обязанности. Можно допустить, что каждая стадия субъективного права вызывает то или иное проявление юридической обязанности как корреспондирующего состояния реагирующей стороны в правоотношениях. Отсюда можно сделать вывод, что юридическая обязанность имеет также три стадии исполнения: 1) стадию состояния, свидетельствующую о том, что возникшие юридические факты побуждают к совершению соответствующих действий; 2) стадию реагирования — совершения необходимых действий, благоприятствующих осуществлению субъективного права; 3) стадию отдачи — совершения действий по предоставлению достигаемого блага в пользование обладателя субъективного права. В переходе от одной стадии исполнения юридической обязанности к другой в качестве преобразующего обстоятельства выступают такие юридические факты, которые определяют развитие субъективного права. Именно это лишнее подчеркивает органическую связь субъективного права и юридической обязанности в правоотношениях как правовой формы осуществления (воздействия и реализации) права.

Признание стадийности осуществления субъективного права и исполнения юридической обязанности позволяет обратить внимание на то, что правоотношения как связь конкретных субъектов с конкретными правомочиями и обязанностями складываются только тогда, когда содержание субъективного права становится более определенным в стадии обладания и пользования. Стадия состояния представляет собой лишь переходную ступень от правосубъектности к правоотношению. Она характеризуется наличием таких жизненных обстоятельств, которые не приводят непосредственно к установлению связей субъекта с другими участниками, а лишь свидетельствуют о возможностях таких связей. В этом смысле стадийность осуществления субъективного права и исполнения юриди-

ческой обязанности помогает точнее определить сам момент возникновения конкретного правоотношения.

Кроме того, признание стадийности осуществления права и обязанностей позволяет правильно решить вопрос о месте юридических фактов в трансформации субъективного права и понять важность юридических фактов в самом процессе осуществления субъективных прав и исполнения юридических обязанностей в форме правоотношений, где достижение юридического эффекта зачастую связано с деятельностью определенных компетентных органов государства или общественных организаций.

Изложенная выше конструкция осуществления права в форме правоотношений условно представлена в простейшем виде, когда одна сторона обладает субъективным правом, а на другую возложена юридическая обязанность. В действительности связи сторон в правоотношении значительно сложнее: обычно на каждой из сторон одновременно лежат и правомочия, и обязанности, которые, взаимно переплетаясь, служат формами закрепления фактических действий, направленных на достижение блага, ради которого и были установлены между сторонами социальные связи. В этом смысле следует признать вполне справедливыми утверждения отдельных ученых о том, что правоотношение есть юридическая форма фактических общественных отношений, с помощью которой последние упорядочиваются и эффективнее достигаются результаты, ради которых они складывались¹.

Правоотношение, будучи единством субъективных прав и юридических обязанностей сторон, является второй после правосубъектности сложной стадией осуществления права. Одновременно оно выступает как специфическая форма перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений. Правоотношение исчерпывает себя в механизме правового регулирования

¹ См. Н. Г. Александров, Законность и правоотношения в советском обществе, стр. 94; Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, стр. 112—113; Ю. К. Толстой, К теории правоотношений, стр. 65; С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 142; «Общая теория советского права», стр. 256, и др.

тогда, когда стороны, выполнив свои правомочия и обязанности, совершают действия, соответствующие нормативным предписаниям, т. е. полной реализацией правовых норм, фактическим использованием предоставленных правомочий и выполнением юридических обязанностей.

Правоотношения как форма осуществления права в зависимости от взаимоотношений субъектов при возникновении и развитии установившихся связей, в зависимости от характера самих субъектов могут быть разделены на две разновидности: а) правоотношения, в которых связи возникают на основе свободного волеизъявления сторон и когда положение их основано на формальном равенстве, на автономном положении субъектов. В литературе данную разновидность правоотношений иногда называют гражданско-правовой формой; б) правоотношения, в которых одна сторона наделена функцией веления — специальными властными полномочиями. В правоотношениях подобного рода обязательно участвует государственный орган, должностное лицо или общественная организация, наделенная властными полномочиями.

Подразделение правоотношений на две вышеуказанные разновидности имеет важное значение в теоретическом отношении. Первая разновидность предполагает нормальную реализацию норм права, где сами субъекты собственными силами, без помощи третьих субъектов добиваются осуществления нормативных предписаний в реальных жизненных обстоятельствах. Данная разновидность правоотношений является формой осуществления прежде всего норм гражданского права и ряда других отраслей, где для реализации вполне достаточно свободного волеизъявления субъектов (граждан и органов государства).

Вторая разновидность охватывает те нормы права, реализация которых невозможна без предварительного, и порой решающего, участия уполномоченных органов государства, на которые возложена задача содействовать реализации субъективных прав граждан. Эта разновидность правоотношений служит формой реализации, охватывающей также и случаи «правовой патологии», т. е. такие обстоятельства реализации норм права, которые связаны с правонарушениями или правовыми спорами.

Выделение последней разновидности правоотношений, уточнение их особенностей позволяет по-иному определить место такого специфического способа осуществления права, который обычно называют применением права.

Отдельные авторы выделяют его в качестве самостоятельной формы (способа) осуществления права, ставя в один ряд либо с правоотношениями, либо с другими способами реализации. Например, Б. В. Шейндлин разграничивал применение права и правоотношение, видимо полагая, что каждая из этих форм реализации права может существовать самостоятельно¹. Другие авторы, например С. С. Алексеев, Л. С. Явич, считают возможным поставить применение в один ряд с такими формами (способами) реализации правовых норм, как соблюдение норм права, исполнение юридических обязанностей, использование субъективных прав². Применение права признает в качестве самостоятельного способа реализации норм права и П. Е. Недбайло. Он утверждает, что вопрос о применении норм социалистического права является частью более широкого вопроса о реализации правовых норм, что это один из способов претворения их в жизнь, который состоит в активных действиях по организации их осуществления в правоотношениях³. Анализ высказываний П. Е. Недбайло позволяет сделать вывод, что он отождествляет с применением все способы реализации норм права в форме правоотношений. Это вытекает, в частности, из того, что он противопоставляет правоприменению так называемую чисто исполнительскую деятельность, особенность которой в том и состоит, что она лишена организаторского характера и осуществляется, как правило, вне правоотношений.

Представляется, что нельзя полностью согласиться с признанием правоприменения в качестве самостоятельного способа реализации права и тем более с абсолютным отождествлением его с правоотношениями. Решение вопроса о месте применения права в механизме пра-

¹ См. Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, автореферат докт. дисс., Л., 1962, стр. 26.

² См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 145; «Общая теория советского права», 1966, стр. 264.

³ См. П. Е. Недбайло, Применение советских правовых норм, Госюриздат, 1960, стр. 126, 129, 138—139.

вового регулирования зависит от уяснения сущности правоприменения как компонента в сложном процессе реализации норм права.

Предварительно отметим, что применение может быть признано в качестве одного из способов реализации права, но не ординарного, стоящего в одном ряду, например, с исполнением правомочий и соблюдением обязанностей, а специфического способа, в определенной степени дополнительного, вспомогательного, не играющего самостоятельной роли.

Такой вывод сам по себе напрашивается уже из того, как понимают применение права, какое назначение, какие функции придают ему отдельные авторы.

Наиболее удачны, по нашему мнению, определения, даваемые в редакционной статье журнала «Советское государство и право», а также Л. С. Явичем, Н. Г. Александровым, Ю. Г. Ткаченко. В журнале «Советское государство и право» отмечалось, что под применением норм права следует понимать специфический способ их реализации в правоотношениях; применение предполагает издание акта компетентного органа, который обладает властными полномочиями и поэтому в состоянии организовать реализацию диспозиции или санкции правовых норм¹.

Несколько иное определение применения права дает Н. Г. Александров. Применение права, с его точки зрения, — это совершаемые компетентными государственными органами или по их уполномочию общественными организациями властные акты, которые влекут возникновение у конкретных лиц соответствующих прав и обязанностей либо применение к ним правовых санкций². В основном такой же позиции придерживается Ю. Г. Ткаченко. Она пишет: «Применение норм права —

¹ См. «Советское государство и право» 1955 г. № 3, стр. 46, 47, 49.

² См. «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 429—430. Данное определение поддерживает и Л. С. Явич (см. «Общая теория советского права», стр. 268). В зарубежной социалистической литературе понятие применения права рассматривается отдельными авторами как своего рода инструментальная, служебная деятельность органов государства по исполнению своей компетенции (см., например, З. Земейнский, Несколько замечаний о понятиях соблюдения и применения права, «Panstwo i prawo» 1968, № 1, s. 2—3).

это принятие в соответствии с нормами права компетентными органами правового акта, относящегося к индивидуально-определенным субъектам, в котором властно устанавливаются конкретные права и обязанности этих субъектов либо определяются меры воздействия по отношению к субъекту, нарушившему право»¹.

Кроме раскрытия общего содержания понятия применения права, многие авторы считают необходимым указать и то место, которое занимает правоприменение в процессе осуществления субъективных прав и соответствующих юридических обязанностей. Некоторые из них стремятся подчеркнуть особенность правоприменения, которая проявляется в том, что оно выступает лишь определенной стадией, ступенью осуществления предписаний правовых норм и не может рассматриваться как полное претворение их в жизнь, поскольку в дальнейшем требуется реализация установленных прав и обязанностей в фактическом поведении субъектов отношений². Таким образом, применение как специфический способ осуществления права состоит в организации претворения норм права в жизнь, а не в самом реальном их существовании. В связи с этим трудно согласиться с С. С. Алексеевым, что в правоприменении деятельность по реализации права осуществляют не сами участники данного отношения, а особые органы, наделенные властными полномочиями (суд, органы арбитража и т. д.)³.

Такое утверждение не совсем точно и не вполне согласуется с другими положениями автора. Дело в том, что реализация прав и обязанностей во всех случаях в конечном счете должна осуществляться в действиях участников урегулированных общественных отношений. Правоприменение же призвано помочь организовать реализацию, или, как правильно пишет С. С. Алексеев, эта деятельность специально нацелена на обеспе-

¹ Ю. Г. Ткаченко, Применение норм советского социалистического права, изд-во ВЮЗИ, вып. 18, 1960, стр. 8.

² См. «Основы теории государства и права», стр. 430—431. Ту же мысль проводит и Л. С. Явич: «Применение права нельзя считать и самостоятельной формой его осуществления. Это лишь стадия, звено, это претворение правовых установлений в жизнь» (см. «Общая теория советского права», стр. 267).

³ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 147.

ние реализации права при помощи властных полномочий¹.

Специфика же реализации субъективных прав и юридических обязанностей сторон правоотношения, возникающего на основе акта применения, состоит в том, что участники общественного отношения, сообразуя свое поведение с предписанием соответствующей нормы права, одновременно руководствуются (исполняют или соблюдают) индивидуальным предписанием, содержащимся в акте применения, уточняющим права и обязанности сторон и определяющим конкретные пути достижения результата правового воздействия. Такое сочетание осуществления общих предписаний юридических норм и основанного на этих предписаниях конкретного решения органа, обладающего властными полномочиями, служит укреплению юридических гарантий правомочий, дополнительному закреплению соответствующих им юридических обязанностей, конкретизирует права и обязанности и тем самым усиливает правовую урегулированность данных отношений.

Применение права как специфический способ осуществления норм права в форме правоотношений вызывается рядом обстоятельств. В литературе объяснение необходимости правоприменения дается почти всеми авторами одинаково. Например, С. С. Алексеев считает, что процесс правоприменения вызывается в случае, когда правомочие вообще не может возникнуть или прекратиться без властной деятельности соответствующих органов (например, субъективное право на пенсию); когда существуют препятствия к осуществлению субъективных прав и необходимо их устранить (например, спор о праве гражданском); и, наконец, когда в соответствии с предписаниями норм права необходимо применить меры государственного принуждения к правонарушителю². Выделение в сложном процессе осуществления социалистических

¹ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 147.

² См. там же, стр. 147. Такими же обстоятельствами объясняет необходимость применения права и Л. С. Явич. Он пишет: «Потребность в применении права возникает, когда субъективные права (юридические обязанности) не вытекают непосредственно из закона и не могут возникнуть из их односторонних действий или заключаемых договоров. Применение права необходимо и тогда, когда на-

тического права категорий правоприменения не только позволяет правильно теоретически уяснить связь всех звеньев механизма правового регулирования, но и подчеркивает прикладной характер проблемы, поскольку в данном плане исследуются все специальные вопросы, относящиеся к правоприменительной деятельности органов государства и общественных организаций, осуществляющих управленческие функции в широком понимании этого слова¹.

Правоприменительная деятельность играет роль своего рода юридического факта, с помощью которого происходит процесс накопления фактического состава и с которым связывается переход (трансформация) правосубъектности в субъективное право и юридическую обязанность или последующий переход от одной стадии субъективного права (юридической обязанности) к другой.

В приведенном примере, характеризующем трансформацию субъективного права избирать, роль правоприменительного юридического факта выполняет деятельность компетентных органов, которая заключается в принятии решения о назначении дня выборов и составлении списков избирателей, а также внесении данного гражданина в списки избирателей. Именно с этим фактом непосредственно связан переход от первой стадии субъективного права избирать — состояния, ко второй — обладанию субъективным правом.

В заключение необходимо обратить внимание на то, что в процессе осуществления права применение как способ активного организующего правового воздействия играет роль юридического факта, оказывающего решающее влияние на возникновение, изменение или развитие правоотношения. Это обусловлено тем, что многие социальные связи между участниками не могут сложиться, если не будет соответствующего вмешательства специальных субъектов. Но применение права — своеобраз-

лицо факт правонарушения, который требует восстановления нарушенного права и назначения соответствующей санкции к правонарушителю» (см. «Общая теория советского права», стр. 268—269).

¹ Подробная характеристика организационно-правовых форм деятельности органов государства, в том числе правоприменительной деятельности, дается в гл. II настоящей работы.

разный юридический факт. Своеобразие его проявляется в том, что это прежде всего целеустремленная деятельность определенных органов, завершающаяся изданием (принятием) акта применения права. Кроме того, назначение применения права не только в том, чтобы служить одним из обстоятельств, преобразующих правовое положение сторон правоотношения, а главным образом в том, чтобы аккумулировать все другие юридические факты и на их основе уточнить правовое положение субъектов. В данном смысле применение права является не чем иным, как частной индивидуализацией предписания применяемой нормы, выраженной в сформулированном индивидуальном конкретном правиле, непосредственно адресованном к сторонам возникающего правоотношения.

Акцентирование внимания на том, что применение права занимает в процессе перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений место своеобразного юридического факта, непосредственно определяющего переход от одной стадии к другой, имеет важное значение для уяснения, например, такой проблемы, как понятие и назначение организационно-правовых форм деятельности органов государства, соотношение материального и процессуального права, о чем подробно пойдет речь в следующих главах.

§ 4. ПОНЯТИЕ И РАЗНОВИДНОСТИ СПОСОБОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. В более глубоком исследовании механизма правового регулирования с точки зрения его «внутреннего» функционирования, важную роль играет проблема способов (методов) правового регулирования, используемых государством для осуществления своих управленческих полномочий. Способы правового регулирования выполняют функцию определенного стимулятора в выборе необходимого при данных условиях варианта поведения лицами, к которым адресовано управленческое, нормативное предписание. И в этом смысле способы правового воздействия служат одним из побудительных

факторов в механизме правового регулирования, обеспечивающих перевод нормативности права в упорядоченность общественных отношений и создающих тем самым организованность социальных связей в различных областях жизни. Остановимся на связи способов правового воздействия с общими методами научного управления (руководства).

Полнокровное и эффективное управление обществом, организующее деятельность миллионов трудящихся масс и воспитывающее чувство общественной дисциплины, обеспечивается с помощью активных способов воздействия — убеждения, поощрения, принуждения.

Определяющим активным методом воспитания общественной дисциплины является метод *убеждения*¹. Он состоит в разъяснении широким народным массам намечаемых мероприятий, их значения, в подведении личности к осознанию на основе конкретного опыта необходимости осуществления этих мероприятий. Вполне справедливо обращает внимание П. Е. Недбайло на то, что «убеждение заключается в формировании у многих людей правильных взглядов и чувств о необходимости добровольного выполнения предписаний, правил и норм в социалистическом обществе»².

В сфере управления метод убеждения в широком смысле выступает как способ воздействия, направленный на обеспечение исполнения установленных нормативных предписаний. В сфере государственного управ-

¹ В нашей литературе нередко допускается неоправданное отождествление воспитания с убеждением. Ошибочность такого отождествления справедливо отмечает И. С. Самощенко. Он правильно указывает, что воспитание есть цель всей работы по обеспечению общественной дисциплины, а «убеждение, принуждение и т. п. — средства достижения этой цели» (см. «Советское государство и право» 1967 г. № 2, стр. 13).

² П. Е. Недбайло, Применение советских правовых норм, стр. 497. Интересная мысль по этому поводу высказана Н. И. Козюброй, который считает, что метод убеждения «предполагает воздействие на сознание и волю человека средствами нравственного характера. В результате такого воздействия убеждаемый воспринимает волю убеждающего как свою собственную, у него формируются взгляды, соответствующие взглядам убеждающего. Эти взгляды приобретают форму нравственных мотивов, которыми человек руководствуется в своей деятельности» (Н. И. Козюбра, Убеждение и принуждение в советском праве на современном этапе коммунистического строительства, автореферат канд. дисс., Киев, 1968, стр. 6—7).

ления он выражается в политическом воспитании, привитии чувства и навыков государственной дисциплины, разъяснении, инструктировании обучении с целью правильного понимания массами стоящих перед обществом задач. В период строительства коммунизма использование метода убеждения органами социалистического государства облегчается тем, что общественные организации играют активную роль в формировании соответствующих элементов общественной дисциплины и навыков общественного самоуправления.

Наряду с убеждением в качестве вспомогательного способа (средства) выступает и метод *принуждения*. Он является подчиненным по отношению к убеждению, но также необходимым методом, от использования которого социалистическое государство не может отказаться, пока для этого не созрели определенные объективные предпосылки. Метод принуждения выражается в физическом или психическом воздействии на конкретных субъектов с целью заставить их соблюдать определенные предписания или воздерживаться от тех или иных действий. Основное назначение метода принуждения состоит в том, чтобы угрозой наступления невыгодных последствий предотвратить нарушение установленных правил.

Достижение желаемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем сопротивлении, психическом протесте против требования подчиниться установленному правилу. В случае же, когда внутренний протест, сопротивление выражается в совершении лицом запрещенных действий или воздержании от действий, предписываемых нормой права, метод принуждения реализуется в установлении для нарушителя определенных ограничений, лишения определенных благ, имеющихся в распоряжении нарушителя.

Принуждение как способ воздействия на людей с целью подчинения их установленному порядку свойственно всякому коллективу, всякой организации человеческого общежития и тем более государству как особой политической организации общества¹. Принуждение в

¹ В. И. Ленин, например, писал: «Принудительная власть есть во всяком человеческом общежитии...» (В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. I, стр. 439).

условиях социалистического общества имеет ту особенность, что оно применяется к незначительному меньшинству членов общества в интересах подавляющего большинства.

Социалистическое государство использует при осуществлении управленческих функций в сочетании и метод убеждения, и метод принуждения при условии строжайшего и последовательного соблюдения ленинского принципа о производности принуждения, применимости его исключительно на базе убеждения большинства. «Прежде всего, — писал В. И. Ленин, — мы должны убедить, а потом принудить»¹.

Социалистическое общество объективно вызывает потребность в разумном сочетании убеждения и принуждения, а не взаимоисключение одного из них².

Определенное место в системе способов воздействия на поведение людей, используемых управлением, занимает метод *поощрения*, представляющий собой публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета членам социалистического общества, проявившим примерное поведение при выполнении своего общественного долга.

Назначение метода поощрения состоит в том, чтобы вызвать определенные стимулы к такому поведению, которое способствовало бы достижению результатов, выходящих за рамки ординарных представлений о возможностях человека. По этому поводу С. С. Каринский справедливо замечает, что основная цель поощрения не только

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 54.

² Мы полностью присоединяемся по этому вопросу к высказываниям ряда авторов (см. П. С. Ромашкин, О роли убеждения и принуждения в Советском государстве, «Советское государство и право» 1960 г. № 2; М. Шаргородский, О роли и соотношении принуждения и убеждения в праве в период развернутого строительства коммунизма, «Советская юстиция» 1961 г. № 14; В. Миронов, О сочетании убеждения и принуждения в борьбе с антиобщественными явлениями, «Коммунист» 1961 г. № 3; Б. С. Маньковский, Соотношение принуждения и убеждения в период строительства коммунизма и советская общественность, в сб. «Государство и коммунизм», Госюриздат, 1962; И. Ребане, Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок, «Ученые записки Тартуского государственного университета», вып. 182, Труды по правоведению, 1966, стр. 5; А. Г. Талюпа, Убеждение и при-

отметить достигнутое, но и «содействовать развитию трудовой активности широких масс, повышению производительности и укреплению дисциплины труда, способствовать быстрейшему устранению возникших трудностей и недостатков в производственной работе, а главное, помогать выработке у трудящихся коммунистического отношения к труду, к общественному долгу»¹.

Этим свойством служебная роль поощрения существенно отличается от служебной роли принуждения. Последнее, выражая собой порицание от имени общества и устанавливая определенные лишения для человека, отступившего от установленного правила, ставит прежде всего задачу поднять его до уровня подавляющего большинства добросовестных членов общества, аккуратно выполняющих свой общественный долг, и одновременно угрозой наступления неблагоприятных последствий предотвратить неправомерное поведение отдельных неустойчивых граждан. В этом проявляется своего рода «очистительное» качество принуждения, позволяющее вытеснить из общества все вредное и чуждое ему. Поощрение же, будучи высокой оценкой особых достижений, превосходящих обычные, и оказывая общественный почет человеку, достигшему высоких показателей своего поведения, ставит задачу побудить других членов общества последовать примеру поощряемого и, следовательно, способствует возникновению новых, более высоких по своему характеру общественных отношений.

Используемые в сфере управления обществом методы убеждения, поощрения и принуждения являются наиболее общими и распространенными активными способами воздействия на граждан социалистического общества. Они применяются в деятельности всех организаций и

нуждение в период перехода от социализма к коммунизму и их роль в обеспечении советского правопорядка, автореферат канд. дисс., М., 1966; И. С. Самощенко, Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве, «Советское государство и право» 1967 г. № 2; Б. Т. Базылев, Государственное принуждение и правовые формы его осуществления в советском обществе, автореферат канд. дисс., Киев, 1968, и др.).

¹ С. С. Каринский, Правовые вопросы, связанные с установлением и применением наград и поощрений за личный труд («Правоведение» 1961 г. № 3, стр. 76); его же, Поощрение за успешный труд по советскому праву, Госюриздат, 1961, стр. 6.

коллективов трудящихся, приобретая самые различные организационные формы. Научные категории методов убеждения, принуждения и поощрения отражают только общие возможности взаимоотношений по вертикали между теми, кто управляет, и теми, кто выступает в роли управляемых, т. е. они лишены конкретности в установлении поведения управляемых в определенных жизненных условиях, не детализируют взаимоотношений между управляемыми, не определяют характера и содержания, а также результата складывающихся между ними отношений. В этом смысле рассуждения о методах убеждения, поощрения и принуждения представляют собой лишь общий, исходный материал для исследования организационных способов воздействия на людей в сфере правового регулирования. Указанные организационные способы характеризуются прежде всего тем, что они предусматривают определенных адресатов воздействия, типичные связи между ними и должны результаты их взаимоотношений.

Одной из наиболее действенных организационных форм использования общих способов воздействия на поведение людей является правовое регулирование, представляющее собой нормативное закрепление (регламентацию) социалистическим государством общих, фактических способов организации членов общества. Приблизительно так же понимает связь общих методов управления с их правовым опосредованием Ю. М. Козлов. Он полагает, что методы управления, как правило, облекаются в правовую форму и суть «соотношения методов управления и соответствующих форм состоит в том, что если метод отражает содержание управленческой деятельности, то форма есть способ выражения этого содержания»¹.

Применительно к правовому регулированию общие способы воздействия на поведение конкретизируются в такой научной категории, как способы (методы) правового регулирования.

2. Исследования способов правового регулирования в юридической литературе обычно связываются с поисками классификационного основания, критерия научного построения системы социалистического права, когда на-

¹ «Советское государство и право» 1968 г. № 4, стр. 69.

ряду с предметом предлагается также учитывать значение и так называемого метода правового регулирования. Несмотря на то, что по данному вопросу отдельными авторами высказаны интересные соображения, все же плодотворных результатов научного обоснования собственно метода или способа правового регулирования в плане его самостоятельного значения и места в механизме воздействия права на общественные отношения пока еще не достигнуто. Это прежде всего обнаружилось в ходе дискуссии о системе советского права, проходившей в 1954—1958 гг.

В ходе дискуссии выявились существенные расхождения в понимании самого метода правового регулирования. С. И. Вильнянский по этому поводу справедливо отметил, что в само понятие «метод регулирования» вкладывается различный смысл и сторонники данного критерия не только по-разному понимают «метод регулирования», но и неясно представляют себе, что относится к методу, а что — к предмету¹. Так, многие цивилисты одно и то же состояние относят либо к методу, либо к предмету регулирования. Например, такое качество советского гражданского права, как «равенство сторон», отдельные авторы относят к методу правового регулирования², а другие — к предмету³.

Как специфический способ, при помощи которого государство на основе данной совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение, понимают метод правового регулирования многие советские ученые-юристы⁴.

¹ См. «Советское государство и право» 1957 г. № 1, стр. 104. Ту же мысль проводят В. М. Чхиквадзе и Ц. А. Ямпольская, утверждая, что понятие метода правового регулирования вообще не выяснено, оно неопределенно и расплывчато (см. «Советское государство и право» 1967 г. № 9, стр. 38). отождествление метода правового регулирования с механизмом правового регулирования допускает А. М. Витченко (см. А. М. Витченко, Метод правового регулирования социалистических общественных отношений, автореферат канд. дисс., Саратов, 1969, стр. 7—8).

² «Советское государство и право» 1954 г. № 2, стр. 30—31; 1955 г. № 1, стр. 106.

³ См. «Советское государство и право» 1955 г. № 5, стр. 58.

⁴ «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 104; А. Ф. Шебанов, Система советского социалистического права, изд-во МГУ, 1961, стр. 11; «Ученые записки Саратовского юридического института», вып. 17, кн. 1, Саратов, 1968, стр. 38, и др.

Высказывания ученых-юристов позволяют составить общее представление о методе правового регулирования как, во-первых, специфическом способе воздействия государства на волю участников социальных связей, во-вторых, находящем закрепление (выражение) в действующих нормах права и, в-третьих, с помощью которого обеспечивается нужное всему обществу упорядочение общественных отношений.

Следовательно, большинство авторов, рассуждавших о методе правового регулирования как дополнительном классификационном критерии построения научной системы права, вкладывают такой смысл в его определение, который дает больше оснований относить эту научную категорию к самостоятельной области научных исследований, а именно к области изучения различных способов воздействия права на общественные отношения.

Категория метода в том смысле, как это понимается большинством ученых, пожалуй, вообще неприемлема в качестве дополнительного классификационного основания для научного построения системы права. Представляется, что только соображения С. С. Алексеева отвечают потребностям поиска дополнительного критерия в построении системы права. Он, например, справедливо писал, что методы «правового регулирования характеризуют одно из свойств предмета регулирования»¹. В данном рассуждении обращается внимание на специфику общественных отношений, которые вызывают необходимость нормативного регулирования, ибо в понимании С. С. Алексеева метод есть свойство предмета, т. е. определенных общественных отношений. Отсюда вытекает, что особенности метода лежат в самих общественных отношениях, являются качеством этих отношений. Поиски именно такого рода специфических свойств общественных отношений и облегчают решение задачи по установлению точных границ предмета правового регулирования, который составляет объективную и единственную основу каждой отрасли права.

Там же — лишь предмет критерия

¹ См. «Советское государство и право» 1957 г. № 7, стр. 103. Как характеристику особенностей взаимосвязей субъектов в правоотношении трактуют понятие метода В. М. Чхиквадзе и Ц. А. Ямпольская (см. «Советское государство и право» 1967 г. № 9, стр. 38).

Следует отметить, что попытка исследовать метод регулирования в качестве самостоятельной категории, не ставя ее в зависимость от поисков классификационного основания в построении системы права, уже была принята в нашей литературе. Например, Б. В. Шейндлин не связывал исследования метода регулирования с системой права, а рассматривал его как самостоятельное правовое явление. Он вполне правильно отмечал, что метод правового регулирования есть исключительно свойство самого права как специфического регулятора общественных отношений, а не свойство регулируемых общественных отношений, что метод регулирования обусловлен не только свойствами регулируемых общественных отношений, но и принципами правового регулирования, характерными для данной системы и определяемыми интересами, потребностями, целенаправленной деятельностью государства, в конечном счете — материальными условиями господства¹.

Интересным, на наш взгляд, является определение понятия метода правового регулирования, даваемое Б. В. Шейндлиным: «Метод правового регулирования — это основанный на принципах данной системы права способ воздействия государства посредством институтов права на определенные виды волевых общественных отношений»².

Правильно подчеркивая, что метод регулирования есть способ воздействия государства посредством определенной совокупности норм права (институтов права), автор одновременно слишком расширяет правовую сферу выражения (объективизации) государством самого метода регулирования.

Надо иметь в виду, что определяющей формой выражения точных государственных предписаний служит отдельная норма права. Институт же права, представляющий собой совокупность норм, по-видимому, должен выражать не один, а столько конкретных методов, сколько он объединяет норм права. Поэтому утверждение о том, что метод есть способ воздействия государства посредством института права, нельзя признать удачным, оно

¹ См. Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, стр. 116.

² Там же, стр. 117.

не помогает выявить непосредственное содержание и общее назначение метода правового регулирования.

Поскольку еще не выработано единого понимания метода правового регулирования и не выяснено, что конкретно скрывается за данным понятием, видимо, надо отметить, что в настоящей работе допускаются некоторые условности в объяснении метода регулирования, поскольку он подчинен общей теме исследования, а именно раскрытию природы и назначения организационно-правовых форм и способов управления общественными процессами в социалистическом обществе. Поэтому прежде всего следует подчеркнуть, что методы (способы) правового регулирования расположены в сфере научного управления и являются одним из важнейших компонентов в системе различных способов воздействия на волю членов общества. Они как бы «лежат» над фактическими общественными отношениями и оказывают влияние на установление границ, направления и целей волевых поступков субъектов в различных социальных связях. В таком плане под методом правового регулирования следует понимать своеобразный способ воздействия на общественные отношения с целью их урегулирования, который выражается в установлении с помощью нормы права определенного (возможного и должного) состояния воли субъектов в их взаимоотношении друг с другом, а также относительно желаемых результатов их поведения.

При характеристике метода правового регулирования совершенно необходимо указать его непосредственное назначение, т. е. какое качество он должен придать воле участников отношений. В нашей литературе при раскрытии качества метода обычно отмечается, что он проявляется, например, либо в «автономности», либо в «соподчиненности» субъектов урегулированного правом отношения. Что же означает «автономность» и «соподчиненность» с точки зрения общего понимания волевого поведения людей?

«Автономность» и «соподчиненность» есть определенные состояния воли субъектов, выражающиеся в том, что их способность сознательно и целеустремленно руководить своими поступками имеет определенные рамки свободы поведения и не зависит от воли других субъектов данного отношения, или эта способность руководить сво-

ими действиями ограничена зависима от объективированной (выраженной вовне) воли других субъектов, и поэтому они должны определить свои поступки в пределах строго установленного порядка. Таким образом, метод непосредственно призван организовать волю субъектов, определить ее состояние так, чтобы она соответствовала интересам общества или определенного коллектива. Само же фактическое состояние воли субъектов может быть чрезвычайно различным в зависимости от разных обстоятельств. Например, в зависимости от положения субъектов в процессе развития сложившегося (или складывающегося) между ними общественного отношения может быть установлено различное состояние воли относительно конкретного способа возникновения их прав и обязанностей. Иногда права и обязанности субъектов возникают только благодаря предварительному акту (решению) органа государства (жилищные отношения между жильцом и ЖЭК, ЖКО возникают только при выдаче исполкомом местного Совета ордера), а иногда из взаимного соглашения обеих сторон правоотношения (абсолютное большинство трудовых отношений возникает по взаимному соглашению работника и администрации учреждения, предприятия).

Существенной особенностью метода правового регулирования в отличие, например, от таких общих способов воздействия, как принуждение, убеждение и поощрение, является то, что он характеризуется *конкретностью нормативного предписания*: с его помощью устанавливается не вообще состояние воли, а такое, которое преследует наступление результата с определенным видом и определенной мерой объективированного поведения. Если, например, с помощью метода устанавливается поощрение, то одновременно предусматривается вид поощрения — денежная премия, и мера поощрения — 100 руб. Так же конкретизируется и угроза наказанием, где предусматривается вид наказания — лишение свободы и соответствующая мера — пять лет.

Метод правового регулирования во всем механизме воздействия права является фактором, непосредственно упорядочивающим общественные отношения. Именно волевой момент поведения участников общественных отношений и представляет собой тот рецепторный отрезок, через который непосредственно государственная во-

ля переводится в плоскость упорядоченного общественно-го отношения и где участники достигают желаемого для общества результата правового регулирования. Это еще раз подтверждает справедливость вывода о том, что право воздействует непосредственно не на общественные отношения и даже не на поведение участников данных отношений, а на волю сторон, их способность сознательно и целеустремленно руководить своим поведением, направить его к достижению нужного результата. В этом смысле категория метода правового регулирования представляет собой непосредственно связующее звено между государственной волей — волей управляющего и индивидуальной волей — волей управляемых субъектов.

3. Конкретные методы правового регулирования получают свое выражение в нормах социалистического права. Государство, фиксируя в норме права определенный вариант поведения участников урегулированного общественного отношения, одновременно предусматривает, какое состояние воли должно быть избрано для организации взаимоотношений сторон и достижения результата правового регулирования. Причем, разумеется, само содержание метода, как правило, не формулируется четко. Представление о методе, заключенном в норме, можно получить только при анализе всех структурных частей нормы права и специфики субъектного состава, поведение которого норма права должна урегулировать. Указание на используемый государством метод регулирования содержится не во всех структурных частях нормы, а только в диспозиции и санкции. В гипотезе есть лишь указание на фактические обстоятельства, при наличии которых должна исполняться или применяться данная норма права. Поэтому гипотеза служит тем объективным основанием, которое оказывает определяющее влияние на выбор государством конкретных методов, заключаемых в данной норме права, так как от характера обстоятельств и содержания общественных отношений прежде всего зависит способ организации воли участников этих отношений.

Многообразие методов находит отражение в диспозициях норм права, где формулируется само правило поведения. В том, как описывается, формулируется в диспозиции правило поведения, и обнаруживается конкретный метод регулирования, т. е. определенное состоя-

ние воли сторон, предусматриваемое нормой права. Причем отдельные разновидности гипотез более или менее четко обнаруживают метод регулирования, в других же гипотезах выявить конкретный метод регулирования значительно сложнее. Например, в диспозициях запретительных, поощрительных и рекомендательных норм права метод регулирования выступает вполне четко: это или конкретный запрет совершать указанный поступок, и тогда состояние воли субъекта выражается в том, что он сознательно воздерживается от запрещенного поступка; или указание поощрения в случае выбора субъектом лучшего варианта поведения, и тогда состояние воли субъекта выражается в том, что он озабочен поиском наиболее благоприятных условий, способствующих совершению поощряемого поступка.

Сложнее обнаружить метод правового регулирования в нормах права, содержащих в диспозиции дозволение. В таких диспозициях обычно заключены такие методы, как «автономность» состояния воли субъектов, «соподчиненность», «равенство» и т. д. Причем качества указанных методов проявляются в самом характере диспозиции. Например, в абсолютно-определенной диспозиции, когда точно указаны права и обязанности, несомненно, заключен метод «императивности». Он выражается в таком состоянии воли субъектов, когда оно точно очерчено и не допускается никаких отклонений. В относительно-определенных диспозициях указание на права и обязанности обычно сопровождается возможностью для сторон самим уточнить права и обязанности в каждом конкретном случае. Это свидетельствует о наличии в данной норме метода «автономности», т. е. относительно свободного состояния воли субъектов в определении характера взаимоотношений между ними и выбора путей достижения желаемого результата.

Намного выпуклее обнаруживаются методы правового регулирования в санкциях норм права, содержащих указания на угрозу наступления невыгодных (неблагоприятных) последствий в случае нарушения предписания, сформулированного в диспозиции. Это объясняется тем, что методы, содержащиеся в санкциях, имеют главным образом принудительный характер и представляют собой установленное состояние воли, значительно ущемляющее свободу субъектов, причиняющее им определен-

ные лишения благ, либо уже находящихся в распоряжении данных субъектов, либо ожидаемых ими. К таким методам, например, относятся различные меры уголовного наказания, возмещение материального ущерба, меры административного и дисциплинарного взыскания, признание недействительными тех актов субъектов, которые были направлены на достижение определенных юридических результатов, и т. д.

Следует обратить внимание на то, что в каждой норме права можно выявить не один, а несколько методов и прежде всего в таких ее частях, как диспозиция и санкция. Однако по своему характеру методы регулирования, заключенные в диспозиции и санкции, отличаются друг от друга своим непосредственным назначением. Поскольку включение определенных методов регулирования в диспозицию нормы права преследует цель добиться положительного результата, постольку и сами методы носят непосредственно-позитивный характер и приводятся в действие всегда в нормальных условиях жизни. Масштаб их использования практически не ограничен в пределах сферы правового регулирования, они выступают в качестве привычного явления и не вызывают ощутимой реакции со стороны людей, т. е. в определенной степени остаются незамеченными. Наоборот, методы регулирования, включенные в санкции норм права, рассчитаны на использование только в исключительных случаях, т. е. когда налицо возможность нарушения или реальный факт нарушения установленного порядка. Поэтому указанные методы преследуют в первую очередь цель вытеснить из общего обихода такие поступки, которые несовместимы с интересами общества. В этом смысле они имеют негативный и эвентуальный характер, а масштаб их использования ограничен сферой возникающих в обществе юридических эксцессов, что делает эти методы весьма ощутимыми.

Приведенные соображения о том, что методы правового регулирования главным образом заключены в нормах права, подтверждают лишней раз ту мысль, что они являются достоянием самого права, а не регулируемых правом общественных отношений. Следовательно, непосредственным объектом при исследовании различных методов правового регулирования служат нормы социалистического права.

4. Как уже отмечалось, методы правового регулирования весьма разнообразны. Однако они находятся в определенной системе и поэтому поддаются классификации в зависимости от избранного классификационного основания. Как и многие другие явления, классификацию методов можно проводить с точки зрения наиболее общих, частных и конкретных оснований.

Для анализа специального правового аспекта научного управления обществом методы правового регулирования следует классифицировать прежде всего с позиций общего основания, которое подчеркивало бы различное место методов в механизме правового регулирования. Совокупность методов правового регулирования, используемых для упорядочения «организуемых» общественных отношений, складывающихся в самых различных областях жизни, можно условно назвать *методами материально-правового характера*. А группу методов правового регулирования, используемых в сфере управления для упорядочения своеобразных организационных отношений, назовем *методами процессуально-правового характера*. Эти группы методов можно обнаружить в нормах материального и процессуального права.

Остановимся на характеристике указанных методов. Наиболее важными с точки зрения воздействия на поведение участников отношений и преследуемого результата являются *методы материально-правового характера*. Они охватывают самую обширную область отношений, направлены на достижение результатов развития всего общества в целом и потому имеют определяющее значение по отношению к методам процессуального характера.

Частная классификация методов материального характера возможна, например, в зависимости от такого основания, как функции правового регулирования (иначе — социальное назначение), т. е. от таких обстоятельств, которые непосредственно определяют содержание конкретных групп методов правового регулирования.

Выше указывалось, что для правового регулирования в социалистическом обществе характерны три основные функции: две позитивного порядка — статическая и динамическая, и одна негативная. Каждая из них может быть избрана основанием для объединения методов материально-правового характера в соответствующие группы: а) методы, гарантирующие устойчивость обществен-

ных отношений; б) методы стимулирующего назначения; в) методы принудительного воздействия.

Социалистическое государство с помощью права ставит цель упорядочить часто повторяющиеся варианты поведения людей в различных сферах жизни и соответствующие интересам поступательного развития общества. Такая направленность правового регулирования призвана создать устойчивость и известную определенность в общественных отношениях. Поэтому нормы социалистического права, предназначенные осуществлять данное направление, объединяют в себе главным образом методы, гарантирующие устойчивость воли субъектов в реализации установленных нормативных предписаний и в достижении так называемого юридического результата (эффекта). Такого рода методы присущи, в частности, нормам административного, финансового, гражданского и ряда других отраслей социалистического права, где в качестве субъектов выступают как отдельные граждане, так и государственные органы и общественные организации. К данной категории методов относятся, например, «автономность», «соподчиненность», «плановость» и т. д.

Особое место среди методов, гарантирующих устойчивость сложившихся общественных отношений, занимают различные виды договорного метода, используемые в сфере гражданского оборота, сфере трудовых отношений и т. д. Одной из разновидностей договорного метода, гарантирующего устойчивость общественных отношений, является метод заказа, получивший широкое распространение в подрядных отношениях. Эффективность этого метода в подрядных отношениях позволила использовать его и во взаимоотношениях таких субъектов, как торговые организации и предприятия промышленности товаров народного потребления¹.

В данном случае сущность указанного метода заключается в том, что предложения торговой организации относительно тех или иных предметов потребления, сформулированные на основе тщательного изучения

¹ См. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 августа 1960 г. «О мерах по дальнейшему улучшению торговли» (СП СССР 1960 г. № 14, ст. 114; см. также СП СССР 1963 г. № 17, ст. 176).

спроса и потребностей покупателей, с одной стороны, выступают в качестве непосредственного мотивационного средства в планировании производства и тем самым гарантируют устойчивый, непрерывный производственный процесс по выпуску предприятиями продукции, а с другой стороны, заказ обеспечивает равномерное поступление пользующихся спросом товаров в торговые организации и тем самым создает прочную основу для систематического удовлетворения потребностей покупателей. Таким образом, метод прямого заказа обеспечивает упорядоченность, целесообразную результативность и прочную гарантированность во взаимоотношениях между заказчиками и поставщиками.

Посредством правового регулирования не только закрепляются часто повторяющиеся общественные отношения. Для социалистического права характерна и такая функция регулирования, как способствование изменению и совершенствованию существующих отношений, а также возникновению новых общественных отношений, для которых созрели объективные предпосылки.

Названная функция правового регулирования вызывает к жизни и специальные методы регулирования стимулирующего свойства, непосредственное назначение которых сводится к тому, чтобы побуждать волевые поступки отдельных членов или коллективов общества, отвечающие новым общественным отношениям. Частными разновидностями методов стимулирующего свойства служат, например, рекомендательный и поощрительный методы.

Сущность рекомендательного метода состоит в том, что в нормативных предписаниях содержится совет без прямой обязывающей регламентации относительно желаемого поведения, следование которому позволит наиболее эффективно достигнуть результата, выгодного конкретному коллективу или всему обществу. Кроме того, рекомендательный метод, как правило, предполагает установление определенных условий поддержки, обеспечивающих реализацию избранного поведения.

Особенность рекомендательного метода состоит в том, что, предписывая субъектам определенное поведение, он одновременно предоставляет им право самостоятельно решать вопрос об объеме, форме и путях реализации этого поведения. В связи с этим П. Е. Недбайло пра-

вильно отмечает, что в одних случаях рекомендация предоставляет право субъектам выбирать то или иное решение, в других — обязывает принять определенное решение, но позволяет конкретизировать положение нормы исходя из реальных возможностей данного субъекта¹.

Несомненно, стимулирующим свойством обладает и поощрительный метод, устанавливающий такое состояние воли субъекта, при котором последний свободен выбирать предписываемое улучшенное поведение с расчетом получить определенные льготы, блага в случае достижения предполагаемого результата. Особенность поощрительного метода заключается в том, что в нормах права содержатся указания на определенный вариант поведения, следование которому желательно для всего общества, но не обязательно для каждого отдельного субъекта. Однако выбор такого поведения подкрепляется обещанием наделить субъекта благами сверх общепринятых норм.

Поощрительный метод выражается в разнообразных поощрительных нормах и особенно широко применяется при регулировании трудовых отношений. Конкретное воплощение поощрительный метод находит в установлении разнообразных поощрительных мер материального и морального характера.

Рекомендательный и поощрительный методы, имея общее назначение стимулировать совершенствование, улучшение общественных отношений, отличаются непосредственным характером определения состояния воли субъектов. Если рекомендация, формулируя совет относительно желаемого правила, указывает лишь на то, что избранный вариант поведения сам по себе сулит определенные преимущества по сравнению с обыденным, то поощрение наряду с указанием желаемого поведения устанавливает определенные блага в качестве вознаграждения за выбранное улучшенное поведение и достигнутый результат. Поэтому поощрительный метод характеризуется большей определенностью состояния воли субъектов, чем это имеет место в рекомендациях.

Важной функцией социалистического правового регулирования является вытеснение старых, чуждых социа-

¹ См. П. Е. Недбайло, Применение советских правовых норм, стр. 84—85.

лизму общественных отношений. Указанная функция выражается главным образом в том, что в нормах права устанавливаются запреты отдельных поступков с указанием невыгодных последствий, которые могут наступить в случае нарушения запрета. Осуществлению данной функции способствуют особые методы регулирования — способы принудительного воздействия. Их сущность состоит в том, что они содержат угрозу наступления невыгодных последствий в результате неправомерного поведения. Тем самым вызывается такое состояние воли субъектов, при котором последние осознают необходимость соблюдения установленного порядка и воздерживаются от его нарушения, чтобы не вызвать осуждения общества, коллектива. В таком случае способы принудительного воздействия выступают в качестве превентивного средства воздействия.

Когда же запрет не соблюден и предписание нарушено, способы принудительного воздействия выражаются в причинении нарушителю определенных лишений, которые вызывают переживания виновного, побуждают его к критической оценке своего поведения, к выводам на будущее. Здесь способы принудительного воздействия выступают в качестве реального средства установления должного состояния воли того субъекта, который самостоятельно не желает подчиниться установленному порядку и получает со стороны общества соответствующее возмездие, испытывая на себе справедливую кару.

В целом способы принудительного воздействия как превентивного, так и реального характера рассчитаны на то, чтобы направить волю субъектов в соответствие с интересами общества, коллектива, хотя самостоятельно данные субъекты желают вести себя иначе, вопреки установленному правопорядку.

Способы принудительного воздействия разнообразны по своей природе и конкретному назначению. Советское право исходя из характера и степени опасности правонарушений предусматривает следующие виды способов принуждения: уголовное наказание, административные, дисциплинарные и имущественные взыскания, а также меры общественного воздействия. Каждая из указанных разновидностей имеет свои специальные подразделения. Например, ст. ст. 21—23 Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик и соответствующие

статьи республиканских уголовных кодексов устанавливают виды наказания за уголовные преступления. Кроме того, каждая статья Особенной части уголовного кодекса предусматривает наряду с видом наказания также и его определенную меру. Соответствующие подразделения имеют и всевозможные меры административного, дисциплинарного и имущественного взысканий.

Приведенная выше классификация способов правового регулирования так называемого материального характера не претендует на исчерпывающую полноту. Можно найти другие классификационные основания и сгруппировать методы по-иному. Кроме того, нельзя считать полным и весь объем способов правового регулирования, кратко освещенных в тексте. Дальнейшее исследование норм социалистического права позволит выявить разновидности способов, с помощью которых осуществляется организация воли членов социалистического общества в целях строительства коммунистического общества.

Методы процессуального характера используются главным образом при применении норм материального права. К методам процессуального характера следует отнести также и методы, используемые в сфере социалистического правотворчества. Специфика методов процессуального характера заключается в том, что они в качестве своего непосредственного объекта имеют волю особых субъектов, таких, которые обладают официальными полномочиями создавать и применять в той или иной сфере государственной деятельности нормы социалистического права.

В своем подавляющем большинстве эта группа методов заключается в соответствующих нормах процессуального права. Методы процессуального характера весьма разнообразны и могут быть классифицированы по разным основаниям. Например, в качестве классификационного основания можно взять структуру правового регулирования, т. е. систему организационно-правовых форм деятельности органов государства. Данное основание позволяет различать методы правотворчества и методы правоприменения.

Методы правотворчества используются в деятельности органов государства и отдельных должностных лиц по установлению норм социалистического права. Назначение этих методов сводится к тому, чтобы установить

определенное состояние воли субъектов, на которых возложены функции непосредственного правообразования. К методам правотворчества можно отнести такие методы, как субординация, делегация, санкционирование, каждый из которых имеет свою природу и назначение. Например, метод субординации выражается в установлении такого состояния воли правотворящих субъектов, при котором один из них обязывается конституционными нормами всегда руководствоваться в своей деятельности по правотворчеству общими нормативными предписаниями, установленными другим субъектом — вышестоящим органом. Так, Совет Министров СССР принимает свои нормативные постановления на основе и во исполнение законов Верховного Совета СССР.

Метод санкционирования выражается, например, в том, что отдельные правотворящие органы в силу своей правовой природы обязываются окончательно определить юридическую силу норм, принимаемых подотчетными органами. Так определяются взаимоотношения между Верховными Советами и их Президиумами. Последние правомочны принимать нормативные указы, вносящие изменения в действующее законодательство, которые подлежат утверждению в качестве закона на очередной сессии Верховного Совета.

Методы правоприменения более разнообразны и различаются в зависимости от того, в какой конкретной организационно-правовой форме деятельности они используются. Например, при регулировании правонаделительной деятельности широко применяются такие методы, как визирование, утверждение, согласование. Так, всякое индивидуальное предписание, содержащее в себе определение субъективных прав одних лиц и соответствующих юридических обязанностей других, не может быть издано руководителем исполкома местного Совета без соответствующей визы заведующих отделами, непосредственно заинтересованных в разрешаемом вопросе. Расчет по заработной плате бухгалтерия предприятия не может произвести без соответствующего утверждения расчетов руководителем данного предприятия.

Своеобразные методы правового регулирования используются при регламентировании правоохранительной деятельности. Например, в стадии предварительного расследования при регулировании взаимоотношений

следователя и прокурора используется метод предварительного санкционирования (следователь не может произвести обыск без санкции прокурора), метод утверждения (обвинительное заключение следователя по делу может быть передано в суд только после утверждения его прокурором) и т. д. При регулировании взаимоотношений между следователем, с одной стороны, и свидетелем, экспертом — с другой, используется, например, метод предупреждения об ответственности за ложные показания, заключение и т. д. Особой природой и содержанием отличаются методы остальных организационных форм правоохраны — надзорной, правообеспечительной, реализации мер государственного принуждения.

5. Предложенная характеристика способов правового регулирования, особенно такой их разновидности, как методы принудительного воздействия, и определение их места в системе научного управления обществом дают основание предпринять попытку решить по-иному вопрос о понятии юридической ответственности и ее соотношении с мерами государственного принуждения.

Социальная ответственность, в том числе и юридическая, представляет собой специфическое взаимоотношение личности с обществом. Необходимость и возможность ответственности индивида вытекает из общественной природы человека, из существования относительной свободы воли личности, означающей в самом общем виде присущий человеку избирательный характер поведения, из урегулированности общественных отношений различными социальными нормами. Поэтому свобода воли человека и ее связь с относительной нормативной урегулированностью общественных отношений представляют собой отправные моменты в исследовании не только правового положения личности вообще, но и проблемы юридической ответственности. Для доказательства этого утверждения достаточно сослаться на Ф. Энгельса, который писал, что «заключать договоры могут люди, которые в состоянии свободно располагать своей личностью, поступками и имуществом и равноправны по отношению друг к другу». И далее: «Человек только в том случае несет полную ответственность за свои поступки, если он совершил их, обладая полной свободой воли...»¹. Таким образом, чело-

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 21, стр. 82.

век признается ответственным за поступок только тогда, когда его поведение было свободным, т. е. когда в определенной объективной ситуации совершение данного поступка зависело от социального положения индивида, а также от его интеллектуально-волевых качеств.

С точки зрения этого положения, подчеркивающего прежде всего социально-психологический характер ответственности индивида, в настоящем разделе дается критический анализ имеющихся определений понятия юридической ответственности и соответственно предлагается определение юридической ответственности как одного из составных звеньев (элементов) научного управления обществом¹.

В течение длительного времени проблемы юридической ответственности исследовались исключительно в плане отраслевых юридических наук. Однако отдельные ученые постепенно пришли к выводу, что исследования по проблеме юридической ответственности будут более плодотворными, если проводить их и в общетеоретическом аспекте. Так, в 1955 году в редакционной статье журнала «Советское государство и право» говорилось: «Пора понять, наконец, что вопросы... ответственности — это вопросы общей теории права, имеющей прямое и непосредственное отношение ко многим конкретным отраслям права...»².

В последние годы в юридической литературе сделаны попытки разработать в общетеоретическом плане понятие юридической ответственности, ее принципов и разновидностей³. Так как литература по общетеоретичес-

¹ Юридическая ответственность как составной, необходимый элемент научного управления обществом, выделяется рядом авторов, См., например, В. К. Мамутов, Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях как средство экономического стимулирования производства (в кн. «Проблемы ответственности хозяйственных органов в новых условиях планирования и экономического стимулирования промышленного производства», Донецк, 1967, стр. 54); И. М. Разнатовский, Некоторые вопросы ответственности хозяйственных органов в новых условиях планирования и материального стимулирования (там же, стр. 116). Той же позиции придерживается И. А. Галаган (см. И. А. Галаган, Административная ответственность в СССР, Воронеж, 1970, стр. 20).

² «Советское государство и право» 1955 г. № 2, стр. 6.

³ См. И. С. Самощенко, К вопросу о причинности в области юридической ответственности (в кн. «Вопросы общей теории права»,

ким вопросам ответственности представлена авторами, специализирующимися по различным отраслям юридической науки, то понятна несогласованность в выводах о понятии юридической ответственности, и прежде всего в установлении общего родового признака данной категории. Если попытаться хотя бы кратко охарактеризовать позиции отдельных авторов относительно родового признака понятия юридической ответственности, то все имеющиеся высказывания по этому вопросу можно объединить в две группы.

Одна группа отличается тем, что в той или иной степени отождествляется юридическая ответственность с мерами государственно-принудительного воздействия. Так, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский понимают под ответственностью меры принуждения и соблюдения норм права, применяемые органами государства к тем, кто эти нормы нарушает. В частности, названные авторы утверждают: «Ответственность по советскому праву следует определять как меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного или имущественного порядка»¹. Приведенное определение почти ничем не отличается от даваемого одним из этих авторов определения наказания², несомненно являющегося одной из форм государственного принуждения.

Госюриздат, 1960); его же, Юридическая ответственность в советском обществе («Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2(19), М., 1964); И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин, Ответственность по советскому законодательству, «Юридическая литература», 1971; О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1962, стр. 85—101; С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 182—203; «Общая теория советского права», стр. 415—442; Л. В. Головкин, Отношения юридической ответственности в плане теории правоотношений, автореферат канд. дисс., М., 1970.

¹ О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, указ. работа, стр. 314, 318.

² См. М. Д. Шаргородский, Наказание по советскому уголовному праву, Госюриздат, 1958, стр. 6—7. Здесь следующим образом определяется наказание: «Наказание выражает отрицательную оценку преступника и его деяния государством и заключается в лишении преступника каких-либо принадлежащих ему благ».

Полное отождествление юридической ответственности с мерами государственного принуждения обнаруживается у И. А. Галагана, который считает, что под ответственностью в советском праве «следует понимать конкретные меры государственного принуждения, применяемые уполномоченными на то органами Советского государства и должностными лицами..., содержащие государственное осуждение противоправным действиям и выражающиеся в отрицательных для правонарушителя последствиях»¹.

По существу, на тех же позициях стоят И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшин². Поддерживает эту трактовку юридической ответственности О. Э. Лейст, утверждая, что «юридическая ответственность есть применение и осуществление санкции; ее основным содержанием является реализация права на наказание, взыскание, принудительное исполнение, возникающего в результате правонарушения»³.

Представляется, что все концепции, сводящие юридическую ответственность к государственно-принудительным мерам или отождествляющие ее с последними, нельзя признать удачными. Они не отражают действительного сложного состояния этого правового института⁴ и в некотором роде игнорируют интеллектуально-волевой, личностной аспект ответственности. Данная концепция выводит личность индивида из сферы непосредственного внимания, сосредоточивая его исключительно на мерах воздействия на личность. При этом не учитывается состояние индивида, воспринимающего на себя меры воздействия. Между тем меры государственного принуждения не являются самоцелью в любом об-

¹ И. А. Галаган, К вопросу о понятии ответственности по советскому праву («Ученые записки Новгородского педагогического института», т. IV, 1958, стр. 255); его же, Административная ответственность в СССР, стр. 39.

² См. И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин, указ. работа, стр. 54.

³ О. Э. Лейст, Санкции в советском праве, Госюриздат, 1962, стр. 94.

⁴ К выводу о том, что отождествление юридической ответственности с мерами государственного принуждения не соответствует действительному положению вещей, пришел недавно и М. Д. Шаргородский, признавший ошибочность своей прежней концепции ответственности (см. «Правоведение» 1968 г. № 1, стр. 47).

ществе, а тем более в социалистическом. Они устанавливаются главным образом потому, что общество нуждается в особых средствах воздействия на личность с целью достижения определенных результатов в поведении субъекта, нарушающего правопорядок. Поэтому они предполагают такое состояние личности, при котором она способна воспринимать эти меры воздействия. И в этом смысле категория ответственности сводится в основном к собственному состоянию личности индивида, выступающего в качестве объекта приложения внешнего принудительного воздействия на личность.

Имея в виду органическую связь ответственности и мер государственного воздействия, нельзя в то же время забывать, что меры государственного воздействия представляют собой фактор внешнего порядка по отношению к индивиду, а ответственность есть личностное свойство. Оно раскрывает следующие стороны проявления интеллектуально-волевого содержания: за что отвечать, перед кем отвечать и как отвечать. Ответы на эти вопросы лишней раз подчеркивают, что ответственность — качество индивида, выражающееся в определенных свойствах реагировать на внешние принудительные меры воздействия.

Таким образом, приведенные выше соображения относительно юридической ответственности в действительности касаются не собственно категории ответственности, а прежде всего мер государственного принуждения, которые по отношению к ответственности являются своего рода юридическим эффектом, материализацией ответственности¹.

Подобные взгляды на ответственность в известной степени имеют своим источником традиционное понимание юридической ответственности, сложившееся в отдель-

¹ С нашей точки зрения, нельзя признать правомерной постановку вопроса о так называемых «функциях ответственности» (см. «Хозяйственное право» под ред. В. В. Лаптева, «Юридическая литература», 1967, стр. 199) и «индивидуализации ответственности» (М. Х. Фарукшин), ибо такими свойствами обладают только меры государственного принуждения. Впервые на указанные свойства обратили внимание ученые, занимающиеся исследованием вопросов о наказании (см., например, И. И. Карпец, Индивидуализация наказания, Госюриздат, 1961). Перенесение выводов, сделанных применительно к мерам принуждения, на характеристику ответственности, неправильно с методологической точки зрения.

ных отраслях нашего законодательства и в науке гражданского, административного и трудового права. Здесь под ответственностью понимают главным образом меры принудительного воздействия на правонарушителя. Пожалуй, есть только одно исключение из этой традиции — определенного рода разграничение понятий ответственности и наказания в отрасли уголовного права (см. ст.ст. 3, 4, 5 и др. Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, ст.ст. 3, 4, 5 и др. УК РСФСР)¹.

В связи с этим в науке советского уголовного права сформировалось несколько иное представление о понятии уголовной ответственности. Так, отдельные авторы вполне определенно разграничивают понятия ответственности и наказания, напоминая, что если ответственность сводится лишь к принуждению, к реализации наказания, то, очевидно, нет надобности и необходимости в существовании ее самостоятельного понятия в уголовном законе. На самом же деле уголовная ответственность представляет собой сложный юридический институт, который не может быть сведен к институту наказания. Иной взгляд противоречит действующему уголовному и уголовно-процессуальному законодательству, которое различает уголовную ответственность и уголовное наказание как два хотя и взаимосвязанных, но совершенно самостоятельных правовых института.

Ряд криминалистов попытались дать определение понятия уголовной ответственности с выделением в нем общего родового признака, который бы подчеркивал общность юридической ответственности с правовым положением личности вообще и одновременно отражал бы содержание ответственности как относительно самостоятельного правового явления. Одним из первых сформулировал такое определение уголовной ответственности М. А. Шнейдер. Он пишет: «Уголовная ответственность означает вытекающую из уголовного закона

¹ Необходимость различать эти понятия подчеркивал Верховный Суд СССР. Так, определение Военной коллегии от 10 ноября 1960 г. по делу Пономарева гласит: «Применяя ст. 43 Основ уголовного законодательства СССР..., необходимо иметь в виду, что она состоит из двух частей, одна из которых предусматривает освобождение от уголовной ответственности, а вторая — освобождение от наказания» («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1961 г. № 2, стр. 30).

обязанность лица дать отчет перед советским судом в своих общественно опасных действиях и понести заслуженное осуждение и наказание в случае виновного причинения вреда»¹.

Более четкое разграничение понятий уголовной ответственности и уголовного наказания содержится в работах Я. М. Брайнина², Б. В. Волженкина³. Б. В. Волженкин, например, считает общим признаком уголовной ответственности обязанность лица отвечать за совершенное преступление и подчиниться заслуженной мере государственного принуждения. Под наказанием же он понимает меру государственного принуждения, применяемую судом за совершение преступления, которая выражает отрицательную оценку преступнику и его действиям и заключается в лишении преступника каких-либо принадлежащих ему благ.

В работах по общей теории права концепцию, различающую категории юридической ответственности и меры государственно-принудительного воздействия разделяет С. С. Алексеев. Он считает, что специфические черты юридической ответственности наиболее ярко выражаются в том случае, когда при ее характеристике указывается на обязанность претерпевания мер государственно-принудительного воздействия, т. е. на обязанность отвечать за правонарушение. Последнюю автор трактует не как простую обязанность что-то сделать или от чего-то воздержаться, а прежде всего как обязанность принимать меры воздействия и соотносить с ними свое поведение. Исходя из этого, С. С. Алексеев формулирует следующее определение: «Правовая ответственность — это обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воз-

¹ М. А. Шнейдер, Учебно-методическое письмо по советскому уголовному праву для студентов ВЮЗИ, М., 1950, стр. 37.

² См. Я. М. Брайнин, Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве, Госюриздат, 1963, стр. 8—26.

³ См. Б. В. Волженкин, Общественная опасность преступника и ее значение для уголовной ответственности и наказания по советскому уголовному праву, автореферат канд. дисс., Л., 1964, стр. 10—17. Признает уголовную ответственность как обязанность отвечать за совершенное правонарушение и нести личный или имущественный ущерб, указанный в санкции закона, А. А. Пионтковский (см. А. А. Пионтковский, О понятии уголовной ответственности, «Советское государство и право» 1967 г. № 12, стр. 40).

действия за совершенное правонарушение в форме лишений личного, организационного или имущественного характера»¹.

Ценным в данном определении юридической ответственности является не только указание на такой признак, как обязанность, что ограничивает ее от мер принуждения, а прежде всего указание на состояние этой обязанности, выражающееся в претерпевании правонарушителем применяемых к нему мер воздействия. Именно этим подчеркивается существенный момент в содержании юридической ответственности, раскрывающий ее личный, интеллектуально-волевой характер.

Однако, к сожалению, С. С. Алексеев не проявляет надлежащей последовательности и заявляет, что ответственность означает реализацию санкций норм. С этой точки зрения правовая ответственность является реагированием на общественный проступок, когда на лицо возлагаются определенные невыгодные последствия².

При определении понятия юридической ответственности нередко в качестве родового признака ответственности берется правоотношение. Причем некоторые авторы понимают ответственность как совокупность ряда правоотношений, возникающих в результате правонарушения. Например, О. Э. Лейст пишет: «Из факта правонарушения возникает ряд отношений между органами государства, с одной стороны, и правонарушителем — с другой, отношений, складывающихся в процессе расследования дела, определения меры государственного воз-

¹ С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 2, стр. 184. Любопытно отметить, что тождественное определение юридической ответственности сейчас дает М. Д. Шаргородский. Он, например, пишет: «Юридическая ответственность — это правовая обязанность правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения, порицающие его за виновно совершенное противоправное деяние и заключающиеся в лишениях личного и имущественного характера» (см. «Правоведение» 1968 г. № 1, стр. 46). Это свидетельствует о том, что более глубокие и тщательные исследования проблемы охранительных правоотношений и особенно проблемы соотношения личности, общества и государства неизбежно приводят к признанию необходимости разграничения юридической ответственности и мер государственного принуждения.

² См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 182—184.

действия, подлежащей применению, назначения и реализации этой меры. Эти отношения в своей совокупности и охватываются общим понятием «ответственность»¹.

Другие же полагают, что ответственность как правоотношение есть форма определенного содержания. Так, авторы учебника «Хозяйственное право» утверждают, что имущественная ответственность за нарушение обязательств «может быть определена как правоотношение, содержанием которого являются невыгодные имущественные последствия для нарушителя, возникающие вследствие осуждения виновного поведения и обеспеченные возможностью государственного принуждения»².

На наш взгляд, концепции, отождествляющие юридическую ответственность с правоотношением, нельзя признать приемлемыми, так как они не соотносятся с элементарными представлениями о структуре правоотношения как одной из форм перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений. Юридическая ответственность характеризует юридическое качество только одной стороны возникающего в результате правонарушения охранительного правоотношения. Другая же сторона данной социальной связи обладает определенным правомочием, которое корреспондирует ответственности. В самых общих чертах структура охранительного правоотношения выглядит следующим образом: в качестве основания возникшей социальной связи выступает правонарушение и, как следствие, на одну сторону (правонарушителя) возлагается ответственность, другая же сторона (уполномоченный орган государства или должностное лицо) приобретает корреспондирующее правомочие по применению мер государственного воздействия. Поэтому ответственность представляет собой только коррелятив соответствующего правомочия, и они в совокупности составляют содержание охранительного правоотношения. Иными словами, ответственность есть один из составных компонентов правоотношения.

¹ О. Э. Лейст, указ. работа, стр. 85.

² «Хозяйственное право» под ред. В. В. Лаптева, «Юридическая литература», 1967, стр. 196—197.

2. Приведенные выше суждения по вопросам юридической ответственности свидетельствуют о том, что научные поиски в указанной области связаны с попыткой найти прежде всего общий родовый признак ответственности, который раскрывал бы ее содержание и место в системе правовых категорий. Разнообразие точек зрения по поводу понимания категории юридической ответственности свидетельствует о том, что, по справедливому замечанию С. С. Алексеева, «вопрос о наиболее характерном признаке содержания правовой ответственности нуждается в дальнейшем обсуждении»¹.

Поддерживая мнение тех авторов, которые выделяют юридическую ответственность в самостоятельную категорию, отличную от мер принудительного воздействия и отражающую личные, интеллектуально-волевые свойства субъектов, отметим, что используемый ими в качестве общего родового признака ответственности термин «обязанность» не совсем удачен. Не спасает положения и оговорка о том, что под ответственностью понимается обязанность не в обычном словоупотреблении, а в ином, особом значении.

Когда понятие ответственности определяется через обязанность в качестве родового признака, то игнорируется традиционное представление о последней как позитивном, дозволяемом предписании поведения одной из сторон правоотношения. Большинство авторов понимают обязанность как требуемые законом вид и меру должного (необходимого) поведения одного лица, соответствующее субъективному праву другого². Исходя из этого, видимо, будет более правильным считать, что ответственность представляет собой установленные государством последствия неисполнения обязанности, где ответственность выступает в качестве самостоятельного правоохранительного явления. Следовательно, в отличие от обязанности категория ответственности используется для характеристики правового состояния,

¹ С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 187.

² См. Н. Г. Александров, *Право и законность в период развернутого строительства коммунизма*, стр. 225; С. Ф. Кечекьян, *Правоотношения в социалистическом обществе*, изд-во АН СССР, 1958, стр. 60, и др.

которое является «второй» ступенью и наступает в случае нарушения установленной обязанности, т. е. она отражает правовое состояние субъекта, наступившее после виновного неисполнения обязанности. Видимо, для того чтобы точнее отразить состояние, наступающее после неисполнения обязанности, в законодательстве употребляется термин «ответственность», отражающий состояние, совершенно отличное от того, которое обозначается словом «обязанность». По нашему мнению, совершенно справедливо высказывание Е. В. Додина о том, что «институт административной ответственности проявляется как инструмент, призванный «обеспечить надлежащее выполнение должностными лицами своих обязанностей...»¹. Авторы, предлагающие использовать для характеристики родового признака ответственности термин «правовая обязанность», обосновывают это тем, что нельзя отождествлять меры государственного принуждения и ответственность и рассматривать их как самостоятельные явления². Но в таком случае нельзя признать правомерным отождествление ответственности и обязанности, которые также имеют различное содержание, неодинаковые функции и отражают различное правовое состояние субъектов.

Представляется, что при характеристике содержания ответственности надо исходить прежде всего из понимания правового статуса как наиболее существенной категории, определяющей правовое положение членов общества, в котором ответственность наряду с правомочием (субъективным правом) и обязанностью является одним из общих компонентов³.

¹ См. Е. В. Додин, Ответственность должностных лиц промышленных предприятий по советскому административному праву («Проблемы ответственности хозорганов в новых условиях планирования и экономического стимулирования промышленного производства»). Материалы научной конференции, Донецк, 1967, стр. 289).

² Трудно согласиться с утверждением С. Е. Вицина о том, что в качестве составной части содержания ответственности выступает «право лица нести уголовную ответственность в границах закона» (см. «Правоведение» 1968 г. № 8, стр. 154). Обладать правом на ответственность просто невозможно хотя бы потому, что они являются антиподами одной социальной связи.

³ Юридическую ответственность ставят в одну плоскость с правомочиями и обязанностями и считают ее составным компонентом правового положения личности целый ряд ученых. Например, В. К.

Допуская известную аналогию с субъективным правом и юридической обязанностью, взяв за основу их формально-нормативный характер и учитывая специфическое назначение юридической ответственности, последнюю можно определить как *вид и меру принудительного претерпевания правонарушителем лишения благ, непосредственно ему принадлежащих*.

Данное определение юридической ответственности нуждается в уточнении с точки зрения раскрытия ее интеллектуально-волевого содержания. В литературе уже поднимался вопрос о том, что «возможность» или «долженствование» определенного поведения как содержание права и обязанности не раскрывает ни сути психического отношения субъекта правоотношения к своему поведению, ни фактических возможностей осуществления права или исполнения обязанностей. Поэтому отдельные авторы предлагают указывать на интеллектуально-волевые свойства права и обязанности. Интересно решает этот вопрос С. В. Курылев. Он пишет: «Субъективное право устанавливается законом для удовлетворения собственного интереса, поэтому субъективному праву присуще свойство распоряжаемости, а отсюда его независимость от воли контрагента в правоотношении. Напротив, обязанность устанавливается ради интересов другого, поэтому для обязанности характерна связанность волей контрагента правоотношения (управомоченного)»¹.

Таким образом, формально-нормативный аспект субъективного права и юридической обязанности наполняется еще и интеллектуально-волевым содержанием, которым определяются психическое отношение субъектов к своему поведению и фактические возможности осуществления прав и обязанностей. Разумеется, предложенное С. В. Курылевым решение вопроса нельзя

Мамутов считает, что совершенная система управления требует не только четкого определения прав и обязанностей хозорганов, но и «определения их ответственности» (см. В. К. Мамутов, указ. работа, стр. 45). Подобные мысли высказаны и В. М. Чхиквадзе в работе «Актуальные проблемы советской юридической науки», «Знание», 1967, стр. 29; см. также В. Д. Попков, Советский гражданин, «Вестник МГУ». Право. 1968 г. № 1, стр. 11—12.

¹ С. В. Курылев, Установление истины в советском правосудии, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 24.

признать абсолютно верным, но оно ценно самой постановкой вопроса, попыткой более глубокого раскрытия интеллектуально-волевого содержания юридической ответственности.

Юридическая ответственность — наиболее важный компонент правового статуса личности. Имея в виду сложный характер интеллектуально-волевого содержания юридической ответственности, можно дать следующее ее определение. *Юридическая ответственность есть признаваемая государством способность лица (гражданина, учреждения, органа государства, должностного лица и т. д.) отдавать отчет в своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственно-принудительного воздействия в форме лишения благ, непосредственно ему принадлежащих.*

Выделение в качестве родового признака ответственности *признаваемой государством способности лица* можно обосновать ссылками на ряд законодательных положений. Например, гражданскому законодательству известен институт дееспособности (ст. 11 ГК РСФСР), а уголовному — невменяемости (ст. 11 УК РСФСР). Законодательная характеристика невменяемости нацеливает на понимание ответственности как особого рода способности исходя из того, как она формулируется в законе: «Не подлежит уголовной ответственности лицо, которое во время совершения общественно опасного деяния находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло отдавать себе отчета в действиях или руководить ими вследствие хронической душевной болезни, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния». Таким образом, если рассуждать от противного, то ответственность предполагает в качестве основного свойства индивида обладание сознательной волей, т. е. способностью отдавать полный отчет в своих действиях и руководить ими¹. Иначе говоря, необходимо обладать нормальной

¹ В философской литературе отдельные авторы считают, что ответственность — это «способность человека предвидеть результаты своей деятельности и определять ее, исходя из того, какую пользу или вред она может принести обществу» (см. В. П. Тугаринов, Личность и общество, «Мысль», 1965, стр. 52). Данное положение вызвало справедливый упрек со стороны М. Д. Шаргородского, который отметил, что понятие способности как содержательного элемен-

и зрелой психикой, чтобы иметь возможность отвечать за свои действия.

Указание на способность как родовой признак ответственности более соотнобразуется с целесообразностью применения к правонарушителю, привлеченному к ответственности, мер принудительного воздействия. Если понимать юридическую ответственность как специфическую способность индивида, то, учитывая личные качества правонарушителя, характер его психики, органы, назначающие и реализующие меры государственного принуждения, будут, несомненно, озабочены поисками наиболее эффективных путей перевоспитания привлеченного к ответственности и, следовательно, правильного решения вопроса об индивидуализации наказания. А для этого надо не только констатировать наличие в действиях виновного признаков правонарушения, но и хорошо знать, что представляет собой виновный, почему он совершил данное правонарушение, насколько оно согласуется или, напротив, расходится со всем его поведением, с его взглядами, наклонностями и т. д. Правильно пишет по этому поводу А. Б. Сахаров, что лишь «при этом условии можно успешно выполнить задачу социалистического правосудия — не только признать или отвергнуть обвинение, но и избрать такие меры воздействия на виновного, которые будут максимально содействовать его исправлению и перевоспитанию и в то же время обеспечивать осуществление общего предупреждения преступлений»¹.

Если признать, что ответственность является одним из компонентов правового положения участников отно-

та ответственности дает основание утверждать, что это «не ответственность, а лишь предпосылка, условие, дающее возможность обосновать ответственность» (см. «Правоведение» 1968 г. № 1, стр. 91). Предлагаемое нами понятие ответственности как способности имеет в качестве исходного основания правосубъектность (правоееспособность), которая является не только предпосылкой конкретной ответственности, но одновременно и ядром ее. Правовое положение личности предполагает, что нормальные люди обладают правосубъектностью на всех этапах осуществления своего правового статуса. Поэтому не должно вызывать возражений то, что ответственность есть способность. Правоееспособность, будучи предпосылкой ответственности, не теряет своего определяющего значения и в основном явлении — ответственности, составляя ее сущность.

¹ А. Б. Сахаров, О личности преступника и причинах преступности в СССР, Госюриздат, 1961, стр. 23—24.

шений, то, видимо, будет оправданным и такое решение вопроса, когда общее понятие ответственности расчлениется на два относительно самостоятельных. В нашей науке уже давно проводится разграничение правосубъектности и субъективного права. Первая представляет собой общую предпосылку, на основе которой при наличии определенных условий (юридических фактов) у лица возникает субъективное право или юридическая обязанность.

Аналогично с этим и ответственность можно расчленить на два понятия. Когда речь идет об установлении какой-либо ответственности, то имеется в виду общая предпосылка, и ее можно условно обозначить как статутная ответственность. При наличии конкретного правонарушения конкретное лицо привлекается к ответственности, которую можно обозначить как субъективная ответственность.

Возможность выделения в ответственности относительно самостоятельных понятий отмечалась в зарубежной юридической литературе. Например, немецкие криминалисты Шюсселер и Гератс¹, основываясь на существовании в немецком языке двух терминов, которыми обозначается ответственность — «Verantwortung» и «Verantwortlichkeit», различают в юридической ответственности два относительно самостоятельных понятия: одно из них имеет абстрактное, отвлеченное значение и представляет собой установленную вообще способность выполнять требования права, а второе отражает определенное качество, свойство и имеет в виду способность отвечать за конкретное совершенное правонарушение. Представляется, что эти выводы полностью соответствуют реальному состоянию такого правового явления, как юридическая ответственность.

Юридическая ответственность, так же как и субъективное право и юридическая обязанность, может быть рассмотрена и по стадиям осуществления. В литературе по этому поводу имеются определенные суждения, связанные с характеристикой уголовной ответственности. Например, В. И. Курляндский рассматривает процесс

¹ R. Schusseler, Die Rechtsverletzungen im Sozialistischen Staat und ihre Bekämpfung, Berlin, 1958; Cerats, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit in der DDR, Berlin, 1952.

осуществления уголовной ответственности по стадиям уголовно-правового отношения. Он полагает, что уголовно-правовое отношение с момента совершения преступления «проходит ряд стадий, в которых от имени государства выступают различные органы... и заканчивается — в типичных условиях — отбыванием виновным лицом наказания с сохранением в ряде случаев уголовно-правовых последствий в виде судимости»¹.

В юридической литературе имеются более определенные высказывания относительно стадий осуществления уголовной ответственности. Так, А. И. Яковлев предлагает рассматривать осуществление уголовной ответственности по четырем этапам. «Первый этап реализации ответственности начинается с момента совершения преступления, второй — с момента привлечения лица в качестве обвиняемого, на третьем — «судебном» этапе происходит осуществление уголовной ответственности ввиду назначения конкретного наказания и, наконец, последний, заключительный этап реализации уголовной ответственности — исполнение наказания»². Признавая обоснованной саму постановку вопроса о стадиях (этапах) осуществления ответственности, в то же время трудно согласиться с предлагаемым решением вопроса по существу. Прежде всего, весь процесс осуществления ответственности нельзя именовать реализацией. В действительности реализация ответственности, т. е. упорядочение общественных отношений, преследуемое институтом ответственности, является завершающим этапом ее осуществления, этапом достижения цели. Кроме того, в указанных стадиях раскрытия процесса осуществления собственно ответственности нет. Речь идет в основном о чисто процессуальных моментах, которые хотя и имеют определенное назначение, но не характеризуют материально-правовой аспект осуществления ответственности. Наконец, А. И. Яковлев допускает своего рода подмену стадии осуществления ответственности стадиями осуществления правомочия (субъективного права) уполномоченных на применение наказания органов. Это осо-

¹ В. И. Курляндский, Уголовная ответственность и меры общественного воздействия, «Юридическая литература», 1965, стр. 19.

² «Правоведение» 1968 г. № 2, стр. 155.

бенно наглядно видно при характеристике третьего и четвертого этапа.

Представляется, что в обобщенном виде, в плане осуществления юридической ответственности вообще, а не какой-то ее формы (уголовной, административной и т. д.) можно различать следующие стадии: 1) стадия общего состояния; 2) стадия привлечения к ответственности; 3) стадия установления ответственности; 4) стадия реализации. Каждая из названных стадий осуществления ответственности связана с проявлением определенных жизненных обстоятельств, либо являющихся правонарушениями, либо связанных с ними, и характеризуется спецификой своего материально-правового содержания, а также использованием различных процессуальных форм. Меры государственного принуждения на различных стадиях осуществления юридической ответственности могут выполнять функции превенции, обеспечения (пресечения, защиты) и кары.

Стадия общего состояния имеет место тогда, когда ситуация, в которой оказался тот или иной субъект, характеризуется наличием жизненных обстоятельств и условий, способствующих совершению правонарушений. Но, сознавая характер и тяжесть последствий, которые могут наступить при совершении правонарушения, субъект выбирает соответствующий вариант поведения. Установленные в материальном праве меры государственного принуждения в данном случае выполняют функцию общей превенции.

Стадия привлечения к ответственности связана с правонарушением (обстоятельство материально-правового характера) и с вынесением соответствующим юрисдикционным органом правоприменительного акта, возбуждающего производство по делу (обстоятельства процессуального порядка). Основное содержание этой стадии заключается в том, что привлеченный к ответственности субъект дает пояснения по поводу фактов своего противоправного деяния. Меры государственного принуждения на данной стадии выполняют функции либо пресечения, либо защиты (например, подписка о невыезде, арест и т. д.).

Стадия установления ответственности связана с собираанием доказательств по делу и установлением достоверной истины по поводу правонарушения, с фор-

мулированием выводов о виновности, осуществляемых соответствующими органами и закрепляемых в специальных правоприменительных актах. Основное назначение этой стадии состоит в том, что орган государства сопоставляет доказанные факты правонарушения с личностью виновного, на основе полученных выводов устанавливает, точнее, определяет вид и меру ответственности.

Стадия реализации связана с началом претерпевания лицом лишения определенных благ, предусмотренных назначенными мерами государственного принуждения. Основное назначение рассматриваемой стадии состоит в том, что правонарушитель, претерпевая лишение благ, оценивает свое противоправное поведение в прошлом и делает выводы на будущее, т. е. практически достигается цель государственного принуждения — исправление и перевоспитание правонарушителей. На данной стадии основной функцией мер государственного принуждения выступает кара.

Представляется, что предлагаемое выше определение понятия юридической ответственности, в котором раскрывается ее содержание и дается характеристика ее связи с государственным принуждением, дает возможность правильнее понять функции управляющих и управляемых субъектов в охранительной сфере деятельности государства, сконцентрировать внимание на проблемах целесообразности применения различных мер государственного принуждения и тем самым облегчить поиски научных рекомендаций в области оптимизации правового регулирования и укрепления режима социалистической законности. В частности, это может проявиться в преодолении некоторого нигилистического отношения к накоплению достаточного количества так называемых «криминально-психологических знаний», необходимых для выработки научных рекомендаций в сфере борьбы с правонарушениями.

Глава II. ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ (СТРУКТУРЫ) ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Выше указывалось, что рассмотрение механизма правового регулирования следует проводить не только с точки зрения его внутреннего строения, но и с позиции «внешней» организации, когда в качестве предмета исследования берутся организационные формы правового регулирования — вся совокупность правовых форм деятельности органов государства и общественных организаций (или структуры правового регулирования). Необходимость такого исследования определяется тем, что именно в организационных формах правового регулирования непосредственно выражается его управленческая природа. В данной главе рассматривается понятие организационно-правовых форм деятельности, классификация их разновидностей, а также раскрывается содержание, функции и процедурно-процессуальная сторона основных организационно-правовых форм — правотворчества и правоприменения.

§ 1. ПОНЯТИЯ И ОСНОВНЫЕ РАЗНОВИДНОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

1. Одними из первых в советской юридической науке решение вопроса о формах деятельности органов Советского государства предложили С. А. Голунский и М. С. Строгович. Они выделили три формы осуществления функций социалистического государства: а) законодательство, заключающееся в установлении высшей государственной властью общих обязательных правовых норм (издание законов); б) управление (административная деятельность), состоящее в том, что органы го-

сударства разрешают различные вопросы, возникающие в связи с осуществлением государством его функций, обеспечивают исполнение законов и т. д.; в) правосудие, когда особый государственный орган — суд — разрешает в установленном законом порядке уголовные и гражданские дела¹. По мнению названных авторов, каждая из этих форм связана с определенной группой органов социалистического государства: законодательство осуществляется исключительно Верховным Советом СССР, государственное управление — Правительством СССР и соответствующими ведомствами, правосудие — выборными судами.

Однако приведенная точка зрения не получила в дальнейшем поддержки и была подвергнута по ряду оснований справедливой критике.

Данная концепция не охватывала действительного многообразия форм осуществления функций социалистического государства и, следовательно, не могла рассчитывать на обобщение государственной деятельности по ее отношению к функциям государства. Кроме того, концепция о трех формах осуществления функций социалистического государства не могла быть поддержана еще и потому, что в основе ее классификации не было единого критерия, правильно определявшего избранную группировку форм деятельности. Например, основанием выделения в качестве особой формы правосудия служила специфика деятельности судебной системы. Выделение же в качестве самостоятельной формы законодательства обусловлено лишь частным основанием классификации деятельности представительных органов, которые, как известно, наряду с законодательством осуществляют и другие полномочия — избирают и назначают всевозможные исполнительные органы, осуществляют контроль и т. д.

Учитывая неполноту конструкции о трех основных формах деятельности органов Советского государства и признавая в качестве основания классификации специфику деятельности всех звеньев государственного аппарата, некоторые ученые сочли возможным искать решение вопроса в увеличении числа видов деятельности

¹ См. С. А. Голунский, М. С. Строгович, Теория государства и права, М., стр. 54.

органов государства, в уточнении предложенной системы. Так, Г. И. Петров различал четыре формы деятельности органов государства: законодательную, исполнительно-распорядительную, судебную и надзорную¹. По существу, присоединились к этой точке зрения П. Т. Василенков², А. А. Аскеров³, И. Н. Ананов⁴.

Другая группа ученых при классификации форм деятельности органов государства придерживается несколько иного основания (критерия). Они предлагают выделить наиболее общее основание и наряду с ним отдельные частные основания для последующей классификации. Например, И. Д. Левин в качестве основания классификации избрал характер проявляемой государственной власти. Исходя из этого, он усматривает две основные формы: а) осуществление высшей власти, относя к ней деятельность Верховных Советов и Президиумов Верховных Советов; б) осуществление подчиненной власти. Последняя, в свою очередь, подразделяется на частные формы: управление, осуществление местной власти, правосудие⁵. В известной мере придерживаются такого же основания В. Ф. Ксток⁶, Б. П. Кравцов⁷.

Третья группа авторов предприняла попытку более глубоко охарактеризовать формы деятельности государства. Они считают совершенно правомерным раздельное рассмотрение особенностей относительно самостоятельных сторон деятельности органов государства — чисто фактической и правовой. Фактическая деятельность ор-

¹ См. «Советское государство и право» 1940 г. № 7, стр. 34. В дальнейшем он предложил несколько иное решение — выделять для Советского государства пять основных форм деятельности (см. Г. И. Петров, Сущность советского административного права, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 33—52).

² См. «Вестник МГУ» 1951 г. № 7, стр. 51; П. Т. Василенков, Органы Советского государства, изд-во МГУ, 1967.

³ А. А. Аскеров, Очерки советского строительства, изд-во МГУ, 1953, стр. 126.

⁴ См. «Вопросы советского административного и финансового права», изд-во АН СССР, 1952, стр. 55.

⁵ См. «Основы советского государства и права», Госюриздат, 1947, стр. 34.

⁶ См. «Советское государственное право», Госюриздат, 1948, стр. 298.

⁷ См. «Советское государственное право», Госюриздат, 1950, стр. 205.

ганов государства — это целый комплекс или система необходимых последовательных действий по осуществлению управленческих мероприятий в различных областях жизни. Всякая организаторская деятельность органов государства постоянно и систематически порождает целый комплекс общественных отношений, которые объективно могут складываться в самых различных вариантах. Чтобы избежать беспорядка в складывающихся общественных отношениях, необходимо их соответствующим образом упорядочить. Это достигается при помощи права как наиболее эффективного средства регулирования общественных отношений. Кроме того, чтобы управлять в условиях социализма общественными процессами, нужно с точки зрения требований социалистической демократии выработать на основе выявления воли широких масс трудящихся общие принципиальные положения, которые могли бы служить в качестве «одинакового масштаба» для применения к различным людям, к различным обстоятельствам жизни. Это также достигается при помощи права, нормы которого являются таким одинаковым масштабом для применения к различным людям.

Следовательно, многообразная деятельность органов государства по управлению общественными процессами объективно вызывает потребность в соответствующем нормировании отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества. Нормативное регулирование, осуществляемое органами государства, всегда носит правовой характер. Оно реализуется с помощью соответствующих организационно-правовых форм, предназначенных принятыми предписаниями (общего и индивидуального характера) упорядочить фактическую управленческую деятельность органов государства, определенное поведение людей и придать им в известной мере целеустремленный и эффективный характер.

Соображения о правовых формах деятельности органов государства и отграничении фактической деятельности от ее правовых форм в советской литературе и литературе зарубежных социалистических стран высказываются по-разному. Так, вопрос о правовых формах деятельности органов государства нашел определенное решение в практике преподавания учебного курса «теории государства и права» в Московском юридическом инсти-

туте и в диссертации З. М. Кардашенко¹. Этот вопрос впоследствии затрагивался В. И. Поповой, которая считала возможным в качестве основных форм деятельности местных органов государственной власти выделить две: а) деятельность по изданию правовых актов, в которых выражаются обусловленные потребностями и закономерностями развития социалистического общества задачи и функции Советского государства и с помощью которых (актов) органы Советского государства как политические учреждения влияют на развитие и укрепление общественных отношений; б) организационная (организуемая) работа, направленная на выполнение законов и других правовых актов и на осуществление руководства хозяйственным и культурно-политическим строительством². Таким образом, В. И. Попова разделяет, хотя и не очень четко, деятельность местных органов власти на две основные формы: правовую (издание правовых актов) и организующую (фактическую деятельность по руководству хозяйственным и культурно-политическим строительством).

Несколько по-иному решает этот вопрос польский ученый Е. Старосьцяк. Он считает, что сложный процесс управления включает в себя совокупность различных функций: планирования, координации, контроля и т. д. «Каждая из указанных функций должна реализоваться и реализуется в различных правовых формах (разрядка моя. — В. Г.). Например, функция координации может осуществляться путем издания соответствующих распоряжений, заключения договоров., путем издания общеобязательного нормативного акта». Однако автор не дает классификации всех форм государственной деятельности, а ограничивается рассмотрением их применительно только к одной отрасли государственной деятельности — управлению. В концепции Е. Старосьцяка важно то, что он акцентирует внимание на правовых формах деятельности органов государства и полагает, что классификация деятельности органов государства требует

¹ См. З. М. Кардашенко, *Формы правотворческой деятельности Советского государства*, автореферат канд. дисс., М., 1953, стр. 5—6.

² См. В. И. Попова, *Социалистическая законность в деятельности местных Советов*, Госюриздат, 1954, стр. 87—88.

прежде всего выявления их характерных черт, которые позволили бы отличить каждую из форм от любой иной. Это может быть достигнуто только при строгом соблюдении единых критериев (оснований) классификации. В связи с этим автор пишет: «В качестве основного критерия классификации правовых форм деятельности по осуществлению государственного управления может быть взято юридическое правомочие принятия административным органом односторонних решений»¹. Исходя из названного основания, он всю совокупность действий административных органов по осуществлению функций управления подразделяет на следующие пять форм: 1) установление общеобязательных норм; 2) издание административных актов; 3) заключение договоров; 4) осуществление общественно-организационной деятельности; 5) совершение материально-технических действий².

В предлагаемой классификации форм деятельности органов социалистического государства хотя и есть определенный прогресс в смысле признания самостоятельности правовых форм, но все же отсутствует четкость в понимании сущности фактической и правовой форм деятельности. Именно поэтому автор наряду с такими формами, как установление общеобязательных норм и издание административных актов, которые, несомненно, являются правовыми, ставит и такую, как совершение материально-технических действий.

Последнюю можно причислить к правовым формам с большой натяжкой, ибо она со всей очевидностью содержит в себе чисто фактические моменты, которые сами нуждаются в соответствующей правовой регламентации.

В классификации форм, предлагаемой Е. Старосьцяком, можно обнаружить противоречие между основанием классификации и ее составными частями. В частности, нельзя признать в качестве особой формы административной деятельности заключение договоров. Оно не выражает такой критерий, как правомочие принятия органом односторонних решений. Договор всегда двустороннее выражение воли участников тех или иных общественных отношений.

¹ Е. Старосьцяк, Правовые формы административной деятельности, Госюриздат, 1954, стр. 11, 23.

² См. там же, стр. 23.

В классификации Е. Старосьяка есть и такие положения, которые в своей основе правильны, но в то же время наводят на размышления относительно классификации форм в ином направлении. Во-первых, он значительно сужает объект исследования, так как пытается классифицировать не вообще государственную деятельность, что характерно для большинства советских авторов, а деятельность органов государства. Действительно, почти все предлагаемые им формы характерны для деятельности отдельных органов, например всякое центральное ведомство (министерство) осуществляет свою деятельность и в форме установления общеобязательных норм, и в форме издания административных актов, и в форме заключения договоров и т. д. Во-вторых, Е. Старосьяк выделяет в качестве специфических форм деятельности такие действия органов государства, которые имеют исключительно правовое значение и, следовательно, вполне соответствуют самостоятельному выделению правовых форм, которыми, по мнению автора, являются установление общеобязательных норм и издание административных актов. Правда, автор не всегда последователен и наряду с правовыми формами включает такие формы, правовая характеристика которых нуждается в особом пояснении.

Наиболее удачное, на наш взгляд, решение рассматриваемого вопроса предлагает И. С. Самощенко¹. Он считает необходимым различать в деятельности каждого органа Советского государства деятельность правовую и чисто фактическую. Под чисто фактической деятельностью понимается однородная по своим внешним признакам деятельность органов государства, не влекущая за собой правовых последствий. К такого рода деятельности, по мнению автора, относятся: организационно-массовая, культурная и политико-воспитательная работа органов государства, учетно-статистическая работа государственного аппарата, технически-исполнительская работа,

¹ См. «Советское государство и право» 1956 г. № 3, стр. 85—87; «Общая теория советского права», стр. 51. Обосновывает необходимость разграничения в классификации правовой и неправовой (непосредственно-организаторской) форм деятельности и Я. С. Михалык (см. «Вопросы политической организации советского общества в период строительства коммунизма», изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1962, стр. 279—281).

вооруженная защита страны от агрессивных действий со стороны ее врагов и т. д.

Под правовыми формами деятельности органов Советского государства И. С. Самощенко понимает однородную по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность всех, многих или нескольких органов государства по организации общественных отношений с помощью совершения правовых актов.

Соглашаясь в основном с определением общего понятия правовой формы деятельности органов государства, нельзя, однако, признать удачным определение понятия чисто фактической деятельности органов государства. Оно несовершенно по следующим основаниям. Во-первых, фактическая деятельность органов государства, притом всякая, с точки зрения социалистического демократизма и требований социалистической законности должна протекать в рамках правовых предписаний¹ и, следовательно, приводить к каким-то юридическим последствиям. Не вызывает никаких сомнений, что любое действие органа государства (должностного лица) всегда приводит в конечном счете к установлению правоотношений, так как за такими действиями признается значение юридических фактов, они в какой-то степени предусмотрены нормативными актами, устанавливающими и закрепляющими объем полномочий данного органа государства (должностного лица).

Следовательно, нельзя категорически утверждать, что фактическая деятельность государственных органов не имеет никаких юридических последствий. Взять хотя бы такой пример. Следователь производит обыск (по мнению И. С. Самощенко, это один из видов технически-исполнительской работы), совершает ряд фактических действий: вскрывает квартиру, изымает отдельные предметы в качестве вещественных доказательств и т. д. Безусловно, эти фактические действия имеют определенные юридические последствия. Они осуществляются на основе закона, все действия по обыску регламентируются соответствующими статьями Уголовно-процессуального кодекса.

¹ Следует отметить, что впоследствии И. С. Самощенко сам приходит к таким выводам (см. И. С. Самощенко, Охрана режима законности Советским государством, Госюриздат, 1960, стр. 24—43).

Они также порождают комплекс правоотношений материального и процессуального характера.

Во-вторых, И. С. Самощенко ставит фактическую и правовую формы деятельности в разные плоскости, полагая, что там, где есть фактическая деятельность, нет никаких признаков правовой формы. И наоборот, там, где есть элементы правовой формы, не может быть речи о фактической деятельности органов государства. На самом же деле и фактическая деятельность, и ее правовые формы органически связаны друг с другом. Они различны по характеру выражения и по своему объему. Правовая форма деятельности в определенной степени несколько уже чисто фактической деятельности, ибо отдельные действия органов государства безразличны для права.

Органическая связь чисто фактической деятельности и ее правовой формы определяется как диалектическая связь формы и содержания. Фактическая деятельность — это содержание. Правовая деятельность — правовое опосредствование фактической деятельности¹. Об этом, кстати, вынужден упомянуть и сам автор. Он пишет: «Разумеется, никакой непроходимой грани между правовой и чисто фактической деятельностью органов государства нет и не может быть потому, что, во-первых, одни и те же действия органов* и должностных лиц государства при различных условиях могут иметь правовые последствия или не иметь их, во-вторых, так называемая чисто фактическая деятельность государственных органов должна (разрядка моя. — В. Г.) протекать на основе социалистической законности»². Поскольку это так, то фактическая деятельность всегда имеет юридические последствия и протекает в определенных правовых формах.

Нельзя согласиться и с предлагаемой И. С. Самощенко характеристикой содержания фактической деятель-

¹ В известной степени допускаемое И. С. Самощенко противопоставление фактической и правовой форм деятельности органов государства вызвало возражения Г. И. Петрова, который вообще считает неприемлемым деление деятельности государства на правовую и чисто фактическую. Он полагает, что такое деление не имеет всяких оснований, ибо право является одним из фактических рычагов, используемых государством в целях осуществления всех его задач и функций, и, следовательно, правовая деятельность также имеет фактический характер (см. Г. И. Петров, Сущность советского административного права, стр. 12—13).

² «Советское государство и право» 1956 г. № 3, стр. 86.

ности органа государства (автор не пытается раскрыть ее компоненты и их взаимодействие). При более глубоком научном проникновении в содержание фактической управленческой деятельности можно обнаружить, что она складывается из ряда органически связанных между собой элементов. Даже беглый взгляд на состав деятельности органов Советского государства позволяет увидеть устойчивые и наиболее общие элементы, характеризующие различные стороны многообразной государственной деятельности. Такими органически связанными элементами государственной деятельности являются принципы, методы и формы деятельности. Эти элементы находятся в тесной связи, взаимодействуют друг с другом и взаимопроникают друг в друга. Они составляют элементы всякой деятельности, их нельзя рассматривать в отрыве — иными словами, при исследовании любой деятельности нужно всегда рассматривать и учитывать и методы, и формы, и принципы деятельности.

Принципы деятельности — это основные руководящие положения (идеи, указания), обусловленные характером общественного и государственного строя и служащие своего рода направляющей идеологической основой деятельности органов государства. Общими руководящими положениями для деятельности органов социалистического государства являются руководство со стороны Коммунистической партии, демократический централизм, социалистическая законность, равноправие национальностей и т. д.

Методы деятельности представляют собой специфические способы, с помощью которых осуществляется государственное руководство различными сферами общественной жизни и которые выражают общие средства перенесения воли управляющего на волю (поведение) управляемых¹. Наиболее общими методами, используемыми органами социалистического государства, являются убеждение, поощрение и принуждение.

Под *формой деятельности* органов социалистического государства следует понимать совокупность однородных

¹ Польский ученый Е. Старосыцк, например, под методами деятельности понимает политику применения отдельных средств, находящихся в распоряжении административных органов, и относит к ним прежде всего убеждение и принуждение (см. Е. Старосыцк, Правовые формы административной деятельности, стр. 12).

действий и вызываемые этими действиями определенные социальные последствия. С точки зрения конкретного назначения форм деятельности органов государства и их последовательности применительно к каждому органу, независимо от его места в государственном аппарате, можно различать следующие формы: деятельность по планированию, организаторско-исполнительская деятельность и контрольная (или надзорная) деятельность. Названные формы являются наиболее общими и характерными для каждого органа независимо от его специфического назначения.

В известной степени самостоятельное исследование принципов, методов и форм деятельности органов Советского государства дает возможность практическим работникам государственного аппарата сосредоточить внимание на тех участках, которые обеспечат наибольшую результативность фактической деятельности, помогут вскрыть факторы, мешающие нормальному развитию управления. Поэтому детальное изучение всего содержания фактической деятельности органов государства, а также ее составных элементов имеет не только научно-методологическое, но и огромное практическое значение в современных условиях, поскольку содействует дальнейшему совершенствованию системы научного управления обществом.

2. Закрепление и опосредствование основных элементов фактической деятельности осуществляется в соответствующих организационно-правовых формах, составляющих в своей совокупности структуру правового регулирования, звенья активного правового воздействия.

О структуре правового регулирования в юридической литературе высказаны различные суждения, по-разному определяющие начальные и конечные звенья правового воздействия на общественные отношения. Отдельные авторы считают, что правовое регулирование достигается и полностью себя исчерпывает фактом издания норм права¹. Другие же полагают, что под правовым регулированием следует понимать прежде всего такое воздействие на поведение людей, которое связано с реализацией норм

¹ См. С. Н. Братусь, О роли советского права в развитии производственных отношений, М., 1954, стр. 52.

права в правоотношениях. Например, Ю. К. Толстой пишет: «Норма права начинает регулировать поведение людей лишь на стадии юридического факта — при совершении ими правомерных действий, направленных на достижение правового эффекта, и заканчивает его в тот момент, когда в результате осуществления субъективных прав и обязанностей правоотношение прекратит свое действие...»¹.

Представляется, что и те и другие авторы неоправданно ограничивают сферу активного правового воздействия и представляют его несколько односторонне. На самом деле «анатомия» правового регулирования значительно богаче, она складывается из ряда последовательных звеньев. В этом отношении вызывают интерес позиции группы ученых, отстаивающих более широкое понимание правового регулирования².

Наиболее приемлемы, на наш взгляд, выводы Б. В. Шейндлина относительно начального и конечного звена процесса правового регулирования. Он считает, что к правовому регулированию «следует отнести все формы юридического воздействия государства (разрядка моя. — В. Г.) на поведение и деятельность людей начиная с момента издания норм права, их применения компетентными органами и лицами и завершая обеспечением реализации норм права в конкретных правоотношениях, причем в необходимых случаях и принудительной силой государственного аппарата»³.

Соглашаясь с существом данного вывода, следует отметить, что предложенная конструкция нуждается в одном важном уточнении. Автор, в частности, утверждает,

¹ Ю. К. Толстой, К теории правоотношений, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 6—7.

² См. Н. Г. Александров, Законность и правоотношения в советском обществе, стр. 83; Б. С. Никифоров, Об объекте преступления по советскому уголовному праву («Советское государство и право» 1966 г. № 6, стр. 61); С. Ф. Кечекьян, Правоотношения в социалистическом обществе, изд-во АН СССР, 1958, стр. 15, 31; Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, Госюриздат, 1961, стр. 26, и др.

³ Б. В. Шейндлин, Сущность советского права, стр. 110.

что начальным звеном (стадией) правового регулирования является момент издания нормы права, и тем самым отождествляет разные факторы, а именно определенные формы деятельности и результат ее. Но поскольку автор наряду с моментом издания нормы права ставит в один ряд другие юридические формы воздействия на общественные отношения, выражающиеся в деятельности органов государства по применению норм права, по обеспечению их реализации и представляющие собой последовательное продолжение начального звена активного правового воздействия, то, видимо, правильнее будет полагать, что начальное звено правового регулирования — это не момент издания нормы права, представляющий собой только результат правотворчества, а вся правотворческая деятельность.

Необходимость такого дополнения диктуется не только требованиями научной методологии (следует сопоставлять только однородные явления), но и тем, что, во-первых, оно подчеркивает огромную роль правотворческой деятельности в формировании правосознания членов социалистического общества как одного из важнейших факторов упорядочения общественных отношений и обеспечения социалистической законности и, во-вторых, более точное конструирование структуры правового регулирования позволяет добиться последовательной увязки общих научных положений о правовом регулировании с исследованием частных форм его существования.

Одной из таких частных проблем является проблема организационно-правовых форм деятельности органов государства, в которых находят свое воплощение звенья структуры правового регулирования.

Организационно-правовые формы деятельности представляют собой специфическое осуществление юридических полномочий (компетенции) органов государства, заключающееся в совершении различных правовых действий (актов).

Положения юридической науки о разновидностях правовых форм деятельности органов государства в нашей литературе и литературе зарубежных социалистических стран освещаются по-разному.

Наиболее удачным, на наш взгляд, решением этого вопроса следует признать попытку, предпринятую И. С. Самощенко¹. Понимая под правовыми формами

деятельности Советского государства однородную по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность всех, многих или нескольких органов государства по организации общественных отношений с помощью совершения правовых актов, он классифицирует их на следующие виды: а) правотворческую; б) оперативно-исполнительную; в) правоохранительную.

С некоторыми изменениями и уточнениями излагает данный вопрос Н. Г. Александров. Он считает, что в отношении права и установленного с его помощью порядка в общественных отношениях деятельность органов государства протекает в следующих правовых формах: а) нормотворческой; б) правоисполнительной и в) правоохранительной².

Соглашаясь с общим решением вопроса, даваемым указанными авторами, заметим, что есть все основания несколько упростить представления о правовых формах деятельности органов Советского государства и найти более общий критерий для их классификации. Представляется, что таким критерием следует избрать отношение форм к действующей системе права. Это позволяет выделить главные правовые формы деятельности органов Советского государства: а) деятельность, вносящую изменения в действующую систему норм права и порождающую новые формы права; б) деятельность по применению действующих норм права и тем самым порождающую, изменяющую или прекращающую конкретные

¹ См. «Советское государство и право» 1956 г. № 3, стр. 85—87; «Общая теория советского права», стр. 52.

² См. «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 41—42. Приблизительно такую же позицию в данном вопросе занимает Я. С. Михалык. Она предлагает выделять следующие правовые формы деятельности: нормотворческую, правоприменительную и правоохранительную (см. «Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма», изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1962, стр. 282—283). Трехвидовая классификация правовых форм деятельности получила поддержку не только среди специалистов по общей теории права, но и среди представителей специальных отраслей (см., например, П. С. Дружков, Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросах, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, автореферат канд. дисс. Свердловск, 1966, стр. 1).

правоотношения. Названные формы можно назвать также *правотворческой и правоприменительной*¹.

Как видно из приведенных рассуждений, под второй формой — правоприменительной — объединяются предлагаемые И. С. Самощенко и Н. Г. Александровым формы: оперативно-исполнительная (правоисполнительная) и правоохранительная, поскольку правоисполнительная (по И. С. Самощенко, оперативно-исполнительная) и правоохранительная формы имеют общие основания. Они являются способом реализации требований определенных правовых норм и этим отличаются от правотворческой формы деятельности, назначение которой — выработать нормы права и тем самым создать нормативную основу для правоприменения.

Правоприменительная форма деятельности в силу многообразия ее назначения расчленяется на частные виды, или, точнее, на частные структурные подразделения. Наиболее четко отличаются друг от друга такие разновидности правоприменения, как правонаделительная и правоохранительная².

¹ Данную точку зрения разделяет Н. В. Черноголовкин в работе «Теория функций социалистического государства» («Юридическая литература», 1970, стр. 191). Сторонником признания двухвидовой классификации правовых форм является также А. Ф. Шебанов. Он предлагает выделять в качестве основных форм правотворчество и правоприменение (см. А. Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докт. дисс., М., 1965, стр. 28—29). Приблизительно такую же позицию занимал М. А. Аржанов, признававший деятельность по созданию норм права и деятельность по применению их (см. М. А. Аржанов, Государство и право в их соотношении, изд-во АН СССР, 1960, стр. 100, 152, 225, 261). Несколько по-иному называет правовые формы деятельности Советского государства Д. А. Керимов. Он различает правотворческую и правореализующую деятельность Советского государства (см. Д. А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, Госюриздат, 1961, стр. 153—155). Болгарский ученый М. Геновски выдвигает в качестве правовых форм также две, но называет их правотворческой и правоприменительной (см. М. Геновски, Преминавние функции на държавни органи върху обществени организации, София, 1962, стр. 263).

² С. С. Алексеев считает возможным классифицировать правовые формы в следующем порядке: правотворчество, правоисполнение и правообеспечение. Последняя форма подразделяется на частные виды: организационная, контрольно-надзорная и правоохранительная (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 72—74). Представляется, что предлагаемое деление право-

Возражает против подразделения правовых форм на правотворческую и правоприменительную А. В. Мицкевич. Он считает, что такая классификация не отражает особенностей общего разъяснения закона, общих распорядительных указаний, надзорно-контрольной деятельности. Он предлагает рассматривать наряду с правотворческой такие правовые формы деятельности, как правоисполнительную, контрольно-надзорную и юрисдикционную (правоохранительную в узком смысле)¹. Предлагаемая А. В. Мицкевичем классификация правовых форм деятельности не является, по нашему мнению, удачной. Она не устраняет существенного недостатка в критикуемых выше точках зрения. Он, так же как и многие другие авторы, не соблюдает требования единства критерия классификации. Упрек же в том, что двухвидовая классификация правовых форм не отражает особенностей таких форм деятельности, как общее разъяснение закона, а также надзорно-контрольные действия, лишен оснований. В действительности указанные частные формы являются подразделениями либо правотворчества (например, общее разъяснение закона), либо правоприменения (например, контрольно-надзорная деятельность).

Целесообразнее было бы предлагаемые наряду с правотворчеством все другие формы включать в правоприменительную деятельность, ибо все они характеризуются одним общим свойством — в качестве результата имеют не нормативное предписание, а предписания индивидуального характера с различным назначением.

Выделяя правовые формы деятельности органов социалистического государства в отличие от фактической деятельности, следует обратить внимание на следующие обстоятельства. Предлагаемая в данной работе классификация правовых форм (правотворчество и правоприменение) объединяет только такого рода деятельность по совершению правовых актов, которая исключительно выражает организационное назначение самих результа-

обеспечения не совсем точно, и поэтому следует признать вполне справедливой критику данной позиции И. С. Самощенко (см. «Общая теория советского права», стр. 52).

¹ См. А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 10—11.

тов этой деятельности. Иначе говоря, названные правовые формы деятельности имеют целью организовать упорядочение общественных отношений с помощью либо общих нормативных предписаний — правовых норм, либо ненормативных (индивидуальных) предписаний — актов применения права. Специфика нормативных и ненормативных (индивидуальных) предписаний как результатов правотворческой и правоприменительной деятельности состоит в том, что они в качестве адресата имеют таких субъектов, которые являются участниками общественных отношений, непосредственно не связанными с органами, осуществляющими данные правовые формы деятельности. Эти предписания (нормативные и индивидуальные) органы государства принимают (издают) не «для себя», а «для других» с целью организовать не свое поведение, а поведение других лиц для того, чтобы они могли эффективнее достичь преследуемого результата в установившихся социальных связях. Например, норма права, принятая в результате правотворческой деятельности, адресована не органу государства, осуществляющему правотворчество (хотя в отдельных случаях это не исключено)¹, а другим лицам, поведение которых должно быть упорядочено и на которых распространяются положения данного органа.

В связи с тем что при помощи правотворчества и правоприменения организуется поведение людей с целью его упорядочения, вполне правомерным будет называть эти формы не просто правовыми, а *организационно-правовыми*. Это позволит отделить их от других правовых форм, которые лишены организационного назначения и осуществляются как бы «для себя». Например, такой правовой формой деятельности является заключение договора, а также другие юридические действия, которые влекут последствия, непосредственно касающиеся самого органа, совершившего тот или иной правовой акт.

Подобного рода уточнение обусловлено еще и тем, что сам процесс осуществления организационно-правовых форм связан с необходимостью установления специ-

¹ Например, Верховные Советы некоторых союзных республик приняли Регламенты, определяющие порядок работы самих представительных органов власти.

альных нормативных предписаний — процессуальных или процедурных норм, которые призваны регламентировать всю деятельность органов государства по совершению тех или иных правовых актов; например, правоприменительная деятельность суда по разрешению правовых споров регламентируется нормами гражданско-процессуального права. Отмеченное свойство организационно-правовых форм отражает специфику сферы собственно управления, где регулирование организационных отношений имеет свои особенности в отличие от регулирования «организуемых» отношений.

§ 2. ФУНКЦИИ, РАЗНОВИДНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ (ПРОЦЕДУРНЫЕ) ФОРМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА¹

1. Под социалистическим правотворчеством обычно понимается система организационно-процессуальных действий уполномоченных органов государства и общественных организаций, направленных на установление, изменение или отмену норм права. В качестве непосредственного результата правотворческой деятельности выступают различные нормативные акты в строго установленной законом форме. Правовым же последствием правотворческой деятельности служит создание нормативной основы — совокупности действующих норм, являющихся исходным моментом в механизме правового регулирования и составляющих лишь возможность упорядо-

¹ Проблемы правотворчества, особенно в последние годы, стали привлекать внимание многих ученых-юристов. Это можно объяснить прежде всего необходимостью научного проникновения в глубину нормативно-управленческих факторов, играющих немаловажную роль в системе всех социальных процессов (см. Д. А. Керимов, Теоретические проблемы советского правотворчества в период коммунистического строительства, автореферат докт. дисс., 1961; А. Ф. Шибанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докт. дисс., 1965; А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, автореферат докт. дисс., 1967; Л. И. Антонова, Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917—1922 гг., автореферат канд. дисс., 1965; С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, Свердловск, 1966).

чения общественных отношений, превращение которой в действительность связано с приведением в действие различных способов реализации права.

В связи с этим представляется не совсем удачным утверждение А. Ф. Шебанова, что правовым последствием правотворческой деятельности «является правовое урегулирование определенных видов общественных отношений»¹. Точнее будет предполагать, что правотворчество создает лишь возможность для урегулирования тех или иных общественных отношений, ибо правовая норма сама по себе и по отношению к регулируемым социальным связям является категорией возможности, а не действительности. Можно согласиться с А. В. Суриловым, что правовое регулирование «есть процесс, подразделяющийся на две основные стадии — нормотворческую и нормоприменительную, из которых первая работает на возможность, а вторая — на действительность. Дело в том, что правовая норма сама по себе является категорией возможности, а к сфере действительности относится ее применение»².

2. При характеристике сложного процесса создания норм социалистического права, на наш взгляд, целесообразно выделить следующие своеобразные явления: правообразование (или формирование права) и правотворчество.

Правообразование — более широкая категория, охватывающая весь процесс складывания правовых норм. В ходе правообразования обнаруживается и возводится в закон воля народа, т. е. взаимно сочетаются как объективная (пассивная) ступень (например, появление так называемого юридического мотива в связи с развивающимися потребностями общества), так и субъективная (активная) ступень (например, формирование правовых идей, выражающих волю народа, класса, формулирование нормативных предписаний). Это дает возможность различать несколько взаимосвязанных этапов правообразования — от возникновения объективной пот-

¹ См. А. Ф. Шебанов, указ. работа, стр. 28.

² А. В. Сурилов, К вопросу об оптимизации правового регулирования (в сб. «Роль правовых норм в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций». Республиканская межвузовская научная конференция, Львов, 1967, стр. 16).

ребности нормативного предписания до закрепления его в нормативном акте государства. В качестве основных этапов преобразования следует выделить: 1) обнаружение юридического мотива¹ и формирование воли народа, класса, требующей своего закрепления в качестве обязательных предписаний; 2) их нормативное оформление: установление масштабов, вида и меры оптимального варианта поведения, соответствующего воле народа; 3) придание им юридических свойств².

Первый этап правообразования характеризуется в какой-то степени действием объективных факторов, которые составляют начальную побудительную силу, исходную основу в определении содержания юридического мотива и воли, нуждающейся в юридическом закреплении. Именно в этом смысле данный этап и составляет объективную (пассивную) ступень правообразования³. Второй и третий этапы выражают действие преимущественно субъективных факторов и отличаются активными, целеустремленными началами правообразования.

¹ На наш взгляд, удачным является определение «юридического мотива», даваемое И. С. Самощенко. «Под юридическим мотивом, — пишет он, — мы подразумеваем взгляды, представления о том, что определенный вариант поведения участников общественных отношений, наделение той или иной категории их участников свойствами правосубъектности и т. д. должны стать общеобязательным правилом, приобрести форму всеобщности, стать законом» (см. «Правоведение» 1964 г. № 1, стр. 31).

² Об этапах правообразования пишет, например, С. С. Алексеев, который выделяет следующие стадии: 1) формирование воли народа, требующей выражения в нормах права; 2) ее юридическое оформление; 3) придание ей качества норм права (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 129); Л. И. Антонова в свою очередь представляет правообразование как «весь процесс становления юридической нормы, который начинается с возникновения правовой мысли, идеи как следствия определенных социально-экономических изменений, включает в себя процесс формирования воли класса и завершается закреплением этой воли в нормативном акте» («Правоведение» 1963 г. № 3, стр. 17). От всего социального процесса формирования права А. В. Мицкевич считает необходимым отличать правотворчество как его заключительную стадию, как форму деятельности государства, направленную на создание правовых норм (см. А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 5—6).

³ Подробно о сущности возникновения потребностей правового регулирования и процессов формирования воли см. Д. А. Керимов, Свобода, право и законность, Госюриздат, 1960, стр. 74—89; С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 129—132.

Эта ступень и составляет собственно правотворческий процесс. Таким образом, творчество права начинается после того, как уже вполне обнаружился и определен мотив, сформировалась в той или иной степени воля класса или всего народа.

В юридической литературе предприняты попытки разграничивать правотворчество в широком и узком смыслах. Так, Л. И. Антонова полагает, что наряду с правотворчеством в широком смысле, объединяющим в себе комплекс мероприятий по возведению в закон воли и начинающимся с проявления правовой инициативы (имеющей целью внести изменения в сферы жизни, уже урегулированные правом, заменить правовое регулирование неправовым или, напротив, установить правовое регулирование тех вопросов, которые раньше не имели такового), надо выделять также правотворчество в узком смысле. Правотворчество в узком смысле, по мнению автора, представляет собой «деятельность компетентных органов государства по приданию предложенным законопроектам характера нормативных актов, т. е. совокупности организационных действий государственных органов по рассмотрению и утверждению законопроектов. Именно здесь происходит качественный скачок в правообразовании, приводящий к появлению правового акта как такового»¹. Таким образом, по мысли автора, собственно правотворчество начинается после того, как проявлена правовая инициатива и представлен проект нормативного акта.

На наш взгляд, подобного рода разграничение единого правотворческого процесса не имеет практического и научного значения. Прежде всего, допускается искусственное разделение органически связанных стадий правотворчества, представляющих собой постепенное развитие от появления идеи проекта нормативного акта до превращения ее в материальную силу в форме правового акта. Кроме того, практически очень трудно представить правотворчество только в пределах деятельности по приданию предложенным проектам характера юридических актов без такой важнейшей стадии, как выработка проекта нормативного акта, где творческие начала — наиболее существенный, определяющий элемент деятель-

¹ Л. И. Антонова, указ. работа, стр. 17.

ности. Сама же попытка разграничить правотворчество в широком и узком смыслах является не чем иным, как неоправданной подменой уже сложившихся научных положений о стадиях советского правотворчества, которые представляют собой организационно-процессуальные формы постепенного создания нормы права, стадии творческого процесса.

Общее назначение советского правотворчества выражается в том, что с его помощью осуществляется превращение объективных потребностей упорядочения той или иной области социальных связей в соответствии с социально-экономическими изменениями развития социалистического общества в общие нормативные предписания — нормы права, призванные, в свою очередь, выполнять роль регулятора общественных отношений и тем самым поддерживать в надлежащем состоянии нормативную систему научного управления обществом. Иными словами, правотворчество имеет своим назначением оперативно вырабатывать элементы нормативно-управленческого регулятора в виде норм социалистического права.

Однако общее назначение правотворчества в зависимости от состояния нормативной упорядоченности общественных отношений, а также состояния самого нормативно-правового материала подразделяется на конкретные функции. На наш взгляд, можно выделить три различные по своему характеру функции советского правотворчества: а) функцию обновления нормативно-правового материала; б) функцию восполнения пробелов в нормативно-правовом материале; в) функцию упорядочения действующего нормативно-правового материала. Реализация названных функций осуществляется с помощью определенных организационных форм советского правотворчества. Так, функция обновления и восполнения реализуется в форме текущего правотворчества, а функция упорядочения — в форме правотворческой деятельности по систематизации действующего нормативно-правового материала (систематизационное правотворчество).

Функция обновления — наиболее важная для советского правотворчества, ибо динамичность развития социалистического общества связана с быстрым изменением условий жизни, которые предъявляют всякий

раз новые требования к правовому регулированию. В связи с этим перед правотворчеством стоит задача — оперативно реагировать на изменяющиеся условия в форме выработки новых или дополнительных нормативных предписаний либо коренной замены устаревших норм, утративших свою значимость или противоречащих новым обстоятельствам. Следовательно, основное содержание функции обновления нормативно-правового материала состоит в том, чтобы формировать и принимать новые нормы социалистического права.

В качестве побудительных обстоятельств функции обновления выступают потребности нормативного урегулирования новых условий общественной жизни, замены нормативного урегулирования устаревших социальных связей или дополнительного урегулирования отношений, которые приобрели в тех или иных условиях особое значение. В качестве результата реализации функции обновления выступают принимаемые в порядке текущего правотворчества нормативные предписания, представляющие собой новеллы для действующего нормативно-правового материала, либо дополняющие его, либо заменяющие.

Функция восполнения пробелов выполняет вспомогательную роль текущего правотворчества. Она вызывается допущенными в нормативно-правовом материале в силу определенных обстоятельств пробелами, т. е. непредусмотренной неполнотой нормативно-правового материала, хотя таковой с позиции общей регламентации и не должно было быть. Пробелы в праве могут появиться вследствие того, что правотворческие органы, стремясь охватить регламентацией всю данную сферу социальных связей, упустили из поля зрения какой-то аспект этих отношений. Бывает и так, что регламентация оказалась недостаточной для каких-то возникших впоследствии обстоятельств. В связи с этим возможны первоначальные пробелы и пробелы, появившиеся впоследствии¹. Одновременно следует подчеркнуть то общее обстоятельство, что ни одно, даже самое совершенное, правотворчество не может избежать в правовом материале каких-либо изъянов и пробелов. Как

¹ См. Имре Сабо, Социалистическое право, «Прогресс», 1964, стр. 267.

справедливо пишет об этом С. С. Алексеев, «пробел в праве — это лишь отсутствие конкретной нормы в отношении фактов общественной жизни, в общем находящейся в сфере правового регулирования. Перед нами именно «пробел», т. е. небольшой пропуск, недостаток в регламентации»¹.

Само собой разумеется, что подобного рода состояние нормативно-правового материала нежелательно, поэтому возникает проблема восполнения обнаруженных пробелов. В юридической литературе получило широкое распространение мнение, согласно которому в качестве признанного способа восполнения пробельности в праве является применение права по аналогии. Иногда прямо утверждают, что аналогия — единственно возможный способ восполнения пробельности социалистического права, и всякое вмешательство правотворческих органов в данном случае исключается.

Несколько по-иному рассматривает этот вопрос венгерский ученый Имре Сабо. Считая, что восполнение пробелов возможно только путем применения права по аналогии, он одновременно делает оговорку, подчеркивая, что это «не исключает того, что пробел в праве может быть восполнен законодателем посредством создания новой правовой нормы»².

На наш взгляд, наиболее правильной будет практика оперативного вмешательства правотворческих органов в каждом случае обнаружения пробела в нормативно-правовом регулировании посредством принятия «недостающей» нормы права, восполняющей пробел. Применение же права по аналогии должно быть признано лишь фрагментарным, эпизодическим и временным способом. Он в известной степени может служить экспериментальной ступенью, предшествующей принятию необходимого правотворческого решения.

В этом плане примечательным является пример более или менее оперативного решения проблемы восполнения пробела, обнаруженного в действующем уголовном законодательстве РСФСР, по поводу состава об угоне автотранспорта без цели хищения. Су-

¹ С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 4, стр. 53.

² Имре Сабо, указ. работа, стр. 271.

дебно-следственная практика в течение нескольких лет инкриминировала эти составы либо по признакам ст. 206 УК РСФСР, либо по другим статьям, но во всех случаях было фактическое «натягивание» решения дела с применением отмененной для уголовного права аналогии закона. И только в 1966 году в Уголовный кодекс РСФСР была введена специальная норма — ст. 212¹.

Примером затянувшегося на несколько лет решения задачи о восполнении обнаруженных в нашем праве пробелов является установление в действующем гражданском законодательстве норм института обязательств, возникающих вследствие спасения социалистического имущества (ст. 472 ГК РСФСР), норм о порядке отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей, и т. д.

Таким образом, побудительными обстоятельствами, вызывающими к жизни функцию восполнения пробелов, являются обнаружение пробельности действующего нормативно-правового материала и соответствующая потребность в устранении затруднений, сложившихся в правоприменительной практике. В качестве результата реализации функций восполнения выступает дополнительно принятая правотворческими органами государства норма права, заполняющая собой пробел в нормативно-правовом материале.

Функция упорядочения действующего нормативно-правового материала производна от первых двух, она имеет целью облегчить, упростить пользование действующим нормативно-правовым материалом. В ходе текущего правотворчества в течение длительного времени накапливается множество правовых норм, включенных в различные нормативные акты. Такая разбросанность значительно усложняет пользование нормативно-правовым материалом и, следовательно, таит в себе опасность нарушения требований социалистической законности. Устранить эти нежелательные явления, облегчить и упростить пользование действующим нормативно-правовым материалом и призвана функция упорядочения.

Реализация этой функции правотворчества осуществляется в таких организационных формах, как инкорпорация и кодификация. Эти формы являются одновременно формами правотворческой деятельности по

систематизации действующего законодательства. Систематизация имеет своим предметом весь нормативно-правовой материал (законодательство) или какую-то крупную область, например уголовное законодательство, и направлена на создание оптимальных условий для пользования действующим нормативно-правовым материалом. В зависимости от конкретных форм систематизации — инкорпорации или кодификации — принимаются различные методы обработки действующего нормативно-правового материала, а также формы закрепления результатов правотворческой деятельности.

В процессе инкорпорации применяются не только методы внешней обработки актов, но и методы, связанные с переработкой формы актов (например, редакционная обработка актов, объединение однопредметных актов) и с пересмотром нормативно-правового материала по его содержанию (например, изъятие фактически устаревших актов, устранение противоречий, решение вопросов правопреемства и т. д.)¹. В качестве результата инкорпорации правотворчества обычно выступают обобщающие нормативные акты в форме, например, «Систематического собрания законов УССР», изданного в 1929 году. Существенной особенностью инкорпорации правотворчества является то, что само использование методов обработки и пересмотра законодательства ограничено потребностями исключительно упорядочения нормативно-правового материала, а не замены действующих норм новыми.

Основное свойство кодификационного правотворчества заключается в том, что с его помощью осуществляется переработка действующего нормативно-правового материала с внесением иногда существенных изменений в регулирование тех или иных общественных отношений. В качестве результата кодификационного правотворчества выступает уже сводный нормативный акт, объединяющий в себе нормы права, приведенные в

¹ См. И. С. Самошенко, Некоторые вопросы систематизации советского законодательства (в кн. «Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций». Республиканская межвузовская научная конференция, Львов, 1967, стр. 4—6).

стройную систему и связанные внутренним единством¹.

Таким образом, в качестве побудительных обстоятельств функции упорядочения выступает появившаяся в результате непрерывного текущего правотворчества потребность в облегчении и упрощении пользования имеющимся и действующим нормативно-правовым материалом путем приведения его в определенный порядок, систему. Результатом осуществления этой функции служат обработанные или переработанные сводные нормативные акты, объединяющие в себе по определенным принципам и системе все действующие нормы права.

Теоретические положения о функциях советского правотворчества имеют, на наш взгляд, главным образом познавательное значение. Однако при более глубоком изучении правотворчества в плане раскрытия его функций представляется возможным прийти к некоторым выводам относительно необходимости выработки специфических методов деятельности для обновления законодательства и упорядочения его.

3. Классификацию советского правотворчества можно проводить по самым различным основаниям. Наиболее целесообразными, на наш взгляд, являются три основных критерия: А) субъектный способ формирования и придания юридической силы нормативным предписаниям; Б) состояние субординации правотворчества; В) функциональный характер правотворчества.

В зависимости от субъектного способа мы выделяем следующие формы (виды) правотворчества: а) непосредственно нормоустановительное правотворчество органов государства; б) санкционированное правотворчество некоторых общественных организаций; в) непосредственное народное правотворчество².

¹ О содержании правотворчества по систематизации законодательства см. подробно А. Ф. Ш е б а н о в, Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства («Советское государство и право» 1960 г. № 7); «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», Госюриздат, 1962; Д. А. К е р и м о в, Кодификация и законодательная техника, Госюриздат, 1962.

² Впервые такое решение вопроса о формах правотворчества дано автором настоящей работы в 1965 году (см. сб. «Право и коммунизм», «Юридическая литература», 1965, стр. 91). Подобную же позицию занял С. С. Алексеев в «Общей теории социалистического права» (вып. 3, стр. 25—26). Идею о выделении в качестве самостоя-

1. Сущность непосредственно нормоустановительного правотворчества заключается в том, что весь процесс выявления, формулирования и окончательного закрепления государственной воли в виде норм права осуществляется всегда по инициативе и при непосредственном участии органов государства и создаваемых ими соответствующих вспомогательных коллективов. Таким образом, при данной форме правотворчества нормативные акты выступают результатом исключительно государственной деятельности.

Непосредственно нормоустановительная деятельность — важнейшая, и притом «классическая», форма правотворчества, ибо она отражает существо правового регулирования как монопольной государственной функции. Эта форма наиболее всеобъемлющая по сфере охвата, наиболее плодотворная по своим нормативным результатам и весьма разнообразная по организационным формам.

Непосредственно нормоустановительное правотворчество с точки зрения сферы воздействия характеризуется вмешательством уполномоченных органов государства во все области социальных связей, так или иначе требующих правовой регламентации. Сюда входят сферы государственного строительства, хозяйственной жизни, культуры, национальных взаимоотношений и т. д., т. е. все социальные связи, на которые распространяется государственный суверенитет. Остальные же формы правотворчества имеют ограниченные сферы вмешательства.

Непосредственно нормоустановительное правотворчество дает основной нормативно-правовой материал, т. е. эта форма правотворчества доминирует над другими, с ней связано существование всех разновидностей нормативных актов, установленных Конституцией СССР.

Особое внимание заслуживает характеристика непосредственно нормоустановительного правотворчества при уяснении конкретных организационных форм, используемых органами государства в деятельности по

тельной формы советского правотворчества непосредственного правотворчества народа высказал также Н. Я. Соколов (см. «Советское государство и право» 1965 г. № 7, стр. 126—130).

формулированию и принятию норм права в пределах своей правотворческой компетенции.

Практика советского правотворчества выработала разнообразные организационные формы, объединяемые либо в стадии правотворчества, либо в соответствующие организационные способы. О стадиях правотворчества речь пойдет несколько ниже, о способах же уместно упомянуть здесь.

В науке проблема организационных способов правотворчества освещается по-разному. Одним из первых предпринял попытку поставить вопрос о конкретных способах непосредственно нормоустановительного правотворчества А. Ф. Шебанов. Он предложил наряду с деятельностью по осуществлению собственных правотворческих полномочий выделять *делегированное правотворчество*. По мнению автора, под делегированным правотворчеством «следует понимать установление правовых норм тем или иным органом по поручению вышестоящего органа и по вопросу, входящему в его компетенцию. При этом акт подчиненного органа приобретает юридическую силу, равную акту делегирующего органа. Наибольшее значение имеет, естественно, делегирование полномочий со стороны высшего представительного органа государства и издание в таких случаях актов делегированного законодательства»¹.

Положения о делегированном правотворчестве в дальнейшем вызвали противоположные мнения. Одни ученые, признавая целесообразность теоретических положений о делегированном правотворчестве, считают возможным несколько расширить его понятие и включить в него так называемое предварительное санкционирование актов, сформулированных общественными организациями. Так, С. С. Алексеев полагает, что делегирование — это обобщенная категория, включающая два вида правотворческого делегирования: «а) делегирование правотворческих полномочий в процессе санкционирования государством норм, издаваемых об-

¹ А. Ф. Шебанов, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве («Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 105); его же, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докт. дисс., М., 1965, стр. 38.

ществленными организациями; такое делегирование именуется предварительным санкционированием; б) делегирование правотворческих полномочий одним государственным органом другому...»¹. Кроме того, С. С. Алексеев специально обращает внимание на то, что правотворческое делегирование подразделяется на два вида и по своему содержанию: на делегирование, связанное с расширением компетенции данного органа, и делегирование, при котором передаются полномочия на издание только определенного акта².

Противоположного мнения придерживается А. В. Мицкевич. Критикуя вышеуказанную концепцию, он вообще исключает возможность правотворческого делегирования как системного способа в законодательной деятельности высших органов государственной власти в СССР. Он допускает правотворческое делегирование как осуществление только разовой обязанности нижестоящего органа по поручению вышестоящего органа. Все же иные организационные способы осуществления правотворческой компетенции органами государства, прямо не уполномоченными на это, он предлагает именовать вспомогательной деятельностью, которая, в свою очередь, проявляется, с одной стороны, в издании предписаний об утверждении нормативных актов и, с другой — в поручении об издании нормативных актов. Последний организационный способ вспомогательного правотворчества он подразделяет на три вида: а) индивидуальное оперативное указание выполнить те или иные правотворческие действия (например, предписание «установить порядок применения»); б) дополнение компетенции органа, которому адресовано поручение; в) возложение разовой обязанности издать нормативный акт или внести в него изменение, которое, по мнению автора, только и может быть признано правотворческим делегированием³.

Представляется, что к оценке позиции А. Ф. Шеба-нова о делегированном правотворчестве надо подходить

¹ С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 3, стр. 27—28.

² См. там же, стр. 28.

³ См. А. В. Мицкевич, *Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР*, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 29—31.

по-иному. В своей основе она правильна, но нуждается в определенном уточнении и развитии.

Прежде всего, надо выделить функциональное качество делегированного правотворчества и отметить, что оно является вспомогательным, а не основным. Его сущность состоит в том, что юридическая природа нормативных актов, принятых в порядке делегированного правотворчества, всегда зависит от полномочий основных органов государства.

Требуют уточнения и разновидности делегированного правотворчества. С нашей точки зрения, можно выделить два его основных вида: а) общее делегированное правотворчество (когда происходит расширение или дополнение правотворческой компетенции органа государства, исполняющего поручение вышестоящего органа); б) эпизодическое (разовое) делегированное правотворчество (осуществление поручения о выполнении отдельных правотворческих действий, либо об издании определенного акта, или о внесении каких-то дополнений, изменений в другой нормативный акт).

Ярким примером общего делегированного правотворчества, на наш взгляд, является правотворческая деятельность Президиума Верховного Совета СССР, издающего указы, которые вносят изменения в действующее законодательство. Все указы данной юридической природы впоследствии подлежат утверждению на очередной сессии Верховного Совета СССР в качестве закона. Такая практика сложилась во взаимоотношениях между Верховным Советом СССР и его Президиумом давно, и она получила различные научные обоснования¹. Однако бесспорным является то обстоятельство, что необходимость в оперативном способе правотворчества определяется сессионным характером деятельности Верховного Совета. Поэтому делегированное правотворчество его Президиума вполне целесообразно и ждет своего законодательного закрепления. В этой связи, видимо, потеряют смысл выделенные в качестве самостоятельного способа правотворчества «предписа-

¹ Подробно о юридической природе нормативных актов — указов Президиума Верховного Совета СССР см. А. В. Мицкевич, О форме актов Президиума Верховного Совета СССР («Правоведение» 1967 г. № 3, стр. 57—65).

ния об утверждении нормативных актов»¹, ибо они выступают составным, необходимым компонентом общего делегированного правотворчества и отдельно существовать не могут.

На наш взгляд, нельзя ставить знак равенства между делегированным и санкционированным правотворчеством². Целесообразнее этими терминами обозначать различное содержание, для того чтобы лучше разграничивать определенные виды правотворчества, имеющиеся в собственно государственной правотворческой деятельности и за ее пределами. Поэтому делегирование надо ограничивать сферой правотворческих взаимоотношений исключительно органов государства, и это вполне отвечает требованию четкого разграничения природы различных субъектов правотворчества. Действительно, когда речь идет о передаче правотворческих полномочий в форме санкционирования, то имеется в виду взаимосвязь разнопорядковых по своей природе субъектов — органов государства и общественных организаций. Делегирование же возможно исключительно во взаимоотношениях между органами государства как однопорядковыми субъектами, хотя и находящимися между собой в состоянии субординации.

Другой формой советского правотворчества является санкционированное правотворчество. Особенность его состоит в том, что органы Советского государства не принимают непосредственного участия в формулировании нормативных предписаний. Это осуществляется членами или представителями общественных организаций. Соответствующие же органы Советского государства, санкционирующие нормы в качестве юридических, рассматривают и разрешают следующий вопрос — соответствуют ли данные нормы основным принципам социалистического права и задачам строительства комму-

¹ Такой способ выделяет А. В. Мицкевич (см. А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 29).

² Отождествление санкционированного и делегированного правотворчества допускает С. С. Алексеев, причисляя, например, «представительное санкционирование» к одному из видов правотворческого делегирования (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, стр. 27—28).

нистического общества. В случае, когда отдельные нормативные акты общественных организаций противоречат вышеуказанным условиям, соответствующие государственные органы отменяют такие акты. Таким образом, Советское государство сохраняет в своих руках контрольную функцию за соответствующей нормотворческой деятельностью общественных организаций, имеющей общенародное значение и охватывающей своим воздействием важнейшие сферы общественной жизни.

Санкционирование органами Советского государства нормотворческой деятельности общественных организаций практически осуществляется двумя способами. В одних случаях общественные организации по своей инициативе и под руководством Коммунистической партии разрабатывают определенные нормы, которые приобретают юридический характер либо по предварительной санкции, либо с последующего утверждения органов государства. В других случаях соответствующий орган государства формулирует общие нормы в виде рекомендаций или советов, предоставляя определенные возможности для проявления инициативы общественным организациям в детализации этих общих положений применительно к конкретным условиям. Общественные организации, выработав конкретизирующие нормативные акты, представляют их на утверждение или регистрацию в соответствующие органы государства¹.

Такое понимание санкционированного правотворчества поддерживают, с некоторыми частными уточнениями, многие ученые². Однако в литературе высказаны

¹ Более подробную характеристику санкционированного правотворчества см. В. М. Горшенев, Участие общественных организаций в правовом регулировании, Госюриздат, 1963, стр. 63—87; его же, К вопросу о понятии санкционирования как способа советского правотворчества («Труды по правоведению», Новосибирск, 1968, стр. 3—19).

² См. «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1960, стр. 297—298; «Общая теория государства и права», из-во ЛГУ, 1961, стр. 366—367; С. И. Вильнянский, Правовые и иные социальные нормы в период развернутого строительства коммунизма («Правоведение» 1962 г. № 4, стр. 18); М. Т. Баймаханов, Нормотворческая деятельность общественных организаций в процессе выполнения переданных им государственных функций («Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 99); В. М. Корельский, О характере норм, создаваемых общественными организациями («Со-

соображения и другого характера. Сущность их сводится к тому, чтобы по-иному определить юридическую природу нормативных актов общественных организаций, принятых в процессе осуществления последними государственных функций¹. Не отвергая полностью санкционированного правотворчества и допуская его существование только в форме последующего утверждения некоторых нормативных актов общественных организаций, отдельные ученые считают совершенно неприемлемым так называемое предварительное санкционирование. Они предлагают говорить об особой правотворческой деятельности общественных организаций в тех случаях, когда им поручено осуществлять отдельные функции государственных органов. Они также считают, что в данном случае термин «санкционирование» вообще неприемлем, так как он рассчитан на придание юридической силы уже принятым и известным нормативным предписаниям. Кроме того, они полагают, что правотворческая деятельность данного типа является самостоятельной и осуществляется наряду с правотворчеством органов государства.

На наш взгляд, изложенная концепция вызывает серьезные возражения².

ветское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 103); А. Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докт. дисс., М., 1965, стр. 15, 29, 39; О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1965, стр. 127—129; К. Л. Райцесс, Нормотворческая деятельность профсоюзов в сфере государственного управления («Правоведение» 1963 г. № 1, стр. 41—42); «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 397—398; «Теория государства и права», «Юридическая литература», 1965, стр. 385; «Теория государства и права», «Юридическая литература», 1968, стр. 473.

¹ См. М. Геновски, Преминование функции на държавни органи върху обществени организации, София, 1962, стр. 64; Л. И. Антонова, Некоторые вопросы теории правотворчества («Правоведение» 1963 г. № 3, стр. 18). Выступают против употребления терминов «предварительное» и «последующее» санкционирование и предлагают использовать термин «делегирование» Н. Д. Абдулаев (см. Н. Д. Абдулаев, Формы участия общественности в советском правотворчестве, автореферат канд. дисс., Л., 1964, стр. 23), Н. Я. Соколов («Советское государство и право» 1965 г. № 7, стр. 126—127) и ряд других авторов.

² На необоснованность выделения в качестве самостоятельной формы правотворчества так называемой «особой» правотворческой деятельности общественных организаций, связанной с осуществле-

Прежде всего семантический анализ слова «санкция», а также примеры из государственной практики подтверждают, что можно санкционировать то, чего еще нет, что еще не сделано. Например, в словаре русского языка С. И. Ожегова слово «санкция» разъясняется не только в смысле утверждения чего-либо, но и в смысле разрешения. Разрешать же можно не только то, что уже сделано, разрешение чаще всего обращено в будущее. Так, в практике прокурорского надзора за предварительным следствием санкция прокурора на производство обыска, ареста и т. д. представляет собой не что иное, как разрешение соответствующим должностным лицам сделать что-то в будущем: произвести обыск, осуществить арест.

Не усиливают позицию сторонников отрицания предварительного санкционирования и ссылки на то, что сама передача в ведение общественных организаций ряда функций органов государства одновременно предполагает возникновение у общественных организаций права на самостоятельное правотворчество. Здесь не учитывается ряд обстоятельств процесса передачи функций. Известно, что некоторые функции органов государства передаются таким общественным организациям, которые в силу своей природы не могут издавать соответствующих нормативных актов. Например, функция охраны общественного порядка частично передана в ведение добровольных народных дружин. Однако у них не появились вследствие такой передачи правотворческие полномочия.

Передача функций государственных органов в ведение общественных организаций прежде всего выражается в том, что передаются полномочия так называемого материального характера, т. е. совокупность прав и обязанностей, определяющих собственно правовое положение субъектов, принявших на себя государственные функции, тогда как правотворческие полномочия носят организационно-процессуальный характер, и они

нием переданных им государственных функций, указал также С. С. Алексеев, подчеркнув, что в самом акте передачи полномочий на осуществление государственных функций заранее выражена санкция государства (см. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, стр. 58—59).

не всегда автоматически возникают вместе с полномочиями материально-правового характера. Если обратиться к истории передачи отдельных государственных функций в ведение общественных организаций, то можно найти интересные в этом смысле примеры. В июле 1933 года совместным постановлением ЦИК, СНК СССР и ВЦСПС была осуществлена передача функций ликвидированного Наркомата труда в ведение ВЦСПС¹. Этим актом передавались полномочия материально-правового характера. Полномочия же на издание правовых норм ВЦСПС получил уже вследствие другого акта — постановления СНК СССР от 21 августа 1934 г. «О порядке издания инструкций, правил и разъяснений по применению законодательства о труде»². Названным постановлением ВЦСПС предоставлялось право издавать правила, инструкции и разъяснения по применению действующего законодательства о труде. Причем указывалось, что ВЦСПС издает эти правила не иначе как с предварительной санкции или утверждения СНК СССР.

Таким образом, еще в 30-е годы в процессе передачи ряда функций государственных органов в ведение общественных организаций различались два взаимосвязанных момента: передача конкретных полномочий и установление процедуры осуществления управления переданной функции, т. е. процедуры правотворчества в сфере осуществления этой функции.

Думается, что подобного рода решение вопроса является наиболее целесообразным. Нет особых оснований утверждать, что современная практика передачи функций без соответствующего процедурного оформления лучше. Правотворчество должно базироваться на каких-то общих принципах независимо от той или иной ступени развития политической организации общества.

Совершенно неубедителен, на наш взгляд, призыв сторонников отрицания предварительного санкционирования к пересмотру самого понятия социалистического права с точки зрения способов правотворчества. Видимо, можно ограничиться традиционными рамками определения социалистического права, если искать новизну

¹ СЗ СССР 1933 г. № 40, ст. 238.

² СЗ СССР 1934 г. № 43, ст. 342.

права не в изменении факторов, лежащих в известной мере вне самого права, а в совершенствовании собственных способов правотворчества.

В связи с тем что общественные организации вместе с передаваемой им функцией государственных органов получают и право на издание правовых норм, Ц. А. Ямпольская считает бесплодными попытки втолкнуть понятие правовых норм общественных организаций в прокрустово ложе традиционного определения права с его обязательными атрибутами (установлением или санкционированием государством определенных правил). В таком понимании определение права, пишет она, «стало сейчас тесным вследствие новых явлений, возникших в жизни общества в связи с возросшей ролью негосударственных самоуправляющихся массовых организаций в регулировании взаимоотношений людей»¹.

Нам же представляется, что новые явления, характеризующие процессы перерастания правового регулирования в нормативное регулирование коммунистического общества, в их сравнении с процессами, предшествующими возникновению правового регулирования вообще на заре происхождения государственности, служат как раз убедительным доказательством необходимости предварительного санкционирования как одного из способов правотворчества.

Для наглядности сопоставим два исторических периода: период перерастания общественной власти первобытного общества в государственность и период перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. Первый этап знаменателен тем, что государство «выходит» из общества и, чем дальше, тем больше отдаляется от него. Для второго же этапа характерно, что государство все больше «приближается» к обществу, с тем чтобы впоследствии слиться с ним в коммунистическом общественном самоуправлении. В первый период государство само не только устанавливало общеобязательные нормы, выражающие волю господствующего класса, но и придавало юридическую силу обычаям, отвечающим интересам

¹ Ц. А. Ямпольская, Общественные организации и развитие социалистической государственности, «Юридическая литература», 1965, стр. 183.

господствующего класса. Причем юридическая сила сообщалась обычаям путем последующего санкционирования (легализации) в различных организационных формах (в форме провозглашения законодательными органами, в форме правоприменительной практики и т. д.). В современных условиях происходит обратный процесс: социалистическое государство, заботясь о высокой организованности коммунистического общества, привлекает организации трудящихся к правотворчеству, уполномочивает их на принятие нормативных актов, которые приобретают юридическую силу в результате предварительного санкционирования, государственного разрешения. Таким образом, если раньше санкция государства обращалась к уже сложившимся правилам, то теперь она обращена к нормам, которые должны возникнуть в будущем.

Признание санкционирования (последующего и предварительного) как способа правотворчества социалистического государства вполне оправданно, поэтому в настоящее время нет необходимости в пересмотре традиционного определения понятия социалистического права. Практически было бы целесообразнее направить теоретическую мысль на поиски оптимальных организационных форм, способствующих повышению качества санкционированной правотворческой деятельности общественных организаций, в сфере которых и должны формироваться навыки будущего нормотворчества коммунистического общественного самоуправления.

В современных условиях особое значение приобретает непосредственное правотворчество народа. Эта форма советского правотворчества связана с осуществлением такой организационной формы участия трудящихся масс в делах государства, как референдум¹.

Сущность непосредственного правотворчества народа состоит в том, что все граждане социалистического государства избирательного возраста непосредственно принимают участие во внесении предложений по содержанию предполагаемого нормативного акта, в обсуждении проекта нормативного акта, а также путем голосования

¹ Подробно см. Р. А. Сафаров, Институт референдума в условиях общенародного государства («Советское государство и право» 1963 г. № 6, стр. 15—25); В. Ф. Коток, Референдум в системе социалистической демократии, «Наука», 1964.

придают данному нормативному акту юридическую силу, возводят его в закон. Иными словами, конкретное содержание нормативного акта и его юридическая сила связаны исключительно с волеизъявлением граждан. Правотворческие полномочия органов государства в рассматриваемой форме имеют вспомогательный характер и сводятся в основном к подготовке проекта нормативного акта, его опубликованию для обсуждения, редактированию и обобщению внесенных поправок, научному обоснованию конкретных норм или институтов проекта, организации голосования, подведению итогов голосования и опубликованию нормативного акта в соответствующем официальном издании.

Такое соотношение правотворческих полномочий органов социалистического государства, с одной стороны, и народа (граждан) — с другой, свидетельствует о том, что в данной форме правотворчества объективно заложены возможности оптимального сочетания начал подлинной научности (высокий профессионализм государственных служащих, участие специализированных научных коллективов) с самым широким социалистическим демократизмом (участие в обсуждении и принятии нормативного акта поголовно всех граждан избирательного возраста).

Эта форма правотворчества еще не получила в нашей стране широкого распространения. Чаще всего применяется так называемая стадия консультативного референдума, когда граждане принимают участие в обсуждении проекта нормативных актов, принимаемых органами государства, либо в эпизодически проводимых собраниях, сходах граждан. Отсутствие широко распространенной практики в нашей стране, а также отсутствие четких законоположений, закрепляющих данную норму советского правотворчества, позволяют внести лишь предложения *de lege ferenda* о том, как следует организационно определить эту форму в плане реализации общих положений, закрепленных в Конституции СССР (ст. 49, п. «д») и в Программе КПСС. В этой связи представляют определенный интерес соображения С. С. Алексеева. Он обращает внимание на то, что весь процесс народного правотворчества следует разделить на общие организационные формы по двум стадиям: *стадия подготовки* и *стадия принятия* (издания) проекта нормативного акта в порядке

референдума. Каждая из названных стадий, в свою очередь, подразделяется на процедурные ступени данной формы правотворческого процесса.

4. С точки зрения состояния субординации советское правотворчество можно подразделить на законодательную и подзаконную деятельность, последнюю — на центральную и местную.

Согласно Конституции СССР законодательная деятельность является исключительно компетенцией Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик. Результатом законодательной деятельности служит принятие закона — особого нормативного акта, обладающего высшей юридической силой. Закон — важнейший акт верховной власти в государстве, регулирующий наиболее существенные отношения, притом в основных чертах, образуя базу для текущего правотворчества.

Законодательная деятельность Советского государства преследует цель закрепить основные правовые принципы и наиболее общие правовые нормы. При помощи законов невозможно детально урегулировать все стороны общественной жизни. В. И. Ленин по этому поводу писал, что «одинаковых мер в разных районах провести нельзя»¹, что в законе следует устанавливать общие положения, рассчитывая на то, что сознательные товарищи на местах будут добросовестно применять этот закон и сумеют найти тысячу способов, как его практически применить в конкретных хозяйственных условиях². Правотворческая деятельность, направленная на развитие и конкретизацию нормативных законодательных установлений, является подзаконной.

Сущность подзаконного правотворчества состоит в том, что оно осуществляется на основе закона и во исполнение закона. Все нормативные акты подзаконного правотворчества в случае противоречия закону отменяются вышестоящим органом государства.

Одним из основных видов подзаконного правотворчества является правотворческая деятельность центральных органов государственного управления. Организационные формы правотворчества центральных органов го-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 42, стр. 182.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 378.

сударственного управления зависят от характера исполнительно-распорядительных органов Советского государства. Исполнительно-распорядительные органы общей компетенции (Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик), как правило, осуществляют правотворчество коллегиально. Результатом его служат нормативные акты в форме нормативного постановления.

Исполнительно-распорядительные органы отраслевой компетенции (министры СССР, министры союзных и автономных республик и т. д.) издают нормативные акты по руководству соответствующими отраслями хозяйства и культуры единолично (инструкции и нормативные приказы).

Особое место в подзаконном правотворчестве Советского государства занимает местная правотворческая деятельность, осуществляемая местными органами государственной власти и управления.

Организационные формы правотворческой деятельности местных Советов депутатов трудящихся имеют много общего с организационными формами правотворчества Верховных Советов, но в то же время обладают и своими особенностями, которые находят отражение в круге регулируемых отношений (ст. 97 Конституции СССР), в форме издаваемых актов (ст. 98 Конституции СССР) и т. д.¹

5. С позиции функционального характера советское правотворчество следует подразделить на два основных вида: текущую правотворческую деятельность и деятельность по систематизации имеющегося нормативно-правового материала.

Текущая правотворческая деятельность есть разно-

¹ В нашей литературе можно встретить иногда неправильное утверждение, будто местные Советы на своих сессиях принимают решения и распоряжения. В действительности в практике нормотворчества местных Советов сложилось вполне определенное разделение организационных форм нормотворчества местных Советов и их исполкомов. На сессиях Советы принимают только решения, и в большинстве — нормативного характера, на заседаниях исполкома также принимаются решения (нормативного и индивидуального характера). Распоряжения представляют собой акты, исходящие, как правило, от имени исполкома, но принимаемые единолично председателем либо его заместителем; в подавляющем большинстве распоряжения — акты индивидуального значения.

видность советского правотворчества, в которой осуществляются функции обновления и восполнения пробелов в нормативно-правовом материале. Эта разновидность наиболее емкая по времени и результатам, она проводится по мере надобности, оперативно реагируя на все потребности правового регулирования в различных сферах общественной жизни. По своему содержанию она охватывает разнообразные организационные формы деятельности по созданию не только основных нормативных предписаний (общих норм), но и иных нормативных предписаний конкретизирующего характера с целью дополнения основных норм либо их развития. Текущее правотворчество по дополнению или развитию основных норм иногда в литературе называют правоконкретизирующей деятельностью. Считается, что она присуща всем органам государства — от Верховного Совета СССР до местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов. Отдельные авторы полагают, что правоконкретизирующая деятельность предназначена главным образом для восполнения обнаруженных в праве пробелов такого порядка, когда норма носит настолько общий характер, что само предписание оказывается недостаточным для применения к конкретным обстоятельствам. В таких случаях развитие норм происходит не вширь, а вглубь¹.

На наш взгляд, некоторые ученые неправильно распространяют понятие правоконкретизирующей деятельности на сферу правоприменения. Например, А. Безина и В. Лазарев считают, что конкретизация норм права может осуществляться судами, что она возможна только в связи с применением их на практике там, где в рамках общих норм какие-то правовые установления отсутствуют, и, следовательно, не может быть применения права в строгом смысле. Поэтому конкретизацией норм в правоприменительном процессе привносится новый элемент, который вместе с основной нормой сам становится объектом применения². Указанные авторы утверждают, что правоконкретизирующую деятельность нельзя именовать правотворческой, так как предписания, выработанные в

¹ Анита А. Нашиц, Инна Фодор, Роль судебной практики в формировании и совершенствовании норм социалистического права («Советское государство и право» 1964 г. № 5, стр. 28).

² См. «Советская юстиция» 1968 г. № 2, стр. 6.

ходе конкретизации, являются прямым продолжением развития норм права вглубь, они не могут отменять или изменять существующие нормы права, подобно актам правотворчества. Правоконкретизирующие положения органически вливаются в содержание конкретизируемых норм и составляют с ними единое целое¹.

Приведенными суждениями А. Безина и В. Лазарев пытаются обосновать тезис о том, что Верховные суды, давая общие разъяснения, иногда дополняющие действующее законодательство, не обладают правотворческими полномочиями, а их акты нельзя признавать источниками права.

Изложенная позиция вызывает возражения. Прежде всего, несостоятелен довод о том, что правоприменительный характер конкретизирующей деятельности определяется ее назначением, которое, по мнению названных авторов, состоит только в прямом продолжении, а не в изменении, отмене или расширении действия существующих норм, что свойственно актам правотворчества. Данное утверждение означает забвение устоявшейся практики взаимоотношений в плане субординации между вышестоящими и нижестоящими органами государства, осуществляющими правотворческие полномочия. Известно, что нижестоящие органы осуществляют свои полномочия на основе и во исполнение нормативных актов вышестоящих органов, а это, в свою очередь, означает, что нижестоящие органы своим правотворчеством не могут ни изменить, ни отменить, ни расширить пределы действия существующих норм права. Они правомочны только конкретизировать и уточнять их. Это имеет место во взаимоотношениях Верховного Совета, Совета Министров и соответствующих министерств. Например, такого рода субординация соблюдена при нормативно-правовом закреплении пенсионного обеспечения, когда наряду с Законом о государственных пенсиях были приняты постановление правительства и соответствующие инструкции Министерства социального обеспечения и Министерства финансов СССР, дополняющие закон, уточняющие его, но не изменяющие его общих положений. В данном случае правотворческие свойства актов указанных мини-

¹ См. «Советская юстиция» 1968 г. № 2, стр. 6.

стерств не ставятся под сомнение, но они, несомненно, являются правоконкретизирующими.

Видимо, правильнее будет усматривать специфические правотворческие свойства и в правоконкретизирующей деятельности Верховных судов СССР и союзных республик (но не всей судебной системы вообще), которые наделены действующим законодательством правом обобщать судебную практику и давать руководящие разъяснения по применению действующего законодательства.

Признание правотворческих свойств за правоконкретизирующей деятельностью Верховного Суда СССР и Верховных судов союзных республик позволяет с большим основанием решать спор о юридической природе руководящих разъяснений, даваемых ими. Руководящие разъяснения следует относить к источникам права, хотя бы в качестве дополнительных. Следовательно, Верховный Суд СССР и Верховные суды союзных республик являются участниками текущего правотворчества в такой его разновидности, как правоконкретизирующая деятельность.

Деятельность по систематизации действующего нормативно-правового материала служит способом осуществления функции упорядочения. Особенность этой разновидности правотворчества состоит в том, что она носит эпизодический характер и проявляется главным образом тогда, когда накопленный в результате текущего правотворчества нормативно-правовой материал создает трудности для своего использования. С помощью деятельности по систематизации приводится в определенный порядок действующий нормативно-правовой материал, что значительно облегчает пользование установленными нормами права¹.

¹ Интересные мысли по поводу функциональных разновидностей законодательства высказал в свое время Р. Бабун. Он различал две формы законодательства: фрагментарное и систематическое. Первое означает издание по мере надобности отдельных законов или небольших групп законов по различным вопросам жизни; второе — имеет место тогда, когда происходит одновременное законодательное нормирование всего права данного государства или его обширной ветви. Последняя форма, по мнению автора, имеет место большей частью тогда, когда к власти приходит новый класс, разрушающий вместе со старыми социальными отношениями и ста-

6. Рассмотрим организационно-процессуальные (процедурные) формы советского правотворчества. Правотворчество — это прежде всего сложный специфический производственный процесс; совокупность последовательных и разнообразных действий основного и вспомогательного характера, направленных на достижение одного результата — выработать и принять оптимальное нормативное решение. Для внесения определенности в понимание этого сложного процесса в юридической науке идут поиски научных категорий, отражающих составные элементы этого процесса; его организационные формы, а также способы или приемы правотворческой деятельности.

Как всякий активный и сознательно целенаправленный процесс, правотворчество с точки зрения своей структуры обнаруживает себя в так называемых стадиях (этапах), последовательность и организационные формы которых раскрываются в нашей науке по-разному.

Долгое время научная мысль ограничивала правотворческий процесс четырьмя основными стадиями: законодательная инициатива, обсуждение проекта закона, принятие закона и опубликование закона — и связывала это исключительно с законодательной деятельностью Верховных Советов СССР и союзных республик.

Однако в последние годы предпринимаются настойчивые попытки более детального раскрытия процедуры правотворческого процесса, и не только высших представительных органов, но и других органов государства, обладающих правотворческой компетенцией. Так, Д. А. Керимов полагает, что органы государства создают правовые акты в определенном порядке, который либо установлен законодательством, либо действует в результате сложившейся государственной практики. [Он состоит из следующих стадий (этапов): 1) инициатива по созданию правового акта; 2) создание проекта правового акта; 3) обсуждение проекта правового акта; 4) обобщение и окончательная редакция дополнений, изменений или уточнений проекта правового акта; 5) принятие проекта правового акта; 6) издание правового акта¹.

рое право (см. Р. Бабун, *Общее учение о праве и государстве*, Киев, 1925, стр. 102—103).

¹ См. Д. А. Керимов, *Свобода, право и законность*, стр. 154; его же, *Теоретические проблемы советского правотворчества* в

В дальнейшем разработка структуры правотворческого процесса пошла по линии поиска наиболее общих этапов с соответствующим подразделением на конкретные стадии в каждом этапе. Например, А. А. Федосеев предлагает выделить в качестве специального этапа правотворчества разработку (подготовку) проекта нормативного акта, который, по его мнению, складывается из следующих стадий: 1) уяснение цели и содержания нормативного акта; 2) выявление и тщательное изучение всего действующего законодательства по вопросам, составляющим содержание данного акта; 3) определение формы и структуры; 4) редактирование текста проекта нормативного акта; 5) согласование проекта нормативного акта со всеми заинтересованными органами, организациями и ведомствами; 6) визирование проекта нормативного акта исполнителем и соответствующими должностными лицами¹.

Более четкая разработка этапов и стадий правотворческого процесса дана С. С. Алексеевым. Прежде всего, он выделяет два основных этапа: а) подготовки проекта нормативного акта (предварительные стадии); б) изда-

период развернутого строительства коммунизма, автореферат докт. дисс., Л., 1961, стр. 26. Приблизительно такую же позицию занимает Н. Д. Абдулаев. Одновременно он пытается уточнить отдельные моменты. Во-первых, все эти этапы правотворческой деятельности он относит к внутренней форме правотворческого процесса и именует их организационными формами. Во-вторых, в пределах последней стадии он объединяет различные по своему существу организационные формы: обсуждение проекта, принятие и опубликование нормативного акта (см. Н. Д. Абдулаев, Формы участия общественности в советском правотворчестве, автореферат канд. дисс., Л., 1964, стр. 14—15).

¹ См. А. А. Федосеев, Нормативные акты Советского государства и формы их выражения, автореферат канд. дисс., Л., 1964, стр. 12. Несколько иную позицию занимает Л. И. Антонова. Она считает, что этап подготовки проекта состоит из: 1) возбуждения вопроса о необходимости издания соответствующего правового акта; 2) составления проекта; 3) согласования проекта с заинтересованными органами и общественными организациями; 4) предварительного обсуждения со специалистами или общественного обсуждения; 5) дополнения, изменения, уточнения проекта в соответствии с результатами предварительного обсуждения; 6) согласования проекта с компетентными «редакционно-юридическими» органами с целью выявления его соответствия основным правилам законодательной техники; 7) установления окончательной редакции проекта (см. «Правоведение» 1966 г. № 1 стр. 8).

ния нормативного юридического акта. Одновременно он отмечает, что правотворческий процесс дополняется особой стадией, которая, строго говоря, не входит непосредственно в правотворчество и состоит в официальном опубликовании принятого нормативного акта. Каждый из указанных этапов советского правотворчества, по мнению автора, распадается на последовательные стадии прохождения проектов нормативного акта¹.

Поддерживая в основном правильное решение проблемы С. С. Алексеевым, мы в то же время считаем, что есть определенные возможности для дальнейшего, более детального раскрытия содержания правотворческого процесса. Изложенные выше соображения о стадиях правотворчества в основном учитывают только различия в самом комплексе правотворческих действий и совершенно не принимают во внимание не менее важные обстоятельства, характеризующие правотворчество как процесс и оказывающие непосредственное влияние на переход от одного этапа к другому. К таким обстоятельствам относятся порождаемые определенными правотворческими действиями юридические последствия, а также изменение круга участников правотворческого процесса и их правового положения на том или ином этапе прохождения проекта нормативного акта.

Если правильно, например, будут учитываться обстоятельства, связанные с изменением круга участников правотворческого процесса, и наступающие юридические последствия, то отпадает необходимость в оговорке относительно того, что стадия опубликования является дополнительной и не входит в собственно правотворчество.

Целесообразнее как с познавательной, так и с практической стороны по аналогии со спецификой всякого правоприменительного процесса представлять правотворчество как процесс создания норм права, состоящий из трех основных этапов: 1) подготовки проекта нормативного акта (предварительной стадии правотворчества); 2) обсуждения и принятия нормативного акта (основной стадии правотворчества); 3) введения в действие нормативного акта (решающей стадии правотворчества). Каж-

¹ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, стр. 28—37.

дый из названных этапов имеет свои отдельные стадии, выражающиеся в определенных организационно-процессуальных формах, которые рождают различные юридические последствия и имеют различный круг участников процесса.

Подготовка (или разработка) проекта нормативного акта — начальный этап советского правотворчества. В качестве главных организационно-процессуальных форм здесь выступают: возбуждение вопроса о необходимости принятия того или иного нормативного акта, составление проекта акта, согласование или визирование проекта с заинтересованными органами государства и иными организациями, предварительное обсуждение со специалистами, обработка проекта по правилам юридической техники и, наконец, окончательное редактирование проекта нормативного акта. В своей совокупности указанные формы составляют стадию предварительного правотворчества.

Для данного этапа характерен и особый круг участников. В качестве определяющего участника выступает орган государства, обладающий правотворческой (законодательной) инициативой¹.

Из других участников одна группа выполняет совещательные функции, другая — дает императивные указания по существу конкретных положений проекта. Например, выработка и составление проекта нормативного акта осуществляется, как правило, органом, обладающим правом правотворческой инициативы, на нем лежат и обязанности проведения проекта по первым двум стадиям.

Совещательные функции на данном этапе выполняют научные учреждения, дающие по проектам правовых

¹ Под правотворческой инициативой мы понимаем определенные правомочия органа государства или общественной организации решать вопрос о необходимости принятия того или иного нормативного акта и вносить его проект на рассмотрение правотворческого органа. На последнем лежит обязанность обеспечить рассмотрение представленного проекта. В литературе иногда допускается неоправданная подмена правотворческой инициативы как правомочия комплексом общественных отношений и связанных с ними определенных действий по подготовке и внесению на рассмотрение правотворческого органа проектов нормативных актов, т. е. правомочие подменяется правоотношениями (см. Б. В. Дрейшев, О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадии правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов, «Правоведение» 1966 г. № 1, стр. 13).

актов свои заключения. Органы, заинтересованные в содержании подготовленного проекта нормативного акта, дают соответствующие визы и тем самым выражают свое согласие с представленным проектом или формулируют мотивированные возражения против тех или иных положений его.

2 Этап обсуждения и принятия нормативного акта является основной стадией правотворчества. Он складывается из следующих организационно-процессуальных форм: принятие вносимого проекта на рассмотрение, обсуждение проекта, постановление (принятие) нормативного акта. Особенность этих форм заключается в том, что участники рассматриваемого этапа правотворчества осуществляют свои полномочия коллегиально и на принципах полного равенства. Последствием этой стадии является принятие большинством голосов (простым или квалифицированным) решения о признании представленного на рассмотрение и обсуждение проекта нормативного акта в качестве официального документа, содержащего в себе общеобязательные нормативные предписания — нормы права.

Сам факт постановления (принятия) нормативного акта порождает обязанность у соответствующих должностных лиц правотворческого органа ввести принятый нормативный акт в действие. Именно этим и характеризуется третий, решающий этап правотворчества. Он обычно складывается из двух организационных форм: а) опубликование или обнародование нормативного акта и б) установление порядка введения в действие нормативного акта. Участниками этого этапа являются, как правило, руководители правотворческого органа (председатель и секретарь или председатель и управляющий делами). В качестве последствия этапа выступает факт доведения содержания нормативного акта до тех, чье поведение он предназначен регламентировать.

В юридической литературе нередко можно встретить утверждение о том, что в социалистическом государстве опубликование (обнародование) принятого нормативного акта выходит за пределы правотворчества и не является его завершающей стадией¹, что «обнародованием

¹ См. Б. Спасов, Пряко участие на трудещите се в законодателна работа. Софийский държавен университет. Годишник на

правового акта начинается этап реализации права, а не заканчивается этап правотворчества»¹.

С таким утверждением трудно согласиться по следующим соображениям. Во-первых, опубликование (обнародование) нормативного акта служит условием его действительности, ибо он не существует как продукт (результат) правотворческой деятельности до тех пор, пока не будет опубликован в установленном порядке. Иначе субъекты, к которым адресован нормативный акт, не смогут знать своих прав и обязанностей, и от них невозможно требовать соответствующего поведения.

Во-вторых, если опубликование не стадия правотворчества как определенная правовая форма деятельности, а реализация права, то логически напрашивается вывод, что стадию опубликования следует отнести к правоприменительной форме деятельности органов государства. Но такой вывод идет вразрез с установившимся пониманием правоприменительной деятельности, результатом которой могут быть только акты, содержащие предписания индивидуального характера. Опубликование же нормативного акта представляет собой деятельность, связанную с обнародованием акта с нормативными предписаниями.

В-третьих, стадию опубликования нельзя отрывать от правотворческого процесса еще и потому, что она связана, как правило, с деятельностью тех же субъектов, которые участвовали во всех предшествующих этапах правотворчества и правомочия которых по отношению к принимаемому нормативному акту состоят не в том, чтобы осуществлять его реализацию, а в том, чтобы завершить начатое дело в форме объективизации полученного результата.

Поэтому представляется, что традиционный взгляд на опубликование (обнародование) как на стадию правотворчества в своей основе правилен. Следует только оговорить, что эта стадия в известном смысле выполняет роль передаточного звена между правотворческим про-

юридический факультет, 1965, т. LVI, стр. 80; В. Ц. Петков, Законът главен източник на социалистическото право о Н. Р. България, София, изд-во «Наука и изкуство», 1962, стр. 202.

¹ Л. И. Антонова, О стадиях правотворческого процесса в СССР («Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 19).

цессом и процессом реализации норм права, принятых в результате правотворчества. Именно после опубликования акта начинается его реализация в соответствующих формах и с помощью определенных средств, указанных в нормах права.

Все вышеуказанные этапы типичны для правотворческой деятельности коллегиальных органов государства. Существуют, однако, «усеченные» процессы, в которых выпадают те или иные организационно-процессуальные формы. Такого рода явления имеют место в деятельности отдельных должностных лиц государства, обладающих правотворческой компетенцией (например, издание приказов министром), или при некоторых неосновных разновидностях (формах) правотворчества (например, при санкционировании).

7. Для более полного проникновения в содержание правотворческого процесса целесообразно, на наш взгляд, обратить внимание и на такие организационно-процессуальные формы, которые характеризуют не только стадийность прохождения нормативного акта, но и отражают специализацию самого правотворчества с точки зрения объектов обработки и результатов правотворческой деятельности. В этом плане, на наш взгляд, целесообразна постановка вопроса о так называемых *правотворческих производствах*.

Известно, что в правоприменительной практике уже давно и вполне определенно разграничивают различные производства, выражающие ту или иную специализацию правоприменительной деятельности. Например, гражданский процесс подразделяется на исковое производство, особое производство, производство по жалобам на действия административных органов. Причем каждое из них вызывает к жизни соответствующие институты организационно-процессуальных норм, регламентирующие правоприменительную деятельность различных участников процесса.

В сфере правотворчества также можно легко обнаружить самую различную специализацию по отдельным производствам. Например, в зависимости от общего функционального назначения правотворчества различаются: производство по обновлению нормативно-правового материала, производство по восполнению пробелов, производство по систематизации. Особенно ярко проявляется,

например, специализация правотворчества в деятельности высших представительных органов государства и местных Советов, где характер отдельных правотворческих производств значительно отличается друг от друга. Имеет свою специфику правотворчество, осуществляемое исполнительно-распорядительными органами государства. Кроме того, можно выделить вспомогательные производства: производство по нормативному разъяснению, санкционированное производство, делегированное производство, каждое из которых имеет свои специфические организационно-процессуальные формы.

Специализация организационно-процессуальных форм по правотворческим производствам, в свою очередь, вызывает потребность в соответствующих нормах (правилах), которые, с одной стороны, закрепляли бы эти формы, а с другой — служили одновременно способом регулирования деятельности участвующих в правотворчестве субъектов.

Следует обратить внимание на то, что современная процессуально-процедурная регламентация советского правотворчества отличается незначительным количеством нормативных актов; совершенно отсутствует стройная система организационно-процессуальных норм. Однако правотворческая практика вырабатывает такие правила, и они обслуживают правотворческий процесс с различным эффектом. Поэтому не случайно в нашей литературе настоятельно ставится вопрос о необходимости проведения соответствующей работы с целью выработки специфических процессуально-процедурных норм, регламентирующих различные производства в сфере правотворчества¹.

Подчеркивая необходимость установления процес-

¹ Например, А. Ф. Шебанов по этому поводу пишет, что дальнейшему развитию советского права и укреплению порядка его правотворческой деятельности во многом способствовали бы «научная разработка и последующее официальное утверждение Положений и Инструкций, определяющих порядок подготовки, оформления, принятия и опубликования нормативных актов каждым уполномоченным на то органом» (см. «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 106). Интересные соображения об основных принципах нормативного закрепления процедуры деятельности представительных органов власти в СССР высказывает Е. И. Козлова (см. «Советское государство и право» 1971 г. № 1, стр. 85—90).

суальной регламентации правотворчества, надо в то же время иметь в виду, что она не должна основываться на требовании детальной конкретизации, как это имеет место в сфере правоприменительной деятельности. Ей должны быть присущи обобщенные нормы с большой степенью диспозитивности предписаний, дающих возможность в рамках указанных норм проявлять творческие способности для принятия оптимального нормативного решения. Кроме того, в области правотворчества иногда целесообразно установление организационно-процессуальных норм, призванных обслужить лишь разовый правотворческий процесс. Например, такое возможно в деятельности правотворческих органов (основных и вспомогательных) по составлению и введению в действие систематического собрания законодательства СССР или союзной республики. Видимо, это имел в виду Д. А. Керимов, специально указывая на стадии (организационно-процессуальные формы) кодификационной работы, направленные на то, чтобы результат данной формы правотворчества был наиболее эффективен¹.

Для отдельных же стадий правотворческих производств (например, производства по обновлению) надо установить четкие императивные процессуально-процедурные нормы, строго ограничивающие рамки поведения тех или иных участников правотворческого процесса. И такие нормы уже есть в нашем законодательстве. Например, процессуально-процедурные предписания такого характера содержатся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР»². Эти предписания регламентируют порядок опубликования и введения в действие всех актов, принимаемых Верховным Советом СССР и его Президиумом.

На наш взгляд, нуждаются в подобной четкой процессуальной регламентации практика правотворческой ини-

¹ См. Д. А. Керимов, Теоретические проблемы советского правотворчества в период развернутого строительства коммунизма, автореферат докт. дисс., Л., 1961, стр. 39—40.

² «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 14, ст. 275.

циативы в деятельности местных Советов¹, а также процедура опубликования и введения в действие принимаемых ими нормативных актов.

Кстати, такого рода регламентация нашла свое закрепление в Регламенте Калининского областного Совета депутатов трудящихся, утвержденном решением Совета от 25 июня 1971 г.

Если, как указывалось выше, к процессуально-процедурной регламентации правотворческого процесса нельзя предъявлять такие же строгие требования, какие имеют место в области правоприменения, то это несколько не оправдывает отсутствия самых элементарных процедурных правил в сфере правотворчества. В связи с этим заслуживают всемерной поддержки предложения о необходимости выработки соответствующих общих правил правотворчества с подразделением их по определенным производствам. Юридическое закрепление правотворческой процедуры будет способствовать более четкой организации правотворчества, неуклонному проведению в жизнь демократических принципов, обеспечивающих полновластие народа, точному воплощению его воли во всей системе нормативных актов².

В качестве исходного для выработки таких правил могут быть использованы как сложившаяся практика правотворчества, так и отдельные, уже принятые некоторыми органами правила (например, Регламент работы Верховного Совета Латвийской ССР, правила раздела IV Положения о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР от 12 октября 1967 г. и т. д.). Причем эти правила могут носить самый разнообразный характер: они могут составлять процессуальные акты, носящие общий характер и рассчитанные на продолжительное время действия (например, правила правотворчества местных Советов), они могут быть и эпизодическими, разовыми, имеющими

¹ Эту мысль поддерживает Б. В. Дрейшев, также считающий необходимым законодательное закрепление процедуры правотворчества местных Советов (см. Б. В. Дрейшев, указ. работа, стр. 13—16).

² См. С. С. Алексеев, А. В. Мицкевич, И. С. Самощенко, Развитие и совершенствование советского законодательства («Советское государство и право» 1971 г. № 1, стр. 107).

специальное назначение (например, правила осуществления правотворческого производства по систематизации действующего законодательства)¹.

§ 3. ФУНКЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА. РАЗНОВИДНОСТИ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. В результате правотворчества складываются исходные элементы нормативной системы управления — нормативные предписания, объединяемые в отрасли и правовые институты и представляющие собой действующее право. Появившись на свет, они начинают функционировать — упорядочивать различные социальные связи, и это выражается, как правило, в том, что отдельные участники общественных отношений соотносят свое поведение с требованиями норм права, добровольно реализуя свои субъективные права и юридические обязанности, свободно вступая в разнообразные правоотношения. Таким образом, взаимодействие управляющих и управляемых элементов, т. е. реализация права, осуществляется, как правило, «само по себе», без «подключения» дополнительных оперативных звеньев.

Однако из этого общего правила, есть исключения. Сущность их состоит в том, что непрерывность взаимодействия между исходными элементами и конечными результатами механизма правового регулирования может быть достигнута только тогда, когда к этому процессу будут подключены соответствующие оперативные звенья, непосредственно обеспечивающие перевод нормативной возможности права в действительную упорядоченность общественных отношений. Одним из таких звеньев и является применение права.

В нашей литературе категория «применение права» объясняется по-разному. Отмечая плодотворность ряда выдвигаемых положений, следует одновременно указать на несостоятельность таких мнений, которые либо во-

¹ Подробнее см. гл. III настоящей работы.

обще отождествляют применение с реализацией права¹, либо связывают применение с такой формой реализации права, как правоотношение, и включают в круг субъектов правоприменения наряду с органами государства, общественными организациями также и граждан. Согласиться с данными рассуждениями, на наш взгляд, нельзя по двум соображениям.

Во-первых, при такой постановке вопроса остается без внимания важная сторона правоприменительного процесса — деятельность по наделению отдельных участников конкретными субъективными правами, без чего невозможна реализация значительной части основных прав и свобод советских граждан. Не выделять эту сторону правоприменительного процесса вообще — значит не замечать сложной работы специально уполномоченных субъектов по предоставлению при наличии определенных условий одним из субъективных прав и возложению на других соответствующих юридических обязанностей.

Во-вторых, такого рода рассуждения не учитывают прикладного характера юридической науки, которая прежде всего служит задачам улучшения и совершенствования практики работы государственных органов, общественных организаций, призванных направлять усилия членов социалистического общества на решение задач коммунистического строительства. Поэтому при разработке тех или иных научных категорий надо учитывать опыт и потребности юридической практики. Если речь идет об отдельном положении теории права с позиций того, как право регулирует общественные отношения, то само собой разумеется, что наше внимание при исследовании правоприменительного процесса должно быть обращено на выделение государственно-правово-

¹ А. В. Мицкевич необоснованно причисляет автора настоящей работы к тем ученым, которые не различают применения и реализацию права (см. А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 10). Это досадное недоразумение, ибо в одной из наших работ дается четкая формулировка отношения к этой проблеме (см. «Право и коммунизм» под ред. Д. А. Керимова, «Юридическая литература», 1965, стр. 99—102).

го аспекта изучаемого явления, его практическую сторону¹.

В связи с этим представляется возможным для более правильного понимания категории «применение права» уточнить ее содержание путем введения в обиход таких терминологических обозначений, как «правоприменительный процесс» или «правоприменительная деятельность». При этом если «правоприменением» обозначают один из каналов (форму) перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений, то «правоприменительный процесс» — это организационное выражение правоприменения, представляющее собой совокупность различного рода правоприменительных действий основного и вспомогательного характера. Такое смысловое объяснение позволяет, на наш взгляд, утверждать, что данные категории сами по себе исключают многозначность применения права и связывают его с деятельностью органов государства или общественных организаций, выполняющих определенные государственные функции.

Мы полагаем, что под *правоприменительной деятельностью* можно понимать *совокупность специфических организационных форм и средств, с помощью которых обеспечивается непрерывность процесса реализации нормативно-правовых предписаний путем наделения одних участников отношений субъективными правами и возложения на других соответствующих юридических обязанностей или путем разбирательства (решения) вопросов о последствиях правовых споров и правонарушений.*

Правоприменительная деятельность является сложной по своему характеру и содержанию. Поэтому здесь мы остановимся на наиболее существенных вопросах: функциях и особенностях правоприменительного процесса, основных разновидностях и процессуальных формах правоприменительной деятельности органов государства.

¹ Аналогичную мысль высказывает С. С. Алексеев. Он считает, что из прикладного характера юридической науки вытекает «необходимость обособления и самостоятельного изучения применения права — той формы реализации юридических норм, которая основывается на властных полномочиях компетентных органов» (С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 4, Свердловск, 1966, стр. 11).

2. Общее назначение правоприменительной деятельности разнообразно. Однако она связана главным образом с созданием особых юридических актов (иногда дополняющих уже имеющиеся), призванных продолжать общее нормативное регулирование, заданное правотворчеством с помощью нормы права, одновременно дополняя его индивидуальным (ненормативным) регламентированием, выражающимся в уточнении правового положения субъектов в реально создавшейся обстановке. Причем это уточнение регламентации по-разному определяется в зависимости от условий, вызывающих необходимость правоприменительной деятельности. Такие условия могут быть, как указывалось выше, двоякого рода. Во-первых, правоприменительная деятельность становится необходимой при обстоятельствах положительного характера, состоящих в том, что без соответствующих властных действий уполномоченных органов государства или общественных организаций вообще не могут возникнуть или измениться ряд субъективных прав и соответствующих юридических обязанностей. Данные обстоятельства определяют положительную функцию правоприменительной деятельности, которую можно назвать правонаделительной. Во-вторых, правоприменительная деятельность вызывается обстоятельствами негативного порядка, выражающимися в наличии либо реальной опасности правонарушения (например, спор о праве гражданском), либо прямого правонарушения. Эти обстоятельства, в свою очередь, обуславливают другую функцию правоприменительного процесса — правоохранительную.

С. С. Алексеев также выделяет две группы основных функций, но называет их по-иному: а) функции правообразующего (правоизменяющего) юридического факта и индивидуального регулирования общественных отношений; б) правообеспечительные функции¹.

На наш взгляд, такое решение вопроса нельзя признать более удачным, особенно с позиций четкости и определенности терминологических обозначений. Во-первых, нецелесообразно в область действия права вводить

¹ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 4, стр. 10—11.

термины, используемые для характеристики качественно иных процессов, происходящих в другой области — в области формирования права, где правообразованию придают иной смысл (он выражает процесс создания нормативной системы). Во-вторых, указание при характеристике первой функции на такой ее компонент, как индивидуальное регулирование, противоречит выводу об общем назначении правоприменения и служит основанием для предположения, что правоприменительной деятельности кроме индивидуального регулирования присуще и другое назначение. В-третьих, неточно выбран термин для обозначения второй функции. Обеспечение права, с одной стороны, можно понимать в широком смысле, когда оно в одинаковой степени применимо к характеристике как первой, так и второй функции¹. с другой — обеспечение права, или правообеспечение, имеет специальный смысл, и законодательством он используется для характеристики лишь одной из организационных форм правоохраны (например, институт обеспечения исполнения обязательств в гражданском праве — ст. ст. 186—210 ГК РСФСР).

Предлагаемые нами терминологические обозначения имеют то преимущество, что раскрывают сущность правонаделительной и правоохранительной функций.

Сущность правонаделительной функции состоит в том, что она обеспечивает возникновение или изменение субъективного права и соответственно юридической обязанности участников конкретного правоотношения, дополняя имеющийся фактический состав еще одним, решающим юридическим фактом, значительно преобразующим правовое положение субъектов. В этом плане ее осуществление выражается в оказании своеобразной помощи обладателю субъективного права в достижении преследуемого результата путем надления его дополни-

¹ Кстати, к такому выводу можно прийти, рассмотрев следующее положение: «В некоторых случаях необходимо вмешательство компетентных органов..., направленное на обеспечение надлежащего (разрядка моя. — В. Г.) осуществления субъективных юридических прав и обязанностей. Такое вмешательство государства в процесс реализации права и достигается при помощи правообеспечительных актов» (С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 164—165).

тельными правовыми возможностями по отношению к обязанной стороне возникшего правоотношения. Одновременно налицо и контроль за всем процессом развития субъективного права — от стадии состояния до стадии реализации. Таким образом, функция правонаделения имеет положительное значение, и в качестве объекта ее направленности выступает главным образом правовое положение обладателя субъективного права, изменение которого, в свою очередь, непосредственно определяет поведение обязанной стороны. Причем в данном случае правонаделительная функция имеет дело с факторами количественного порядка, которые только в своей завершенной совокупности дают качественное изменение положения обладателя субъективного права. Правовое же положение обязанного субъекта возникающего или изменяющегося правоотношения производно от положения обладателя субъективного права.

Такая характеристика сущности правонаделительной функции, на наш взгляд, оправдывает выбор ее терминологического обозначения и с точки зрения определения позитивного назначения всего правоприменительного процесса как специфического, дополнительного способа в механизме правового регулирования.

«Сущность правоохранительной функции правоприменительного процесса состоит в том, что она способствует устранению препятствий для реализации субъективного права, направлена на восстановление нарушенного состояния и на установление невыгодных последствий в правовом положении субъектов возникшего или изменяющегося правоотношения.» В этом плане ее осуществление выражается в оценке имеющихся юридических фактов с позиции их правомерности (т. е. соответствия требованиям правопорядка), с одной стороны, и в поисках дополнительных путей и способов воздействия на обязанную сторону правоотношения с целью создания благоприятных условий для реализации намерений обладателя субъективного права, для достижения правового результата, предусмотренного применяемой нормой материального права, — с другой.

Правоохранительная функция характеризуется негативным назначением, в качестве непосредственного объекта своей направленности имеет правовое положение обязанной стороны, поэтому эта функция имеет де-

до с такими юридическими фактами, которые предназначены охранять правовое положение обладателя субъективного права от всяких дальнейших посягательств со стороны обязанной стороны возникшего правоотношения.

Правонаделительная и правоохранительная функции правоприменительного процесса раскрывают наиболее существенное его назначение, так как, с одной стороны, они подчеркивают такую сторону правоприменения, в которой оно выступает в качестве особого и решающего юридического факта, а с другой — в правоприменительном процессе выражается дополнительное к общенормативному регулированию ненормативное регулирование (индивидуальное или казуальное регулирование).

Наряду с указанными функциями правоприменительному процессу свойственны и некоторые другие, неосновные функции, выражающие его назначение либо по отношению к механизму правового регулирования, либо по отношению к правоприменительному результату. В первом случае можно указать на такую функцию, как обеспечение непрерывного движения от нормы права к осуществлению субъективного права и юридической обязанности. Во втором случае можно выделить функцию установления достоверной истины по разрешаемому делу. Однако все эти функции носят частный, подчиненный характер по отношению к основным.

3. Названные выше функции правоприменительного процесса позволяют поставить и в какой-то мере решить вопрос о значении дополнительных регулятивных способов в механизме правового регулирования, с тем чтобы иметь более четкое представление об основных элементах процесса перевода нормативности права в плоскость общественных отношений с целью их упорядочения.

Известно, что основной импульс правового регулирования создается системой нормативных актов. Однако в механизм правового регулирования очень часто подключаются в качестве оперативных блоков (звеньев) и акты применения, относящиеся к ненормативным актам, и всевозможные договоры как одна из разновидностей юридических актов (индивидуальных актов), которые также выполняют регулятивную функцию. В отличие от регулирования, осуществляемого на основе норматив-

ных актов и являющегося определяющим, регулирование на основе актов применения и договоров — производное, дополнительное и с точки зрения юридической природы является как бы поднормативным.

В юридической литературе проблема поднормативного регулирования уже ставилась и получила определенное решение. В частности, С. С. Алексеев выделяет так называемое индивидуальное (или казуальное) регулирование. Он пишет, что казуальное (индивидуальное) регулирование «является необходимым элементом правоприменительной деятельности во всех случаях, когда субъективные права и юридические обязанности не могут возникнуть без властной деятельности компетентных органов. Происходящее здесь наделение субъектов правами и обязанностями представляет собой, по существу, казуальное регулирование общественных отношений»¹. Он также считает, что казуальное регулирование имеет место и тогда, когда правоприменительная деятельность компетентных органов связана с привлечением виновных к ответственности².

Кроме того, специалисты в области трудового и гражданского права давно отмечают регулятивные свойства договоров. На такое качество обратил внимание Н. Г. Александров. Он специально подчеркивает роль договоров как специфического регулятора общественных отношений³. Особенно четко указывает на регулятивные свойства договора Р. О. Халфина. Она, с одной стороны, обращает внимание на то, что договор непосредственно в соответствии с нормами объективного права определяет права и обязанности участников порожденного ими правоотношения, а с другой — подчеркивает особое значение охранительных свойств договора, выражающихся в том, что стороны обязываются предусмотреть условия договорной ответственности с

¹ С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 104.

² См. там же.

³ См. Н. Г. Александров, К вопросу о роли договора в регулировании общественных отношений («Ученые записки ВЮОН», вып. VI, 1946, стр. 60—83); его же, Трудовые правоотношения, Юридиздат, 1948, стр. 236—237. Такого же мнения придерживался и А. Е. Пашерстник (см. А. А. Пашерстник, Право на труд, изд-во АН СССР, 1951, стр. 195).

своевременным применением санкции во всех случаях невыполнения или ненадлежащего выполнения договора¹. На основе этого она делает вывод о том, что «договор регулирует поведение сторон, не только устанавливая их взаимные права и обязанности, но и устанавливая конкретные критерии для оценки их поведения, для применения в их отношениях общих принципов советского социалистического права»².

Такого рода урегулирование общественных отношений посредством договоров получило в литературе название «автономного» урегулирования. Отдельные ученые усматривают сущность «автономного» урегулирования общественных отношений в том, что «оно осуществляется самими участниками отношения, причем друг перед другом они выступают не в качестве органов, выполняющих властные функции (хотя бы они и были наделены такими функциями)», а действуют на началах равенства, координируют свою волю»³. Таким образом, вполне справедливо подчеркиваются два основных момента, характеризующие «автономное» урегулирование: во-первых, что оно осуществляется самими участниками регулируемых отношений, т. е. участниками «организуемых» отношений, и, во-вторых, что само урегулирование, координация действий проводятся на началах равенства.

Однако представляется, что в позиции С. С. Алексеева не совсем точно указано место «автономного» урегулирования. «Автономное» урегулирование, по существу, рассматривается в одной плоскости с индивидуальным регламентированием. Это можно заключить хотя бы потому, что, во-первых, С. С. Алексеев называет индивидуальными актами и акты применения права, и договоры; во-вторых, он заявляет, что индивидуальная регламентация может носить и качественно иной характер, когда участникам отношений предоставляется пра-

¹ См. Р. О. Халфина, Значение и сущность договора в советском социалистическом праве, изд-во АН СССР, 1954, стр. 106—113; «Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве», изд-во АН СССР, 1963, стр. 27—28.

² Р. О. Халфина, Значение и сущность договора в советском социалистическом праве, стр. 114.

³ С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 162.

во самим урегулировать те или иные условия своего поведения¹.

На наш взгляд, с точки зрения конструктивной четкости целесообразно ввести в употребление более определенные термины, отражающие различные дополнительные формы урегулирования общественных отношений.

Поскольку регулирование общественных отношений, осуществляемое посредством актов применения права и договоров, имеет дополнительный характер к общенормативному регулированию и практически происходит на основе норм права и в пределах их предписаний, точнее будет объединить все эти формы одним понятием — *поднормативное регулирование*. В нем, в свою очередь, следует выделить две качественно иные формы: *правоприменительное* регулирование, осуществляемое с помощью актов применения права, и «*автономное*» регулирование, осуществляемое посредством договоров, а иногда и односторонних сделок². Сущность поднормативного регулирования состоит в том, что оно осуществляется на основе норм объективного права, дополнительно упорядочивает общественные отношения в пределах и формах, предусмотренных нормами права, и по своему характеру не может им противоречить.

Подтверждением качественного различия правоприменительного и «автономного» регулирования служит характеристика особенностей той и другой формы. Прежде всего, правоприменительное и «автономное» урегулирование отличаются друг от друга природой используемых методов: для первого, как правило, характерен метод императивности (состояние власти и подчинения), второму свойственна исключительно диспозитивность (состояние равенства и определенная возможность выбора вариантов поведения). Кроме того, правоприменительное и «автономное» регулирование отличаются друг от друга характером отношений, являющихся пред-

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 162.

² См. там же, стр. 163—164. С. С. Алексеев считает, что «автономное» урегулирование может осуществляться и с помощью односторонних актов участников отношений, какими, например, являются завещание, прощение долга, одностороннее обещание награды.

метом их регламентации. В первом случае предметом регламентации выступают такие организационные отношения, которые как бы лежат над «организуемыми», и связь между ними устанавливается по вертикали. Эти отношения называются организационно-процессуальными. Во втором случае предметом регулирования являются организационные отношения, которые находятся в одной плоскости с «организуемыми» отношениями, и связь между ними устанавливается последовательно, по горизонтали. Они носят название организационно-локальных отношений. Здесь следует отметить некоторые особенности тенденций, свойственных указанным группам организационных отношений. Если для первой группы характерна тенденция обособления в особый предмет регулирования процессуальных отношений в отличие от материально-правовых отношений, то во второй группе, напротив, они вполне «уживаются» в рамках материально-правовых отношений и не нуждаются в обособлении¹. Отмеченные моменты оттеняют различия природы правоприменительного и «автономного» регулирования как дополнительных оперативных блоков (звеньев) в механизме правового регулирования.

Однако разграничение правоприменительного и «автономного» регулирования не означает отрицания их органической связи и определенного взаимодействия. В механизме правового регулирования они нередко сочетаются, дополняют друг друга. Это проявляется в том, что они обязательно предшествуют друг другу, причем последовательность их может быть самой различной. Например, при реализации многих норм, регулирующих хозяйственную деятельность в сфере экономики, как правило, правоприменительное регулирование предшествует «автономному», ибо в данном случае первоначальным звеном, связывающим объективное право с результатами упорядоченности общественных отношений, выступает плановый (административный) акт, на основе которого непосредственно заключается договор.

¹ Например, О. А. Красавчиков усматривает в едином предмете советского гражданского права наряду с основными и организационно-правовые отношения (см. О. А. Красавчиков, Гражданские организационно-правовые отношения, «Советское государство и право» 1966 г. № 10, стр. 51—61).

Именно такую последовательность поднормативных форм регулирования имеет в виду Р. О. Халфина, когда пишет, что административный акт также порождает правоотношения и регулирует поведение сторон. Одновременно она указывает, «что в подавляющем большинстве случаев административный акт, регулирующий гражданско-правовые отношения, воздействует на поведение участников правоотношения именно через посредство договора»¹.

Иначе можно представить последовательность сочетания правоприменительного и «автономного» регулирования в сфере трудовых правоотношений. Представляется, что в большинстве случаев в процессе упорядочения трудовых отношений «автономное» регулирование предшествует правоприменительному. Здесь, как правило, вначале заключается трудовой договор между рабочим или служащим, с одной стороны, и администрацией предприятия или учреждения — с другой, и только на основе заключенного договора издается правоприменительный акт — приказ директора (начальника) о зачислении на работу. Приказ адресуется, с одной стороны, рабочему или служащему и устанавливает круг его прав и обязанностей, а с другой — соответствующим подразделениям предприятия или учреждения (бухгалтерии, производственному отделу и т. п.). Следовательно, в данном случае приказ администрации является таким правоприменительным актом, который опосредствует поднормативное регулирование, заданное трудовым договором на основе норм трудового права.

Такое различие в последовательности правоприменительного и «автономного» регулирования вытекает из особенностей социальных связей, складывающихся в хозяйственных и трудовых отношениях. Так, в области хозяйственных отношений в интересах всего общества важно прежде всего определить общие показатели развития тех или иных отраслей народного хозяйства. Осуществлению этих требований служит система плановых актов как первое звено поднормативного регулирования. Они, в свою очередь, создают возможность с по-

¹ Р. О. Халфина, Значение и сущность договора в советском социалистическом праве, стр. 107.

мощью хозяйственного договора конкретизировать плановые показатели с целью достижения оптимальных результатов в хозяйственной деятельности субъектов. Поэтому в области хозяйственных отношений «автономное» регулирование осуществляется в рамках нормативного акта непосредственно на основе правоприменительного акта.

В области трудовых отношений начальным этапом их поднормативного регулирования служит урегулирование субъектами сферы приложения своего труда, где, разумеется, недопустима императивность предписаний. Именно поэтому в качестве способа поднормативного регулирования используется трудовой договор. Но сам факт вступления рабочего или служащего в трудовой коллектив впоследствии связывается с необходимостью использования иного способа, наилучшим образом обеспечивающего строжайшее соблюдение трудовой дисциплины и условий труда. Поэтому вслед за заключением трудового договора следует приказ администрации, отличающийся, как и всякий правоприменительный акт, императивностью предписаний, обращенных в одинаковой степени ко всем участникам трудовых правоотношений.

Проблема соотношения правоприменительного и «автономного» регулирования непосредственно связана с проблемами социалистической демократии, совершенствования форм управления обществом в период коммунистического строительства.

Особенно важны правильные решения и поиски оптимальных вариантов в соотношении той и другой формы поднормативного регулирования в ходе осуществления экономической реформы, когда самостоятельность, автономность и самоорганизация хозяйственных единиц приобретают особую роль в упорядочении сложной системы экономических связей. В литературе, посвященной проблемам научного управления обществом, часто акцентируется внимание на правильном сочетании централизации управления с самоуправлением¹. И это

¹ См. «Научное управление обществом» под ред. В. Г. Афанасьева, «Мысль», 1967; А. К. Белых, Политическая организация общества и социалистическое управление, изд-во ЛГУ, 1967, и др.

понятно. Чем многограннее протекающие экономические процессы, тем больше возрастают квалификация и сознательность тружеников, чем выше и дифференцированное должны удовлетворяться запросы миллионов людей, тем быстрее нужно реагировать на непрерывное развитие общества, тем большее место должны занимать самоуправление, самоорганизация. «Самоорганизация и есть возможность демократического решения на местах, развитие социалистической демократии»¹.

Кроме того, вопросы соотношения правоприменительного и «автономного» регулирования имеют значение и для детализации перспектив развития социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление с точки зрения совершенствования форм механизма нормативного регулирования.

В современных условиях большую актуальность приобретают проблемы совершенствования организационных форм и способов правового регулирования, и в первую очередь форм и способов, связанных с деятельностью органов государства и общественных организаций, осуществляющих переданные им государственные функции.

4. Характеристика функций правоприменительного процесса и его особенностей дает лишь общее представление о его содержании. Более полное уяснение сущности этой организационной формы правового регулирования возможно при исследовании ее разновидностей и соответственно структурных звеньев процессуальных форм как во временном проявлении (стадии правоприменения), так и в пространственном выражении.

По вопросу о классификации видов правоприменительной деятельности среди ученых-юристов не достигнуто единства мнений. Сопоставление всех высказываний на этот счет позволяет разделить их на две группы. Одни ученые, выделяя различные виды правоприменительной деятельности, не считают нужным специально подчеркнуть их правоприменительную природу, общую поднормативную принадлежность. Обычно наряду с правотворчеством без соответствующего обобщения по

¹ Уве Йенс Хойер, Демократия и право в новой экономической системе планирования и руководства народным хозяйством, Берлин, 1965, стр. 110—111 (на нем. яз.)

каким-либо общим признакам перечисляются другие организационно-правовые формы: правоисполнительная (оперативно-исполнительная и т. д.) и правоохранительная (юрисдикционная)¹. Другие ученые, напротив, считают необходимым отделить от правотворчества правоприменительную деятельность, которую, в свою очередь, на основе других классификационных оснований подразделяют на соответствующие виды².

Представляется, что последняя позиция имеет более плодотворную основу, ибо, во-первых, четко разграничиваются две организационные стороны правового регулирования: «восходящая» — правотворчество и «нисходящая» — правоприменительная деятельность; во-вторых, подчеркивается однородность, природное единство всех видов правоприменительного процесса, что находит выражение прежде всего в их поднормативности, т. е. все они осуществляются на основе и во исполнение нормативных актов.

Однако в вопросе о подразделении правоприменительной деятельности на виды (формы) между учеными данной группы имеются некоторые расхождения. Например, А. Ф. Шебанов различает только два вида правоприменения: правоисполнительную и правоохранительную деятельность³, С. С. Алексеев выделяет правоисполнительную и правообеспечительную деятельность⁴, причем в последней он разграничивает организацион-

¹ См. «Основы теории государства и права», М., 1963, стр. 41; «Общая теория советского права», М., 1966, стр. 52. Своеобразную классификацию правовых форм деятельности дает Я. С. Михалык. Она признает следующие правовые формы: нормотворческую, правоприменительную и правоохранительную (см. сб. «Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма», изд-во ВПШ и АОН при ЦК КПСС, 1962, стр. 283).

² См. А. Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, стр. 28—30; С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 30—31. На такой же позиции стоит и А. В. Мицкевич, ограничивающий от правотворчества другие правовые формы, служащие основанием для издания государственными органами ненормативных актов (см. А. В. Мицкевич, Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР, стр. 10—11).

³ См. А. Ф. Шебанов, указ. работа, стр. 30.

⁴ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 31.

ную, контрольно-надзорную и правоохранительную деятельность¹. Несколько иные соображения по этому поводу высказал А. В. Мицкевич. К правоприменительной форме деятельности он относит правоисполнительную, контрольно-надзорную и юрисдикционную (правоохранительную в узком смысле) деятельность различных государственных органов².

Приведенные соображения показывают, что некоторые расхождения во взглядах обнаруживаются при характеристике только одного, негативного аспекта правоприменения, в отношении же положительного аспекта мнения авторов абсолютно едины. Все они обозначают его одним термином — «правоисполнительная деятельность».

Нами в свое время было предложено несколько иное обозначение видов (форм) правоприменительной деятельности: а) правонаделятельная — деятельность и б) правоохранительная деятельность³. Однако предложенная классификация не получила поддержки и в определенной части была подвергнута критике. Так, определение правонаделительной деятельности вызывало возражения на том основании, что вряд ли оправданно вводить новый термин — « правонаделение », поскольку в литературе получили распространение термины «правоисполнительная деятельность» или «оперативно-исполнительная деятельность»⁴. Этот довод, на наш взгляд, не совсем убедителен, ибо введение новых терминов всегда бывает оправданно, когда это значительно уточняет сущность отражаемых явлений.

Предложенная классификация видов правоприменительной деятельности в качестве основания имеет функциональное проявление поднормативного регулирования.

¹ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, стр. 73.

² См. А. В. Мицкевич, указ. работа, стр. 10.

³ См. В. М. Горшенев, Правовые формы деятельности органов Советского государства («Итоговая научная конференция КГУ за 1960 г., Казань, 1961, стр. 28); его же, О структуре правового регулирования социалистических общественных отношений («Доклады по вопросам конкретной экономики и советского права», май, 1963 г., Томск, 1963, стр. 32).

⁴ См. С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, стр. 158.

Выше указывалось, что правоприменительная деятельность выполняет две основные функции: правонаделительную и правоохранительную. Именно в соответствии с этим целесообразна попытка разделить правоприменение на два вида: правонаделительную и правоохранительную деятельность.

Основное назначение *правонаделительной деятельности* — создать благоприятные условия и обеспечить правовыми гарантиями осуществление определенных субъективных прав одними участниками отношений и исполнение обязанностей — другими. Поэтому содержание правонаделительной деятельности сводится к тому, чтобы в возникших жизненных обстоятельствах установить конкретных участников отношений и в соответствии с диспозицией применяемой нормы права наделить одних участников данных отношений субъективными правами, а на других возложить юридические обязанности. Правонаделительная деятельность органов государства облекается в своеобразные правонаделительные акты, играющие роль решающих юридических фактов в возникновении между субъектами конкретного правоотношения и являющихся в данном случае правовыми актами поднормативного регулирования отношений.

Правонаделительная деятельность присуща почти всем органам государства; она проста по своей структуре и направлена на последовательное разрешение трех задач: а) изучение обстоятельств, образующих фактическое основание для субъективных прав и юридических обязанностей; б) выбор нормы права, предусматривающей данные обстоятельства; в) принятые правового акта, определяющего конкретное содержание субъективного права и соответствующей юридической обязанности. Без такого акта не может реализоваться возникающее правоотношение, не может наступить желаемый юридический эффект (результат).

Содержание правонаделительной деятельности по применению большинства норм права исчерпывается полномочиями одного органа государства. У него, как правило, не возникает потребности в помощи других органов, т. е. изучение обстоятельств дела, выбор нормы права и принятие акта применения нормы права входят в полномочие одного и того же органа, взявшего

к своему производству правонаделение. Но нередко указанные выше задачи правонаделения решаются различными органами. Например, при назначении пенсии по болезни вопрос об инвалидности решается ВТЭК, а акт о назначении пенсии на основе представленных материалов принимается органами социального обеспечения.

Следует специально подчеркнуть, что дополнительное введение в механизм правового регулирования поднормативного регулирования, осуществляемого с помощью правонаделительных актов, является более или менее естественным процессом. Поэтому он должен осуществляться «незаметно» для участников правоотношений, как сам собой разумеющийся. Отсюда понятен социальный вред, который наступает при искусственном усложнении данного вида правоприменительной деятельности, в частности такого порядка, как требование представить различные второстепенные документы, удостоверения, неоправданное визирование проектов правонаделительных актов и т. д.¹

Принятием правонаделительного акта во многих случаях исчерпывается активный этап правового воздействия. В дальнейшем реализация общих нормативных предписаний, достижение юридического результата зависят от свободного волеизъявления субъектов, оказавшихся в условиях, закрепленных данной нормой материального права и уточненных правонаделительным актом.

Если правонаделительная деятельность имеет дело с обстоятельствами естественного положительного характера, то потребность в другой разновидности правоприменения — в правоохранительной деятельности — возникает только тогда, когда налицо отступления от нормы. Таким образом, правоохранительная деятельность связана с такой сферой общественных отношений, где обнаружено правонарушение или оно подозревается, где возник конфликт между субъектами. Важность

¹ В юридической печати указывалось, что во многих учреждениях ради перестраховки часто увлекаются визированием документов. В одном учреждении, например, при оформлении кратковременной командировки требуется собрать 9 виз (см. Г. Белов, Делопроизводство и деловитость, «Известия» 26 марта 1968 г.).

правоохраны заключается в том, что она требует высокой квалифицированности, максимальной осторожности, твердой принципиальности и большого напряжения воли от каждого правоприменяющего субъекта, так как малейшие ошибки в правоохранительной деятельности способны принести большой моральный и материальный вред обществу и личности.

Общее назначение правоохранительной деятельности многогранно и разнообразно по характеру своих направлений. В основном оно сводится к тому, чтобы всеми средствами, имеющимися в распоряжении органов государства, обеспечить строжайшее соблюдение режима социалистической законности. Это достигается решением следующих задач: предупреждением правонарушений, внесением ясности и определенности в различные правовые споры между субъектами, оценкой неправомерного поведения и установлением невыгодных последствий в виде лишения виновного отдельных благ, приведением в исполнение назначенных мер государственного принуждения¹.

В связи с таким широким и разнообразным назначением правоохраны ее следует подразделить на относительно самостоятельные разновидности. В качестве таковых можно выделить: а) надзорно-контрольную деятельность; б) деятельность по обеспечению исполнения норм права (правообеспечение); в) деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях; г) деятельность по исполнению (реализации) государственного принуждения.

Надзорно-контрольная деятельность имеет целью наблюдение за соответствием фактической деятельности и поведения различных субъектов нормативным предписаниям советского права. Основное назначение ее состоит в том, чтобы предупредить возможные правонарушения, установить (определить) меры по устранению условий, способствующих правонарушениям в будущем, а в случае обнаружения неправомерного пове-

¹ Несколько иное конструирование содержания правоохранительной деятельности дается И. С. Самощенко (см. И. С. Самощенко, Охрана режима законности Советским государством, Госюриздат, 1960, стр. 94—96; «Общая теория советского права», М., 1966, стр. 53—54).

дения привести в действие соответствующие правоохранительные средства¹.

Надзорно-контрольная деятельность завершается принятием специальных правоохранительных актов, различных по своей форме и содержащимся в них предписаниям. Чаще всего в них содержится оценка с точки зрения соблюдения требований законности действий поднадзорных субъектов и одновременно формулируются рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям. Форма надзорно-контрольных актов зависит от того, какие органы осуществляют эту разновидность правоохраны. Например, в надзорной деятельности прокуратуры принимаются протесты, представления, постановления.

В целях ограждения интересов одних участников правоотношений от возможной недобросовестности или неаккуратности других, создания надежных гарантий реализации определенных субъективных прав, а также в целях обеспечения доказывания фактов, имеющих значение для рассматриваемого дела, часто используется и такая разновидность правоохраны, как *правообеспечение*. Оно выражается в разнообразных средствах правового воздействия. В частности, соответствующие меры правообеспечения применяются в качестве гарантий реализации субъективных прав, когда нет уверенности в добросовестном поведении обязанной стороны правоотношения. Это особенно характерно для имущественных отношений. Здесь гражданское и гражданско-процессуальное законодательство в качестве правообеспечительных мер предусматривает залог, поручительство (ст. 35 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Мерой обеспечения иска является право наложения ареста на имущество ответчика (ст. 32 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик) либо судом, либо единолично судьей. В указанных мерах правообеспе-

¹ А. В. Мицкевич ставит надзорно-контрольную деятельность в один ряд с правоохраной. Одновременно он подчеркивает, что юрисдикционная деятельность — это правоохранительная деятельность в узком смысле. Следовательно, широкое понимание правоохраны все же включает в себя и контрольно-надзорную деятельность (см. А. В. Мицкевич, указ. работа, стр. 10).

ния легко обнаруживаются свойства принудительного воздействия на участников правоотношений, ибо эти меры устанавливаются вопреки желанию тех субъектов, на которых они распространяются.

Меры правообеспечения используются и тогда, когда необходимо получить незаменимое исполнение такого правила поведения, которое служит условием предотвращения правонарушения или препятствием для его совершения. Эти меры выражаются в применении уполномоченными на то органами физического принуждения отдельных лиц к исполнению определенных правовых предписаний, например принудительного лечения в соединении с изоляцией в специальном медицинском учреждении, принудительного отстранения от работы при установлении опасных заразных болезней на предприятии и т. д.

«Особое место среди мер правообеспечения занимают меры процессуального принуждения, применяемые к лицам, которые обвиняются или подозреваются в совершении правонарушения. Сюда относятся меры уголовно-процессуального и административного пресечения, предусмотренные ст. 89 и ч. 1 ст. 394 УПК РСФСР: подписка о невыезде, личное поручительство, заключение под стражу и т. д. Кроме того, мерой процессуального принуждения является и задержание (краткосрочный арест, производимый, в силу неотложности, без предварительного получения санкции прокурора)¹.

Все приведенные выше меры правообеспечения, несомненно, содержат в себе элементы государственного принуждения, но они не являются наказанием, не носят характера репрессии. Они служат обеспечительным, превентивным средством, имеющим цель побудить к исполнению определенного правового предписания и тем самым создать оптимальные условия для достижения цели, преследуемой правоприменяющим органом. Правоохранительное свойство мер правообеспечения выражается в том, что их применение направлено на предотвращение правонарушений либо, если они уже

¹ См. «Научно-практический комментарий к УПК РСФСР» под ред. В. А. Болдырева, Госюриздат, 1963, стр. 265.

совершены, на создание благоприятных условий для их правильного разбирательства¹.

Правообеспечительная деятельность облекается в соответствующие правоприменительные акты, в которых содержатся указания на избранные меры пресечения. Обычная форма правообеспечительных актов — постановление или определение соответствующих должностных лиц (постановление следователя об избрании меры пресечения, определение судьи о наложении ареста на имущество и т. д.).

Одной из наиболее существенных разновидностей правоохраны является *деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях*. Она заключается в: а) собирании фактов, имеющих значение по правовому спору или делу о правонарушении, тщательном исследовании собранных фактов с точки зрения их причастности к разбираемому спору или делу и установлении достоверной истины; б) формулировании соответствующей юридической (правовой) оценки спора или дела; в) установлении конкретных юридических последствий.

Собиранию и исследованию полномочными органами государства подвергаются все факты и обстоятельства, в которых обнаруживаются признаки причастности (принадлежности) к разбираемому спору или делу. В подавляющем большинстве случаев такие факты исследуются несколько раз и иногда различными органами. Например, факты, имеющие отношение к спору о праве гражданском, изучаются судьей в стадии досудебной подготовки и затем в стадии судебного разбирательства. Значительно сложнее процесс исследования фактов при разбирательстве уголовных дел. Здесь он проходит три стадии: предварительное следствие, стадию предания суду и стадию судебного следствия.

¹ В литературе по общей теории права правообеспечительные средства относят к разновидности так называемых мер защиты (см. С. С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 188—189; С. И. Кожевников, *Меры защиты в советском праве*, автореферат канд. дисс., Свердловск, 1968, стр. 14 и след.). Это еще раз подтверждает правоохранительный характер деятельности органов государства по применению соответствующих правообеспечительных средств.

Основной целью процесса исследования (изучения) фактов, нуждающихся в соответствующей юридической квалификации, является установление достоверной истины по делу. Установить истину в юридическом аспекте — значит определить с полной достоверностью реальность фактов, имеющих отношение к спору или к делу.

Важный момент всякого правового разбирательства — формулирование юридической оценки спора или дела и закрепление выводов в правоприменительном акте. По своему содержанию выводы бывают самыми различными. Они могут уточнять круг субъективных прав и обязанностей спорящих сторон, формулировать вид и меру государственного принуждения, которому следует подвергнуть виновного субъекта, и т. д.

Для многих обстоятельств стадий разбирательства достигается цель правоохранительной деятельности, исчерпывается необходимость дальнейшего вмешательства органов государства или иных уполномоченных субъектов в процесс реализации нормы права. Это бывает тогда, когда уточнены права и обязанности, доказана правомерность претензий отдельных субъектов и выяснена юридическая значимость определенных фактов. В таких случаях отпадает опасение каких-либо юридических эксцессов.

При установлении в стадии разбирательства правонарушения со всеми его признаками правоохранительная деятельность всякого органа должна завершиться вынесением соответствующего правоприменительного акта, в котором формулируется предписание о назначении соответствующего вида принуждения.

Для данной разновидности правоохраны характерно многообразие правоприменительных актов основного и вспомогательного назначения, отличающихся как по содержанию, так и по процессуальным целям. Так, в деятельности органов предварительного следствия принимаются акты по каждому следственному действию: постановление о возбуждении уголовного дела, постановление о производстве обыска, постановление о предъявлении обвинения и т. д. В стадии судебного разбирательства выносятся различного рода определения. Однако решающими правоприменительными актами в данной разновидности правоохраны являются акты, обобщающие все

разбирательство дела (или спора) и формулирующие окончательные выводы по существу применяемой нормы материального права. К таким правоприменительным актам относятся приговоры и решения суда, решения арбитража и т. д.¹.

После того как орган, осуществляющий разбирательство дела, принял акт о назначении меры принуждения, возникает необходимость в следующей разновидности правоохранительной деятельности — в *деятельности по исполнению государственного принуждения*. Исполнение государственного принуждения представляет собой реализацию невыгодных последствий для виновного, выражающихся в лишении его определенных благ, в ограничении тех или иных прав.

Данная разновидность правоохраны характеризуется тем, что по отношению к правонарушителю реализуется конкретное наказание за причиненный противоправными действиями вред обществу. При этом главным, определяющим моментом в государственном принуждении является желание таким способом повлиять на виновного, чтобы он понял противоправность совершенного им деяния, изменил свое отношение к установленному правопорядку, встал на путь исправления и перевоспитания. Именно поэтому в нашем законодательстве предусмотрены специальные меры благожелательной реакции на одобряемое поведение виновного. Например, существует практика снятия взыскания, судимости и т. д. Для лишенных свободы предусмотрены определенные меры поощрения, вплоть до условно-досрочного освобождения и помилования.

При реализации государственного принуждения общая цель правового регулирования может быть признана достигнутой тогда, когда подвергнутый наказанию точно выполнил все предписания, содержащиеся в акте наказания, и окончательно освободился от антиобщест-

¹ Например, Н. Б. Зейдер видел особенность процессуальной природы судебного решения в том, что оно: а) направлено на разрешение дела по существу; б) является актом, заканчивающим производство по делу и включающим все разбирательство; в) принимается только коллегиально; г) постановляется только в совещательной комнате (см. Н. Б. Зейдер, Судебное решение по гражданскому делу, «Юридическая литература», 1966, стр. 64—67).

венных пережитков, стал достойным членом социалистического общества. Реализация государственного принуждения осуществляется определенными органами государства: лишение свободы — исправительно-трудовыми учреждениями; взыскание штрафов, конфискация — судебными исполнителями и т. д.

Деятельность по исполнению государственного принуждения закрепляется в соответствующих правоприменительных актах. Например, в сфере исполнительного производства по гражданским делам принимаются исполнительные листы, исполнительные надписи нотариальных контор, приказы арбитража и другие документы (ст. 339 ГПК РСФСР)¹.

Приведенная классификация видов правоприменительной деятельности является наиболее общей, она охватывает основные аспекты поднормативного регулирования. Одновременно можно классифицировать правоприменительный процесс и по другим основаниям. Например, можно подразделить все разновидности правоприменения в зависимости от органов, осуществляющих данного рода деятельность, от отраслей материального права, вызывающих соответствующий правоприменительный процесс, и т. д. Однако только такая классификация будет плодотворной, которая позволит глубже проникнуть в механизм правового регулирования и поможет в поисках оптимальных решений как теоретического, так и практического порядка. Представляется, что классификация правоприменения по функциональному проявлению поднормативного регулирования позволяет лучше уяснить структуру правоприменительного процесса и глубже понять взаимодействие его различных звеньев.

5. Характеристика разновидностей правоприменительной деятельности раскрывает только одну сторону сложного по своему содержанию правоприменительного процесса. Наряду с этим можно рассматривать правоприменение в управленческом аспекте, где в качестве объекта исследования выступают особые структурные

¹ Подробно по этому вопросу см. А. М. Ширшиков, Исполнение судебных решений, «Юридическая литература», 1966, стр. 9—24.

подразделения — процессуальные формы: стадии право-
применительного процесса и виды правоприменительных
производств. Но, прежде чем перейти к характеристике
процессуальных стадий и производств, следует обратить
внимание на понятие процессуальной формы.

Смысл научной категории «процессуальная форма»
в юридической литературе объясняется по-разному. От-
дельные авторы под процессуальной формой понимают
совокупность установленных или санкционированных за-
коном правил, регламентирующих порядок осуществле-
ния правосудия, порядок деятельности каждого участ-
ствующего в процессе¹. В данном случае процессуальная
форма отождествляется с процессуальным правом, ибо
речь идет только о правилах, регламентирующих опре-
деленный порядок деятельности.

Другие, напротив, представляют процессуальную
форму как совокупность условий, закрепленных про-
цессуальным законодательством для совершения про-
цессуальных действий². Следовательно, здесь процес-
суальная форма рассматривается как совокупность фак-
тических условий, являющихся объектом воздействия и
закрепления процессуальным правом.

Имеются различия и в понимании общего объема
процессуальной формы. Одни авторы отдают предпочте-
ние процессуальной форме как обобщенной категории,
охватывающей собой весь гражданский или уголовный
процесс. Например, С. Н. Абрамов полагает, что процес-
суальная форма является одним из существенных при-
знаков, отличающих суд и судебную деятельность от
других органов государства и их деятельности³. Прибли-
зительно на тех же позициях стоит В. М. Семенов. Он
пишет: «Правосудие по гражданским делам (как и по

¹ См. Н. А. Чечина, Нормы права и судебное решение, изд-во ЛГУ, 1961, стр. 24.

² См. М. С. Строгович, Курс советского уголовного про-
цесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 25; А. Ф. Клейнман, Судеб-
ное решение в советской науке гражданского процессуального пра-
ва («Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 73). Приблизительно так же
понимает процессуальную форму А. А. Добровольский (см.
А. А. Добровольский, Исковая форма защиты права, М.,
1965, стр. 60).

³ См. С. Н. Абрамов, Гражданский процесс, Юриздат,
1952, стр. 5.

уголовным), в частности, облечено в строгую процессуальную форму, установленную гражданским процессуальным правом... Процессуальную форму нельзя использовать по частям или в ином порядке, чем это установлено гражданским процессуальным правом»¹.

Другие же авторы понимают процессуальную форму как различные комплексы процессуальных действий. Например, А. Ф. Клейнман различает две процессуальные формы в зависимости от производств: исковую и по делам особого производства². А. А. Добровольский выделяет процессуальные формы применительно к гражданскому арбитражному, административному процессу, производству в товарищеском и третейском судах и т. п.³.

Более дробное деление процессуальных форм предлагает И. А. Жеруолис. Он, в частности, выделяет исковое производство как своеобразную процедурную форму, отличную от других процессуальных форм, и одновременно полагает, что в течение всего процесса деятельность сторон и суда «протекает во многих и разнообразных процессуальных формах»⁴.

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в науке процессуального права еще не сложилось четкого представления о процессуальной форме, что до сих пор имеет место различный подход к раскрытию ее содержания. В связи с этим представляется, что наиболее приемлемы выводы тех авторов, которые рассматривают процессуальную форму как фактическую сторону процесса и в то же время допускают разнообразие ее проявлений.

Основываясь на данных выводах, можно дать следующее определение процессуальной формы в плане общей теории права. *Под процессуальной формой следует понимать совокупность однородных процедурных требований, предъявляемых к действиям участников про-*

¹ В. М. Семенов, Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права («Сборник научных трудов», вып. II, Свердловск, 1964, стр. 195).

² См. А. Ф. Клейнман, указ. работа, стр. 73.

³ См. А. А. Добровольский, указ. работа, стр. 49.

⁴ И. А. Жеруолис, К вопросу о сущности исковой формы советского гражданского процесса («Правоведение» 1966 г. № 4, стр. 63—64).

цесса и направленных на достижение какого-то определенного результата. Это определение, на наш взгляд, в одинаковой степени подходит для характеристики процессуальной деятельности всяких органов государства, а не только органов правосудия. Оно позволяет объединить в одно общее понятие в какой-то степени различные структурные подразделения правоприменительного процесса, которым и являются стадии и правоприменительные производства.

Вопрос о стадиях правоприменительного процесса в юридической науке рассматривается в двух аспектах: с позиции общей логической характеристики всякой правоприменительной деятельности, что имеет место главным образом в общей теории права, и с позиции раскрытия функционального проявления этой деятельности по отношению к реализации применяемой нормы материального права. Последний подход характерен для процессуальных наук.

В плане общей теории права вопрос о стадиях применения права освещается по-разному. Однако существует единодушное признание в качестве начального этапа (стадии) изучение или установление фактических обстоятельств дела, а в качестве завершающего — принятие акта применения права¹.

На наш взгляд, наиболее правильное решение вопроса о стадиях применения права дано С. С. Алексеевым. Он полагает, что все правоприменительные действия можно подразделить на три основные стадии: 1) установление фактических обстоятельств дела, куда относятся действия, связанные с анализом фактов, с доказательством их полноты и достоверности; 2) выбор и ана-

¹ Например Ю. Г. Ткаченко считает возможным выделить пять стадий применения права (см. «Теория государства и права», «Юридическая литература», 1965, стр. 449). Имре Сабо, напротив, усматривает две стадии собственно применения (см. Имре Сабо, Социалистическое право, «Прогресс», 1964, стр. 288). В отраслевых правовых науках вопрос о стадиях правоприменения решается, по существу, так же. Например, Я. М. Брайнин в применении уголовного закона усматривает четыре стадии: а) изучение фактического состава преступления; б) отыскание соответствующей нормы; в) проверка действительности закона; г) принятие акта применения (см. Я. М. Брайнин, Уголовный закон и его применение, «Юридическая литература», 1967, стр. 105).

лиз нормы права, где действия связаны с анализом юридических норм, установлением их юридической силы и т. д.; 3) решение дела, выраженное в акте применения права¹. Значение этих стадий в правоприменительном процессе весьма различно. Первые две стадии носят подготовительный, вспомогательный характер. Последняя же стадия играет решающую роль, так как здесь осуществляется акт применения права.

Положения общей теории права о стадиях правоприменительного процесса отражают главным образом логическую последовательность определенных действий, протекающих во времени и направленных на достижение соответствующего результата, связанного с реализацией применяемой нормы материального права. Иными словами, характеристика стадий свидетельствует о том, что правоприменительный процесс протекает во времени до логического завершения в правоприменительном акте основного и вспомогательного характера.

Однако, акцентируя внимание на стадии правоприменительной деятельности, следует одновременно четко представлять определенные различия между указанными стадиями и более емкими этапами, объединяющими в себе различные комплексы правоприменительных действий. Например, в уголовном процессе выделяют стадию предварительного следствия, стадию судебного разбирательства уголовного дела, стадию исполнения приговора; в гражданском процессе — стадию досудебной подготовки, стадию судебного рассмотрения спора, стадию исполнения решения и т. д.². Данные стадии представляют

¹ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 4, стр. 24.

² В связи с этим нельзя согласиться с мнением Г. А. Белова, предлагающего наряду со стадиями изучения обстоятельств, выбора нормы права и принятия решения по существу включать и третью стадию, под которой он понимает «фактическое исполнение акта применения, осуществляемое различными органами государства, специально для этого предназначенными, — судебным исполнителем, администрацией мест лишения свободы и другими» («Теория государства и права» под ред. А. И. Денисова, изд-во МГУ, 1967, стр. 336—338). В данном случае в качестве последней стадии выделяется не только качественно иной этап правоприменительного процесса, но наряду с этим игнорируется четкая стадийность самого исполнительного производства, значительно отличающегося от других этапов разбирательства дела и имеющего собственную логическую последовательность действий.

собой не что иное, как специфические процессуальные формы деятельности, состоящие из ряда процессуальных действий, часто заканчивающихся принятием того или иного правоприменительного акта (основного или вспомогательного характера). Поэтому они в своем содержании всякий раз повторяют общую стадийность правоприменительного процесса. Например, стадия предварительного следствия состоит из нескольких частных этапов, которые всякий раз осуществляются с соблюдением общей правоприменительной процедуры: тщательное изучение обстоятельств, их юридическая оценка и оформление процессуальных действий в соответствующем процессуальном акте. Обобщение всех процессуальных действий находит свое выражение в обвинительном заключении — важнейшем правоприменительном акте, завершающем всю стадию предварительного следствия. Так же выглядит процесс и в других стадиях разбирательства уголовного дела.

Следовательно, для более правильного понимания характера процессуальных форм и структуры правоприменительного процесса, с одной стороны, надо выделять стадии исключительно процедурного характера, составляющие логическую последовательность принятия правоприменительных актов вспомогательного и основного назначения, а с другой — четко отграничивать стадии функционального характера, стадии разбирательства всего дела, представляющие собой последовательность различных процессуальных действий, закрепляемых в разнообразных правоприменительных актах и преследующих цель достигнуть общего результата, предусмотренного применяемой нормой материального права.

Как указывалось выше, структуру правоприменительного процесса и характеристику его процессуальных форм можно давать не только во временном проявлении по стадиям разбирательства (рассмотрения) дел, но также и по общему предметному признаку, т. е. в пространственном измерении, где в качестве объекта исследования выступают правоприменительные процессуальные производства.

В литературе по общей теории права категория «правоприменительное производство» не нашла еще своего отражения. В специальной же литературе понятие «производство» интерпретируется по-разному. Представляется,

что в качестве благоприятного основания для правильного уяснения понятия «правоприменительное производство» должна быть избрана характеристика, даваемая действующим законодательством и практикой его применения в сфере судопроизводства. Например, гражданскому судопроизводству (процессу) известны несколько самостоятельных производств: а) исковое производство (ст.ст. 113—230 УПК РСФСР); б) производство по делам, возникающим из административных правонарушений (ст. ст. 231—244 ГПК РСФСР); в) дела особого производства (ст. ст. 245—281 ГПК РСФСР) и т. п. В уголовном процессе наряду с общим производством в суде первой инстанции (ст.ст. 221—324 УПК РСФСР) выделяется еще производство по делам несовершеннолетних (ст. ст. 391—402 УПК РСФСР). В связи с этим в гражданско-процессуальной и уголовно-процессуальной науках категорию «производство» рассматривают как частное понятие по отношению к категории «процесс».

В литературе по административному праву высказаны соображения иного порядка. Отдельные авторы рассматривают «производство» как более широкое понятие, чем процесс. На такой позиции стоят Н. Г. Салищева¹, М. И. Пискотин² и ряд других авторов. Они считают возможным говорить об административном процессе только тогда, когда налицо спор о праве административном или административное правонарушение. Во всех же остальных случаях разбирательства индивидуальных административных дел, по их мнению, имеет место административное производство³.

¹ См. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, «Юридическая литература», 1964, стр. 8—10.

² См. «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131.

³ В рецензии на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» автор настоящей работы придерживался мнения, что административный процесс понимается в качестве составной части административного производства (см. Л. Б. Гальперин, В. М. Горшенев, Ф. М. Рудинский, Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», «Советское государство и право» 1965 г. № 3, стр. 157). Однако впоследствии была дана более правильная характеристика административного процесса (см. В. М. Горшенев, Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству, в кн. «Проблемы правоведения», Новосибирск, 1967, стр. 84—95).

Однако такое понимание соотношения производства и процесса в сфере административно-правовой деятельности не получило поддержки, вызвав вполне справедливую критику со стороны ряда ученых. В частности, было предложено более широкое определение процесса, объединяющего в себе несколько административных производств¹. Так, В. Д. Сорокин отвергает позицию узкого понимания административного процесса и определяет его как порядок «разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительно-распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими государственными и общественными органами»². Он полагает, что административный процесс должен объединять несколько производств: а) производство по принятию нормативных актов органами советского государственного управления; б) производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления; в) производство по административно-правовым жалобам и спорам; г) производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления; д) производство по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления; е) производство по делам о применении принудительных мер в сфере советского государственного управления³.

Правильно расширив понятие административного процесса путем включения в его состав нескольких административных производств, В. Д. Сорокин, на наш взгляд, допустил две существенные неточности. Во-первых, нецелесообразно в состав административного процесса, имеющего в принципе правоприменительную направленность, включать производство по принятию нормативных актов. Данное производство хотя и нуждается в обособлении, однако имеет совершенно иную природу по

¹ Например, Ю. М. Козлов в едином административном процессе усматривает пять административных производств, охватывающих и правонаделительные, и правоохранительные стороны деятельности (см. Ю. М. Козлов, Предмет советского административного права, изд-во МГУ, 1967, стр. 94).

² В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, «Юридическая литература», 1968, стр. 71—72.

³ См. В. Д. Сорокин, указ. работа, стр. 72.

сравнению с другими, поставленными с ним в один ряд. И если все же допустить возможность включения его в административный процесс, то следует обязательно подчеркнуть специфичность данного производства. Во-вторых, группировка остальных правоприменительных производств дана без учета их функциональных свойств. Структура административного процесса выглядела бы более четко, если административные производства сначала объединить по функциональному признаку, а потом по конкретному предмету разбирательства дел. В таком случае структуру административного процесса можно представить следующим образом: а) *правонаделительные (правоисполнительные)* производства (производство по заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав; производство по делам организационного характера; производство по делам о поощрениях); б) *правоохранительные (юрисдикционные)* производства (производство по административно-правовым жалобам и спорам; производство по делам о применении принудительных мер).

Подобного рода характеристика правоприменительных производств является, на наш взгляд, типичной для всех сфер правового регулирования. Однако конкретное соотношение объема правонаделительных и правоохранительных производств применительно к конкретным отраслям материального права является различным.

Например, в сфере применения норм уголовного права исключительное место принадлежит юрисдикционным производствам; в сфере применения норм административного права в одинаковой мере распространены и правонаделительные, и правоохранительные производства; в сфере применения норм государственного права преимущественное место занимают правонаделительные производства (производство по организации выборов в органы государственной власти и др.).

Такое различие в соотношении правоприменительных производств обусловлено главным образом функциональными свойствами норм материальных отраслей права, вызывающих потребности правоприменительного процесса. Реальное же разделение правоприменительной деятельности на соответствующие производства как специфические процессуальные формы отражает объективную

потребность общественного разделения труда и профессиональной специализации различного рода субъектов, участвующих в правоприменительном процессе в качестве носителей властных управленческих полномочий.

Учет этих бесспорных положений и достаточно глубокое уяснение сущности правоприменительных производств как обобщающей категории позволяют правильно решить многие теоретические и практические вопросы. В частности, четкое определение понятия правоприменительного производства¹ и установление состава факторов, объединяемых этим понятием, на наш взгляд, поможет правильному направлению дискуссии о предмете некоторых организационно-правовых форм деятельности органов Советского государства.

Взять хотя бы такой пример. В науке советского гражданского процессуального права господствовал взгляд, согласно которому область гражданского процесса ограничивалась только деятельностью суда по отправлению правосудия при рассмотрении и разрешении гражданских дел. Подвергнув данное положение критическому анализу, Н. Б. Зейдер высказал иное соображение. Он писал: «Деятельность суда, органов арбитража, проф-

¹ Интересные мысли по этому поводу содержатся в труде болгарского процессуалиста Ж. С. Сталева, который понимает процессуальное производство как фактический состав, совокупность всех процессуальных действий, которые должны быть осуществлены для достижения защиты субъективных прав и принудительной реализации правовых последствий. Кроме того, он считает, что всякое процессуальное производство характеризуется следующими признаками: 1) оно является в правовом смысле динамическим фактическим составом; 2) это — многосубъектный фактический состав; 3) процессуальные права и обязанности как источник производства должны иметь предметом только процессуальные действия; 4) всякое действие, включенное в производство, обладает самостоятельной внутрипроцессуальной относительностью; 5) существенная особенность структуры производства — неравноценность предварительных процессуальных действий в сравнении с окончательным актом; 6) по сравнению с окончательным актом подготовительные процессуальные действия являются беспредметными.

В болгарском гражданском процессе по действующему законодательству выделяются следующие производства: а) исковое производство (включающее в себя так называемый судебный исковой процесс и особое судебное исковое производство); б) исполнительное производство; в) обеспечительное производство (см. Живко Сталев, Българско гражданско процесуално право, София, 1965, стр. 26—32).

союзных органов, товарищеских судов и т. д. служит одной общей цели и имеет один предмет — разрешение спора о праве гражданском и защиту нарушенного или оспоренного права. Это дает основание всю деятельность различных органов по разрешению споров о праве и защите права объединить в общем понятии советского гражданского процесса»¹. Отдельные ученые поддержали эту точку зрения и предложили некоторые уточнения². Но многие процессуалисты высказались против расширения понятия гражданского процесса. Особенно убедительная аргументация на этот счет приведена А. А. Добровольским. Он, прежде всего, отмечает, что наличие общих черт для всех производств по исковой форме защиты прав не дает оснований для того, чтобы говорить о едином гражданском процессе, ибо каждое из производств имеет существенные отличия. Кроме того, помимо отличий в самих правилах производства необходимо иметь в виду существенные отличия отдельных видов исковой защиты права: а) по источникам, регулирующим порядок рассмотрения и разрешения споров о праве; б) по способу формулирования и характеру органов, полномочных рассматривать споры; в) по методу рассмотрения и разрешения споров; г) по задачам и функциям этих споров³.

Необходимость объединения всех производств по защите права обычно обосновывают ссылкой на потребности общественного развития в период коммунистического строительства. Однако более глубокое изучение этих требований позволяет прийти к выводу, что эффективность правового регулирования возрастает не по мере

¹ Н. Б. Зейдер, Предмет и система советского гражданского процессуального права («Правоведение» 1962 г. № 3, стр. 70—71).

² См., например, К. С. Юдельсон. Предмет и задачи науки гражданского процессуального права (в сб. «50 лет Советской власти и актуальные проблемы правовой науки». Материалы к конференции по итогам научно-исследовательской работы за 1966 г., Саратов, 1967, стр. 103—104).

³ См. А. А. Добровольский, Виды исковой формы защиты прав («Вестник МГУ», Право, 1968 г. № 1, стр. 21—22). На необходимость строгого разграничения различных производств, связанных с защитой прав, указывает также и П. В. Логинов (см. П. В. Логинов, О соотношении норм материального права и арбитражного процесса, «Советское государство и право» 1967 г. № 1, стр. 97).

унификации его организационно-процессуальных форм, а, напротив, по мере специализации по отдельным правоприменительным производствам. И это понятно. Специализация как отражение профессионализма в управленческой деятельности направлена в сфере правового регулирования на обеспечение его высокой квалифицированности и оперативности, на более эффективное воздействие правовых способов на различные социальные связи, на повышение результативности самого правового регулирования. В широком смысле специализацию можно рассматривать как четкое установление места каждого звена, каждой организационной формы в общем механизме правового регулирования и специфические способы его осуществления. В узком смысле — как отражение тенденции к установлению строго организационно-правового оформления отраслей и функций государственной деятельности. Следовательно, специализация, а не унификация предопределяет совершенствование структуры правоприменительного процесса, и она должна проводиться прежде всего по признакам отдельных правоприменительных производств с одновременным усилением некоторых тенденций к определенной их концентрации, к своего рода «правовой кооперации». Поэтому вполне справедливо отмечают некоторые авторы, что в современных условиях можно обнаружить в сфере управления два параллельных процесса: с одной стороны, разделение, отпочкование отдельных отраслей, а с другой — их тенденцию к концентрации, усилению взаимозависимости. В связи с этим в одних случаях однородные объекты тяготеют к выделению в отдельную самостоятельную отрасль (например, хозяйственное право), в других — наблюдается своего рода «собираение» однородных объектов¹. Приведенные положения вполне применимы и для характеристики тенденции правоприменительного процесса.

В целях оптимизации правового регулирования нужно искать пути к развитию и совершенствованию всех видов правоприменительных производств, а не стремиться непременно найти какие-то обобщенные унифицированные

¹ См. Ю. А. Тихомиров, О специализации в государственном управлении (в кн. «Правовые проблемы науки управления», «Юридическая литература», 1966, стр. 39).

категории. Жизнь, практика подтверждают самостоятельный характер правоприменительных производств, специализирующихся на осуществлении определенных задач правового регулирования. Одновременно изучение современной практики правового регулирования позволяет правильно предвидеть развитие специализации в будущем, ибо действие закона общественного разделения труда неумолимо¹.

Следует обратить внимание на то, что в основе специализации правоприменительных производств лежит тенденция к более углубленному и квалифицированному осуществлению полномочий субъектами правоприменения. Поэтому особое значение приобретают высокий профессионализм каждого правоприменительного производства, четкое определение функций и объема деятельности каждого органа государства. Предложение же об унифицированных понятиях не ориентирует на четкое проведение в жизнь указанных выше требований и не способствует устранению недостатков, имеющих в правоприменительной практике.

В современных условиях, например, ощущается потребность в последовательном проведении специализации районных судей по определенным производствам: уголовным делам, гражданским делам, делам о преступлениях несовершеннолетних и т. д. Господствующий сейчас универсализм народных судей не всегда способствует повышению качества судебной работы. Вряд ли можно назвать строго научным подходом распределение судей в районном звене по так называемому зональному принципу, исходя, как правило, из общего количества поступивших в производство дел.

Видимо, целесообразнее было бы с точки зрения специализации изъять из сферы судебной деятельности производства по делам, вытекающим из административно-правовых нарушений (ст. ст. 231—244 ГПК РСФСР), по которым суд осуществляет, по существу, надзорные функции, и одновременно повысить роль надзорных функций местных Советов. Условия для такого рода изменений уже создаются в связи с возрастанием значения юридической службы в этом звене государственного аппарата.

¹ См. Ю. А. Тихомиров, указ. работа, стр. 44.

В настоящее время в большинстве исполкомов городских Советов и во всех областных Советах работают по одному или нескольку штатных юрисконсультов; кроме того, многие секретари исполкомов местных Советов имеют высшее юридическое образование. Все это обеспечит квалифицированное разбирательство дел об административных правонарушениях соответствующими органами местных Советов, строгий контроль за правильностью их работы. Народные же судьи будут значительно разгружены, так как исчезнет необходимость в их привлечении к разбирательству таких дел в порядке надзора.

Проведение в жизнь предложений о специализации даст несомненный эффект, ибо повышение профессионализма в данной сфере правоприменительной деятельности, прежде всего, снизит число судебных ошибок, что, в свою очередь, приведет к дальнейшему укреплению правопорядка и режима социалистической законности¹.

¹ В дискуссии, проведенной на страницах газеты «Известия» по поводу предложения С. Курылева о введении в уголовное законодательство нового состава об ответственности «за неосторожное действие, создавшее реальную опасность для жизни человека», особенно ярко проявился различный подход к оценке значения высокого профессионализма следственной и судебной работы, к оценке требований специализации расследования и рассмотрения дел о преступлениях. С одной стороны, признание объективной невозможности полного раскрытия отдельных преступлений, поддерживающее нигилистическое отношение к профессионализму следственной работы и способствующее примитивизму работы, поискам облегченных путей достижения результатов по делу. С другой стороны, подход, ориентирующий на непреложность установления достоверной истины, когда крайне важны именно субъективные факторы: опыт и профессиональное мастерство следователя и судьи, помогающие им в любой сложившейся ситуации добиться достоверных результатов («Известия» 1967 г. № 289, 302; 1968 г. № 5 и 19).

Глава III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА И НОРМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Необходимость общетеоретических исследований проблем процессуального права обусловлена двумя обстоятельствами: задачей дальнейшего улучшения и совершенствования управленческой деятельности всех звеньев государственного аппарата, повышения качества их работы, решительной борьбы с проявлениями бюрократизма и волокиты и, кроме того, потребностями дальнейшего совершенствования советского законодательства, в частности задачами его систематизации, ибо наличие многих нерешенных теоретических вопросов затрудняет поиски оптимальных форм кодификации самой разрозненной области советского законодательства — процессуального права.

Многие годы в юридической науке разработка проблем процессуального права ограничивалась традиционными отраслями — уголовным и гражданским процессуальным правом. Однако в последние годы вопросы процессуального права стали предметом исследования и других отраслевых правовых наук, в частности административного и государственного права.

На основе сделанных выводов в указанной области, а также с учетом анализа действующего процессуального правового материала в данном разделе в общетеоретическом аспекте раскрываются природа, функции, содержание и разновидности норм процессуального права.

§ 1. ФУНКЦИИ И ПРИРОДА НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

I. Определение общего назначения процессуального права, его функций в юридической науке дается несколь-

ко односторонне, в связи с чем узко показывается сфера использования процессуальных форм. Обычно возможность использования процессуальных форм ограничивается деятельностью юрисдикционных органов государства, и то лишь в плане разрешения правовых споров и разбирательства дел о правонарушениях¹.

Следует отметить, что в 40-х годах в юридической литературе высказывались предложения выделить наряду с уголовным и гражданским процессом и административный процесс². Однако эти предложения встретили решительное возражение со стороны ряда ученых, полагавших, что в условиях нашего государства нет почвы для административного процесса и поэтому нет оснований возрождать у нас административную юстицию³.

В монографических исследованиях, посвященных проблемам уголовно-процессуального права, основное применение процессуальных форм также сводится к случаям, когда необходимо государственное принуждение в отношении лиц, совершивших противоправное деяние⁴, так как процессуальные формы определяют наиболее целесообразный порядок раскрытия правонарушений, изобличения и наказания виновных лиц⁵.

Под влиянием этих традиционно-процессуальных научных направлений отдельные представители других отраслевых юридических наук в поисках соответствующих процедурно-процессуальных форм реализации норм права считают возможным ограничить сферу применения про-

¹ Например, М. А. Гурвич рассматривает гражданское процессуальное право как форму принудительного осуществления гражданско-правовых обязанностей, форму защиты субъективных прав, когда содержащиеся в нормах права предписания не исполняются обязанными лицами добровольно (см. «Советское гражданское процессуальное право», изд-во «Высшая школа», 1964, стр. 19).

² См. А. Ф. Клейнман, Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой («Социалистическая законность» 1946 г. № 9); Д. И. Полумордвинов, Закон от 11 апреля 1937 г. (к проекту ГПК СССР) («Советское государство и право» 1947 г. № 5).

³ См. С. Н. Абрамов, В советском праве не может быть административного иска («Социалистическая законность» 1947 г. № 3).

⁴ См. Б. А. Галкин, Советский уголовно-процессуальный закон, Госюриздат, 1962, стр. 52.

⁵ См. П. С. Элькин, Сущность советского уголовно-процессуального права, изд-во ЛГУ, 1963, стр. 12.

цессуальных норм исключительно необходимостью принудительного осуществления прав и обязанностей, т. е. областью разрешения правовых споров и дел о правонарушениях. В этом плане привлекает внимание интересная работа Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР». При характеристике правоприменительной деятельности органов государственного управления в области реализации норм материального административного права автор, не желая отступать от традиционного понимания процесса, считает возможным расчленить ее на так называемые административное производство и административный процесс, каждый из которых регулируется соответствующими комплексами правовых норм.

Под административным производством Н. Г. Салищева понимает все стороны деятельности государственного аппарата (начиная от подготовки и издания актов управления и заканчивая материально-техническими действиями), которая опосредствует применение норм материального административного права. Административное производство охватывает широкий круг общественных отношений в области государственного управления и по своему содержанию может быть подразделено на несколько видов, имеющих свои особенности¹. Автор подчеркивает, что все виды административного производства в той или иной степени подвергаются правовому регулированию, которое осуществляется при помощи организационных форм, составляющих определенную группу норм материального административного права².

Административный же процесс в понимании Н. Г. Салищевой представляет собой особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанный непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов при рассмотрении споров, возникающих по поводу разрешения индивидуальных дел, а также применения мер административного принуждения. Такое понимание административного процесса аналогично понятиям «гражданский процесс» и «уголовный процесс»³. Главной

¹ См. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, «Юридическая литература», 1964, стр. 8.

² См. там же, стр. 9.

³ См. там же, стр. 11.

же особенностью административного процесса, по мнению автора, является то, что и в случае разрешения спора, и в случае применения мер административного воздействия возникают как бы внешние для органа управления административно-правовые отношения, при которых применению нормы права предшествует установление факта нарушения этой нормы лицом или органом, не состоявшим в отношениях подчиненности с другой стороной правоотношения¹.

Однако изложенная концепция автора имеет уязвимые места и содержит не совсем приемлемые конструкции². Прежде всего, слабость занимаемой Н. Г. Салищевой позиции состоит в том, что, ограничивая понимание административного процесса только юрисдикционной (правоохранительной) стороной, она проводит аналогию с уголовным и гражданским процессами, которые, как она полагает, имеют исключительно правоохранительное значение³. Между тем если правильно разобраться в действительном содержании уголовного и гражданского процесса, то обнаружится, что они не тождественны. Гражданский процесс по своему содержанию шире уголовного процесса, ибо наряду с применением мер государственного принуждения (в этом он сходен с уголовным процессом) он характеризуется еще и рассмотрением споров о праве гражданском. Деятельность суда по разрешению вопроса о применении мер гражданско-правового принуждения и рассмотрению правовых споров в своей совокупности составляет искомое производство, которым ограничиваются юрисдикционные начала гражданского процесса, хотя оно и составляет самую его сущность.

Однако советскому гражданскому процессу известно наряду с исковым производством и так называемое осо-

¹ См. Н. Г. Салищева, указ. работа, стр. 15.

² Раньше Н. Г. Салищева придерживалась другого мнения в трактовке понятия административного процесса, солидаризуясь с большинством ученых-административистов, которые рассматривают административный процесс как деятельность по применению норм административного права к конкретным индивидуальным делам (см. «Вопросы административного права на современном этапе», «Юридическая литература», 1963, стр. 135).

³ «Гражданский процесс невозможен, если нет спора между сторонами материального правоотношения» (Н. Г. Салищева, «Административный процесс в СССР», стр. 12).

бое производство (ст. ст. 245—281 ГПК РСФСР), где нет никакого спора о праве гражданском и тем более применения мер принуждения. Напротив, при рассмотрении данной категории гражданских дел проявляется положительная деятельность суда, так как рассматриваются бесспорные гражданские дела или устанавливаются факты, имеющие юридическое значение, в целях создания предпосылок для осуществления заинтересованными лицами их личных или имущественных прав¹. Иными словами, заявитель, обращаясь в суд, не требует восстановления нарушенного права или подтверждения оспариваемого права. Он просит подтвердить в бесспорном порядке принадлежащее ему субъективное право или установить определенное обстоятельство, имеющее юридическое значение. Поэтому можно утверждать, что особое производство значительно расширяет общее назначение гражданского процесса, которое уже не ограничивается исключительно юрисдикционной функцией, ибо наряду с ней в гражданском процессе обнаруживаются своего рода правоустановительные начала, выражающиеся в разрешении вопросов о предпосылках субъективных прав граждан или о наделении (в смысле восстановления утраченных) конкретными субъективными правами (например, вызывное производство, ст. 274—276 ГПК РСФСР). Поскольку указанное свойство гражданского процесса не совпадает с установившимся традиционным пониманием всякого судопроизводства, законодатель, допуская такого рода процессуальную деятельность в пределах гражданского процесса, использовал термин «особое производство», тем самым подчеркнув то, что она отличается от общего порядка разбирательства гражданских дел. Следовательно, гражданский процесс наряду

¹ См. А. А. Мельников, Особое производство в советском гражданском процессе, автореферат канд. дисс., М., 1962, стр. 3. Правоустановительный, а не юрисдикционный характер, особого производства подчеркивают и другие авторы (см., например, И. И. Авдеенко, М. А. Кобакова, А. С. Муравьева, И. А. Чечина, Д. М. Чечот, Основы гражданского судопроизводства и вопросы процессуального законодательства союзных республик, «Правоведение» 1962 г. № 2, стр. 69; «Советское гражданское процессуальное право», М., 1964, стр. 346; Д. М. Чечот, Судебная защита субъективных прав и интересов, «Советское государство и право» 1967 г. № 8, стр. 47, и др.).

с основной, правоохранительной функцией имеет и другую — правоустановительную, а вместе они характеризуют сложный и многогранный процесс по применению норм гражданского права таким органом государства, как суд.

Следовательно, если исходить из правильного понимания содержания гражданского процесса по советскому праву, то по аналогии с ним было бы вполне оправданным широкое толкование понятия административного процесса, включающего в себя не только правоохранительные административные производства, но и правонаделительные. Тогда отпадает необходимость в искусственном противопоставлении административного процесса как общей категории и административного производства как частной категории.

Уязвимость концепции Н. Г. Салищевой обнаруживается и в ряде противоречивых рассуждений. Она, в частности, полагает, что одной из особенностей административного процесса в отличие от административного производства является то, что процесс представляет собой как бы внешние для органа управления административно-правовые отношения, при которых одна из сторон не состоит в отношениях служебной подчиненности с другой стороной (органом управления) правоотношения. Но когда автор раскрывает содержание административного производства, то в него наряду с другими включается, например, и производство, связанное с рассмотрением заявлений граждан о назначении пенсии, предоставлении жилой площади, приеме в высшее учебное заведение и т. д.¹, которое, по мнению автора, видимо, к числу так называемых внешних административно-правовых отношений не относится. Однако в данном случае никак нельзя согласиться с предложенной градацией, так как на самом деле, например, в пенсионном правоотношении, возникающем по заявлению о назначении пенсии, между гражданином и органом социального обеспечения нет отношений служебной подчиненности и их отношения являются внешними административно-правовыми отношениями. Именно поэтому их невозможно относить к

¹ См. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, стр. 9.

административному производству, поскольку это не отвечает избранному автором главному признаку — наличию отношений служебной подчиненности.

Видимо, только потому, что в данной категории административных дел нет административно-правового спора или необходимости применять меры административного принуждения, что должно, по мнению Н. Г. Салищевой, составлять сущность процесса вообще, она вынуждена прибегнуть к искусственному выделению так называемого административного производства, противопоставляемого единому правоприменительному процессу¹.

Сведение общего назначения административного процесса и процессуальных норм, его регламентирующих, только к выполнению юрисдикционных функций, на наш взгляд, основывается на известном противопоставлении судебной деятельности, протекающей в процессуальной форме, и деятельности других органов государства, не связанных процессуальной формой. Многие процессуалисты полагают, что одним из существенных признаков, отличающих суд и судебную деятельность от других органов государства, является процессуальная форма работы суда. Основные черты процессуальной (судебной) формы обычно сводят к следующему: 1) порядок разбирательства и разрешения индивидуальных дел в суде точно установлен законом; 2) заинтересованные в деле лица имеют право участвовать в разбирательстве дела; 3) лицам, участвующим в деле, предоставляются определенные права, определенные гарантии, называемые процессуальными правами; 4) решение по делу должно быть основано на законе и фактах, установленных судом в судебном заседании определенным в законе способом².

¹ Солидарную с Н. Г. Салищевой позицию занимают О. В. Иванов, который также считает возможным разграничивать административный процесс и административное производство (см. «Вопросы советского государства и права», «Труды Иркутского государственного университета», т. XXXIX, 1965, стр. 255—256), и Г. П. Бондаренко (см. «Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций», Республиканская межвузовская научная конференция, Львов, 1967, стр. 105).

² См. С. А. Голунский, Основные понятия о суде и правосудии («Труды Военно-юридической академии», вып. III, 1943, стр. 10—29); С. Н. Абрамов, Советский гражданский процесс,

Причем отдельные авторы утверждают, что если для судов соблюдение процессуальных правил служит непременным условием их деятельности, то для административных органов какие-либо процедурные правила не имеют столь существенного значения, ибо повседневная деятельность административных органов требует оперативного руководства, они могут как угодно изменять свои, даже правильные, решения в зависимости от изменения обстановки¹.

На наш взгляд, вывод о том, что только юрисдикционная деятельность нуждается в строгих процедурно-процессуальных формах реализации норм материального права и только она должна быть урегулирована определенными процедурными правилами, а деятельность органов государства по рассмотрению и разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера в такой процедурной регламентации не нуждается и не требует процедурных норм, в своей основе является неправильным.

В действительности вся деятельность административных органов социалистического государства должна быть организована так, чтобы ее результаты достигались эффективно, быстро и с максимальным удобством для всех, кого это касается. Это возможно тогда, когда существуют совершенные правила, определяющие всю процедуру такого рода деятельности. Отсюда понятно, что процедурно-процессуальные формы и нормы, их регламентирующие, в области положительной (а не правоохранительной) деятельности органов государства имеют не менее важное значение, чем в области юрисдикционной. Именно поэтому следует изменить отношение к процедурно-процессуальной стороне деятельности различных органов государства: не искать каких-либо противостоящих одних форм правоприменительной деятельности дру-

Госюриздат, 1952, стр. 5; Р. Д. Рахунов, Уголовно-процессуальная форма и социалистическая законность («Советское государство и право» 1955 г. № 4, стр. 66); М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 2; П. С. Элькин, Сущность уголовно-процессуального права, изд-во ЛГУ, 1963, стр. 45—46; А. А. Добровольский, Исковая форма защиты права, изд-во МГУ, 1965, стр. 49—50 и др.

¹ См. С. А. Голунский, указ. работа, стр. 17—18.

гим, а более последовательно исследовать различия отдельных видов процессуальной деятельности при наличии общих моментов, сообщающих ей единство с точки зрения соотношения со способами реализации норм материального права.

Процедурно-процессуальная форма деятельности всех органов государства рассчитана на осуществление наиболее демократических принципов научного управления социалистическим обществом. Совершенная и целесообразно налаженная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии обеспечения прав и свобод личности. Распространение свойств процедурно-процессуальной формы на деятельность всех органов государства будет способствовать, с одной стороны, дальнейшему повышению эффективности управления, ибо она связана с необходимостью выработки оптимальных процедурных правил осуществления органами государства и должностными лицами своих полномочий, а с другой — повышению ответственности должностных лиц, ее конкретизации, ибо установление процедурных правил облегчает контроль со стороны трудящихся за выполнением должностными лицами своих полномочий, что исключает возможность злоупотреблений со стороны отдельных должностных лиц. Внедрение процедурно-процессуальной формы дисциплинирует различных участников правоприменительного процесса, а следовательно, обеспечивает строжайшее соблюдение социалистической законности во всех сферах и на всех стадиях деятельности по применению норм материального права.

Большинство административистов не ограничивают административный процесс только юрисдикционными функциями, а рассматривают его значительно шире¹. В

¹ См. С. С. Студеникин, Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права (в сб. «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 44); Г. И. Петров, Задачи кодификации советского административного права («Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 27—28); его же, О кодификации советского административного права («Советское государство и право» 1962 г. № 5, стр. 30); И. А. Галаган, Административно-правовая охрана личности в СССР и вопросы кодификации советского административного права (в сб. «Права граждан СССР и их охрана в период развернутого строительства коммуниз-

этом плане представляют интерес замечания, сделанные Б. Б. Хангельдыевым по поводу позиции Н. Г. Салищевой. Он, в частности, пишет: «Слабость научной концепции Н. Г. Салищевой состоит в том, что, деля процессуальное право на две, неодинаковые по своей юридической природе, части, последняя допускает возможность реализации процессуальных норм в конкретных правоотношениях... вне процесса, в отрыве от него. Создается, по воле автора, весьма парадоксальное положение: процессуальные нормы применяются в правоотношениях, которые не носят процессуальный характер»¹. Одновременно он предлагает более правильное решение проблемы единых процессуальных форм реализации норм административного материального права и считает, что применительно к последнему можно выделить три основных порядка процессуальной деятельности и соответственно три качественно различные группы административно-процессуальных правил: 1) правила, приближающиеся по своему назначению к нормам уголовного процесса; 2) правила, приближающиеся к нормам гражданского процесса; 3) все остальные процессуальные нормы, закрепляющие порядок, процедуру осуществления и реализации управленческой деятельности. Последняя, самая многочисленная группа процессуальных норм имеет дело не с проступками и спорами, а с положительной, творческой организационной деятельностью субъектов административного процесса. Сюда, по мнению автора, в первую очередь должны быть отнесены нормы о компетенции, предусматривающие порядок реализации прав и обязанностей участников процесса².

ма» (материалы научной конференции), Саратов, 1962, стр. 83; В. М. М а н о х и н, Порядок формирования органов государственного управления, Госюриздат, 1963, стр. 6—7; «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131. Данную точку зрения разделяет и ряд зарубежных ученых из социалистических государств (см. Е. С т а р о с ь ц я к, Институты административного процесса европейских социалистических стран, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 122; В. Д а в и д о в и ч, Общий административный процесс, Варшава, 1962, стр. 8—10).

¹ «Сборник научных трудов», вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 84.

² См. «Сборник научных трудов», вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 90—92. Убедительная критика позиции Н. Г. Салищевой дана также в работах Ю. М. Козлова и В. Д. Сорокина (см. Ю. М. К о з л о в).

В последнее время с обоснованием своеобразного правоприменительного процесса и процедурно-процессуальных норм, его регулирующих, выступает ряд ученых-государствоведов, считающих, что и такая отрасль, как государственное право, требует специфических процедурных форм реализации ее норм. Впервые этот вопрос поставил и обосновал А. И. Ким. Он усматривает процессуальную природу государственно-правовых норм в организации проведения выборов представительных органов власти и полагает, что процессуальные формы организации деятельности по применению норм избирательного права связаны как с техникой выборов (избирательное районирование, составление списков, выдача и прием бюллетеней, подсчет голосов и т. д.), так и с процедурой разрешения спорных правовых вопросов в связи с применением норм материального избирательного права (охрана избирательной правосубъектности, определение недействительности бюллетеня и т. д.). В качестве яркого примера процессуальных норм он указывает на нормы, содержащиеся в Положениях о выборах¹.

лов, Предмет советского административного права, из-во МГУ, 1967, стр. 83—95; В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, «Юридическая литература», 1968, стр. 58—62).

¹ См. А. И. Ким, Советское избирательное право, «Юридическая литература», 1965, стр. 59—61. Мысль о наличии процессуальных норм в государственном праве высказана им еще в 1961 году в работе «Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся» (Томск, 1961). Он писал: «Если правовые нормы, регулирующие вопросы компетенции местных Советов, носят материальный характер, то нормы, регулирующие их организационную деятельность..., носят процессуальный характер». Выделяет в государственном праве процессуальные нормы В. С. Основин, отмечая, что они, например, содержатся в таких нормативных актах, как Регламент работы Верховного Совета Латвийской ССР, где установлен порядок подготовки и проведения сессий, порядок деятельности его постоянных комиссий и депутатов (см. В. С. Основин, Государственно-правовые отношения, «Юридическая литература», 1965, стр. 108—109; А. И. Ким, В. С. Основин, Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности, «Правоведение» 1967 г. № 4, стр. 43). Против деления норм государственного права на материальные и процессуальные возражает А. И. Лепешкин. Он считает, что для этого нет сейчас достаточных теоретических оснований и практической потребности (см. «Советское государство и право» 1965 г. № 12, стр. 133).

Обоснование наличия процедурно-процессуальных форм и норм, их регламентирующих, применительно к таким важнейшим отраслям советского права, как административное и государственное, позволяет сделать следующие общие выводы. Во-первых, необходимо значительно расширить понятие процедурно-процессуальных форм и процессуальных норм, их регламентирующих, видеть их не только в юрисдикционной (правоохранительной) сфере применения права, но и в другой, более обширной по своему составу — правонаделительной (правоисполнительной) сфере. Следовательно, можно утверждать, что для процессуального права характерна не только охранительная функция, но и другие; например, в сфере правоприменения большое значение имеет функция положительного характера — функция надления, выражающая отношение норм процессуального права к регулированию правонаделительной деятельности органов государства.

Во-вторых, все отрасли материального права всегда требуют соответствующих процессуальных норм там и постольку, где и поскольку реализация этих норм вызывает определенную правоприменительную деятельность уполномоченных на то субъектов. Отсюда вытекает, что процедурно-процессуальные формы и нормы, их закрепляющие, существуют и для таких отраслей советского права, как финансовое, трудовое, земельное¹, колхозное и некоторых иных. И сейчас задача состоит в том, чтобы соответствующие отраслевые юридические науки нашли их конкретные формы проявления и определили их специфику². Советская наука права в современных условиях

¹ О самостоятельности земельного процесса в СССР, его особенностях и принципах убедительно пишет И. А. Иконицкая (см. «Советское государство и право» 1970 г. № 2, стр. 115—118; 1972 г. № 5, стр. 126—131).

² В литературе до сих пор встречаются отдельные возражения против широкого понимания правоприменительного процесса и норм, его регламентирующих. Например, некоторые авторы считают неправомерным выделение административного процесса как самостоятельной процессуальной формы, полагая, что таким утверждением вызывается попытка возродить в нашем государстве так называемую административную юстицию (см. А. Ф. Козлов, К вопросу об административной юстиции в нашем государстве. Материалы конференции по вопросам научно-исследовательской работы за 1965 г., Свердловский юридический институт, 1966, стр. 248—249).

уже не может и не должна игнорировать существования многочисленных процессуальных норм, обеспечивающих применение норм отраслей материального права. Эти процессуальные нормы должны стать предметом исследования главным образом потому, что от их установления и совершенствования во многом зависит улучшение процедуры, порядка деятельности различных государственных и общественных органов, дальнейшая оптимизация системы научного управления социалистическим обществом.

2. Более правильное уяснение назначения (функций) и пределов действия норм процессуального права возможно при условии установления их основных связей с нормами материального права, и прежде всего определения характера зависимости одного от другого. Иными словами, важно найти ответ на вопросы, связаны ли материальное и процессуальное право непосредственно, или есть какие-то промежуточные элементы; что является определяющим и производным — материальное или процессуальное право.

В качестве исходного и основополагающего тезиса в разрешении данной проблемы должно служить общеизвестное положение К. Маркса о том, что *«материальное право... имеет свои необходимые, присущие ему процессуальные формы... Один и тот же дух должен одушевлять судебный процесс и законы, ибо процесс есть толь-*

Опасения подобного характера необоснованны потому, что в действительности речь идет не о возрождении административной юстиции, а о поисках оптимальных путей решения проблемы специализации сложнейшего правоприменительного процесса в новых, отвечающих современным условиям процедурных формах.

Несколько странно звучит утверждение С. С. Алексеева о том, что объединение «всех видов юридических процедур под рубрикой «процесс» ведет к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия» (С. С. Алексеев, Социальная ценность права в советском обществе, «Юридическая литература», 1971, стр. 123). Несостоятельность такого утверждения вытекает из того, что, во-первых, обеднение процессуальной формы как раз больше состоит в самом отрицании возможности более широкого распространения ее свойств; во-вторых, опасения такого характера мешают преодолению процессуального «нигилизма», тормозящего осуществление широкой процедурной регламентации, которая неумолимо дает о себе знать и постепенно набирает темпы.

ко форма жизни закона, следовательно, проявление его внутренней жизни»¹.

В юридической литературе, особенно в процессуально-правовой, этот вывод К. Маркса часто приводит отдельных авторов к различным заключениям относительно характера связей норм материального и процессуального права и места последних в системе советского права. Например, некоторые представители науки уголовного процесса считают, что нормы уголовного процессуального права связаны с уголовным правом, но «уголовно-процессуальное право есть отдельная от уголовного права отрасль, не часть уголовного права, не форма уголовного права, не производная от уголовного права»².

В данном случае уголовно-процессуальное право понимается как самостоятельная отрасль права, которая не имеет непосредственных соприкосновений с уголовным правом, ибо отрицается не только какая-либо частичная принадлежность к уголовному праву, но даже производность от него. Таким образом, видимо, остается только одна форма связи: уголовно-процессуальное право есть, как и уголовное право, отрасль единой системы советского права. Само собой разумеется, что такое понимание связей уголовно-процессуального права с уголовным правом неправильно, главным образом потому, что ориентирует на слишком отдаленные связи между ними и не содержит в себе исходных данных для четкого определения предмета регулирования норм процессуального права.

Большинство же авторов, отпавляясь от положения К. Маркса о характере связей материального и процессуального права, усматривают их главным образом в том, что процессуальное право производно от материального. Так, С. С. Алексеев полагает, что отрасли процессуального права, обладая определенной спецификой, «целестремы на то, чтобы обеспечить проведение в жизнь предписаний материального права. В этом отношении, оставаясь самостоятельными, они имеют подчи-

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 1, стр. 158.

² См. «Советское государство и право» 1957 г. № 4, стр. 13; М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 47.

ненное, производное значение по линии их связи с материальными отраслями»¹.

Однако этот правильный в своей основе вывод не подкрепляется должным объяснением механизма этих связей и потому послужил основой для противоречивого конструирования характера взаимоотношений между материальным и процессуальным правом у ряда других авторов. Особенно наглядна в этом плане позиция, занимаемая П. С. Элькинд. Она признает, что нормы уголовно-процессуального права вне связи с уголовно-правовыми нормами беспредметны². И далее, на основе сопоставления предписаний ст. 1 Основ уголовного законодательства и ст. 2 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик П. С. Элькинд раскрывает так называемую предметную связь процессуального и материального права, правильно объясняя, что «нормы уголовного права определяют наиболее опасные деяния (преступления) и условия назначения и применения мер наказания. Уголовно-процессуальные нормы формулируют наиболее целесообразный порядок раскрытия таких деяний, изобличения и наказания лиц, их совершивших... Уголовно-процессуальное право — это нормы, направленные на регулирование общественных отношений в сфере уголовного судопроизводства»³.

Таким образом, налицо определенное признание связи уголовно-процессуального права с уголовным: первое обслуживает процесс реализации норм второго. Притом эта связь не непосредственная, а прослеживается через уголовное судопроизводство (уголовный процесс), который, в свою очередь, и обуславливает необходимость уголовно-процессуальных норм. Следовательно, схемати-

¹ С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, стр. 139; его же, Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 229—230. Признают производность процессуального права от материального Б. Б. Хангельдыев (см. «Сборник научных трудов», вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 85); А. И. Ким («Советское избирательное право», стр. 59); В. И. Каминская («Теория советского уголовно-процессуального закона», автореферат докт. дисс., М., 1967, стр. 19—22); В. Д. Сорокин («Проблемы административного процесса», стр. 97).

² См. П. С. Элькинд, Сущность советского уголовно-процессуального права, изд-во ЛГУ, 1963, стр. 12.

³ Там же, стр. 90.

чески данный вывод можно представить так: сначала уголовное право, потом уголовный процесс (уголовное судопроизводство) и затем лишь уголовно-процессуальное право. Однако такой вывод, по-видимому, автора не устраивает, поэтому она в дальнейшем оговаривает: «Мы не можем согласиться с таким конструированием понятия уголовно-процессуального права, при котором это понятие как бы выводится из понятия уголовного процесса, становясь по отношению к нему производным»¹. И это прежде всего потому, что будет затруднено правильное понимание уголовного процесса, которое «во многом зависит от понимания уголовно-процессуального права»².

Представляется, что подобного рода опасения не имеют под собой почвы, а выводы, вытекающие из них, являются ошибочными. Прежде всего, нельзя согласиться с попыткой автора определить последовательность связи уголовного процесса и уголовно-процессуального права исходя исключительно из последовательности процесса познания одного и другого. Если в действительности большинство представлений об уголовном процессе мы получаем из формулировок, которые даны в нормах уголовного процессуального права, то это ни в коем случае не может служить доводом для объяснения такой же последовательности связей между уголовным процессом и уголовно-процессуальным правом. Возможные связи в последовательности осознания смежных явлений нельзя механически переносить на их реально существующие связи.

Кроме того, вывод, ставящий под сомнение производность процессуального права от уголовного процесса, не сообразуется с общепризнанным представлением о служебной роли права, в том числе и процессуального, предназначенного быть регулятором общественных отношений, складывающихся в результате осуществления деятельности самых различных субъектов. Если встать на позицию, выводящую уголовный процесс непосредственно из уголовно-процессуального права и отрицающую производность последнего от первого, то тогда нельзя

¹ П. С. Элькин д, указ. работа, стр. 90.

² Там же, стр. 88.

будет решить такие вопросы: что является предметом регулирования норм уголовно-процессуального права, чем непосредственно обуславливается необходимость уголовно-процессуальных норм. Правильное решение этих и ряда других вопросов возможно, на наш взгляд, только с позиции абсолютного признания *производности процессуального права от материального через такое промежуточное звено, как правоприменительный процесс.*

Известно, что многие нормы и даже целые отрасли материального права не могут быть реализованы с помощью простого исполнения их предписаний лицами, к которым они адресованы. Не всегда возможно такое проявление регулирующего воздействия норм права, когда вполне достаточно простого сообразования участниками отношений своего поведения с нормативными предписаниями, содержащими либо дозволение, либо запрет. И это тем более исключается в случаях, когда налицо нарушение запрета, что вызывает необходимость властного принудительного воздействия уполномоченных субъектов на лиц, допустивших нарушение установленного правила. Именно в указанных случаях имеет место другая форма реализации права — применение норм материального права, под которой обычно понимают совершение уполномоченными на то органами государства, должностными лицами и общественными организациями различных правоприменительных действий по разрешению конкретных индивидуальных дел, направленных на установление или уточнение предусмотренных в реализуемой норме материального права конкретных прав и обязанностей заинтересованных лиц.

Следовательно, правоприменительная деятельность уполномоченных субъектов является совершенно необходимым условием реализации большинства норм материального права, без нее нельзя добиться результатов, на достижение которых рассчитаны данные нормы права. В силу такого важного значения и особого характера правоприменительной деятельности к ней должны предъявляться требования более высокой организованности и упорядоченности, ибо в процессе ее осуществления складываются своеобразные общественные отношения — организационные отношения, выражающие наличие властных полномочий у одной из сторон по отношению к другой. Общее назначение властных полномочий состоит в том,

чтобы содействовать наиболее эффективному удовлетворению различных интересов граждан, их коллективов и общества в целом. Именно требование организованности и упорядоченности правоприменительной деятельности является *непосредственным фактором*, вызывающим необходимость в процессуальных нормах.

Особенно наглядно природа норм процессуального права может быть представлена при раскрытии характера связей предмета данной категории норм — процессуальных отношений с материально-правовыми отношениями. Выше отмечалось, что в предмете правового регулирования следует различать два комплекса отношений: «организуемые» и организационные. Первые составляют предмет регулирования норм материального права, а одна из разновидностей вторых — организационно-процессуальные — предмет норм процессуального права. Организационно-процессуальные отношения имеют производный, вспомогательный характер и предназначены обслуживать процесс реализации «организуемых» (материальных) отношений¹.

Одновременно следует учитывать и то обстоятельство, что в качестве непосредственного объекта воздействия норм права выступает поведение субъектов регулируемых отношений, а применительно к организационно-процессуальным отношениям — правоприменительная деятельность уполномоченных органов государства и должностных лиц².

¹ На такой характер связи «организуемых» (материальных) и процессуальных отношений указывает ряд авторов. Например, В. Д. Сорокин полагает, что «процессуальное правоотношение представляет собой явление вторичное по сравнению с материальным, ибо служебное назначение процессуальных отношений состоит в обеспечении реализации материальных отношений» (В. Д. Сорокин, О содержании и видах административно-процессуальных правоотношений, «Правоведение» 1968 г. № 2, стр. 51). Н. Г. Салищева, определяя природу административно-процессуальных норм, отмечает, что процессуальные нормы имеют свой предмет регулирования и определенную сферу действий. Предметом их регулирования являются процессуальные отношения, «т. е. отношения, которые складываются при разрешении в установленном законом порядке определенных категорий индивидуальных дел» (Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, стр. 31).

² Признание в качестве непосредственного объекта правового воздействия правоприменительной деятельности содержится и в литературе по специальным отраслям науки. Например, Н. А. Че-

Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать общий вывод о том, что *процессуальное право*, призванное обслуживать потребности реализации норм материального права, является *производным* от последнего и имеет по отношению к нему всегда подчиненный, вспомогательный характер. Однако производность эта прослеживается не прямо, а через такое промежуточное звено, как правоприменительная деятельность уполномоченных на то субъектов, которая непосредственно и обуславливает необходимость норм процессуального права, призванных регулировать специфические организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в процессе осуществления данной деятельности. Таким образом, данная деятельность по применению норм материального права непосредственно обуславливает процессуальные нормы, предмет регулирования которых являются организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере этой правоприменительной деятельности.

§ 2. СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ НОРМ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

1. Процессуальные нормы, вызываемые к жизни специфическими условиями правового регулирования и имеющие особый предмет регулирования, значительно отличаются от норм материального права по своему содержанию. Это проявляется в своеобразии характера предписаний, содержащихся в процессуальной норме, в особенностях адресата нормы и некоторых свойствах структурного построения процессуальной нормы.

В качестве общего основания, определяющего содержание всех процессуальных норм, выступает специфика назначения процессуальных норм. Если назначение норм материального права состоит в непосредственной регламентации поведения людей, их коллективов, государства и его органов, не связанного с осуществлением

чина, определяя природу гражданских процессуальных отношений, считает, что их «можно рассматривать как надстроечные над первичными материальными, через посредствующее звено — судебную деятельность» (Н. А. Чечина, Нормы гражданского процессуального права, автореферат докт. дисс., Л., 1965, стр. 5).

властных управленческих функций¹, то нормы процессуального права выступают своеобразной надстройкой над нормами материального права и поэтому направлены на регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе применения норм материального права при наличии обстоятельств, требующих этого применения. Они имеют общую цель — способствовать достижению результата, преследуемого нормой материального права². При этом обеспечение достижения результата, преследуемого нормой материального права, необходимо только тогда, когда это связано с определенной деятельностью уполномоченных органов, на которые и распространяется действие процессуальной нормы. Именно указанные функциональные особенности процессуальных норм и определяют своеобразный характер самих предписаний, содержащихся в них.

В литературе по поводу содержания предписаний процессуальных норм высказаны самые различные суждения. Так, отдельные авторы считают, что процессуальные нормы устанавливают «известные правовые состояния, излагают декларации, обращения и рекомендации от имени государства в адрес участников процесса»³. Чтобы избежать упреков в своего рода растворении нормативного характера данной категории норм, одновременно подчеркивается, что «регулятивная способность каждой процессуальной нормы определяется содержащимся в ней правилом, которое устанавливает рамки для должного и возможного поведения»⁴. Следовательно, из такого утверждения вытекает вывод о том, что процессуальные нормы содержат в себе нормативное

¹ По этому поводу С. С. Алексеев справедливо замечает, что нормы материального права в отличие от процессуальных составляют само содержание, «рабочий механизм» правового регулирования (см. С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, стр. 134—135).

² Приблизительно такую же позицию занимает в данном вопросе В. Д. Сорокин. Он полагает, что для реализации процессуальной нормы необходимо такое обстоятельство, как «наличие соответствующей материальной нормы и объективно необходимой потребности ее осуществления» (см. «Вестник ЛГУ», серия 5, 1967, вып. 1, стр. 93).

³ Н. А. Чечина, указ. работа, стр. 5.

⁴ Там же.

предписание, но оно выступает в виде обращения, рекомендации и даже декларации, т. е. для норм гражданско-процессуального права, например, особенно характерна диспозитивность предписаний.

Другие ученые придерживаются мнения, согласно которому более последовательно и определенно признается нормативная основа процессуальных норм и их специфика усматривается главным образом в том, что данная категория правовых норм устанавливает «порядок разрешения индивидуальных дел, стадии их рассмотрения, порядок и сроки вынесения решений, формы контроля, порядок обжалования и опротестования решений и т. д.»¹. В данном случае обращается внимание и раскрывается нормативно-процедурный характер процессуальных норм, где в качестве содержательного момента правового предписания выступает правило-процедура, которая отвечает на вопрос, каким образом, в каком порядке осуществляется компетенция правоприменяющих субъектов и иных участников применения норм материального права.

Но есть и такие авторы, которые стремятся увидеть в нормативности процессуальных норм проявление нескольких разновидностей предписаний. Например, А. И. Ким, анализируя специфику избирательных процессуальных норм, усматривает в них две разновидности. Первая группа включает нормы, которые связаны с техникой проведения выборов. Сюда включаются правила избирательного районирования, составление списков избирателей, выдвижение кандидатов и т. д. Вторая группа — это нормы, связанные с процедурой разрешения

¹ Н. Г. Салищева, К вопросу об административном процессе в СССР (в кн. «Вопросы административного права на современном этапе», стр. 135). Следует отметить, что в другой работе автор, раскрывая содержание норм процессуального права, включает в качестве компонента их нормативности указание на объем компетенции должностных лиц в разрешении индивидуальных дел (см. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР стр. 31—32). Представляется, что нормы о компетенции должностных лиц непосредственно определяют их правовое положение и, следовательно, по своей природе относятся к нормам материального права. На процедурный характер процессуальных норм обращает внимание также Б. Б. Хангельдыев (см. Б. Б. Хангельдыев, О кодификации советского административного законодательства, «Советское государство и право» 1964 г. № 12, стр. 44).

правовых вопросов, возникающих в связи с применением материальных норм избирательного права¹. Правильно выделяя в качестве специфических процессуальных норм правила, связанные с процедурой проведения выборов, автор, на наш взгляд, без достаточных оснований включает в разряд процессуальных правила, связанные с техникой проведения выборов. Видимо, в данном случае не учитывается аналогичное положение, имеющее место, например, в уголовном процессе, где различают процессуальные нормы и различные приемы криминалистической техники. Поэтому было бы целесообразнее объединить технические правила в самостоятельной категории, характеризующей не процедуру, а технику проведения выборов. В нашей литературе (о чем ниже будет сказано особо) уже получает признание категория «юридическая техника». В связи с этим правильнее будет технику проведения выборов обозначать одной из разновидностей юридической техники.

Приведенные выше высказывания в основном правильно подчеркивают те или иные особенности процессуальных правил, однако каждое из них охватывает лишь отдельные аспекты процессуальных норм. Поэтому вполне оправдана попытка раскрыть указанные особенности в их единстве, последовательно и тем самым дать обобщенную характеристику особенностей процессуальных норм.

С нашей точки зрения, возможно выделить следующие особенности предписаний, содержащихся в процессуальных нормах. Во-первых, особенностью предписаний процессуальных норм является то, что они носят *общий процессуальный характер*, т. е. они определяют главным образом наиболее целесообразный порядок осуществления правоприменительной деятельности и тем самым предназначены способствовать эффективному и справедливому достижению результата, который предусмотрен применяемой нормой материального права. Таким образом, процессуальные нормы создают такие нормативные условия, которые облегчают осуществление всех видов правоприменительной деятельности. Одновременно следует иметь в виду, что многие предписания процессуаль-

¹ См. А. И. Ким, Советское избирательное право, стр. 64.

ных норм определяют также и структуру органов государства, и порядок организации их, и порядок осуществления компетенции, т. е. то, что касается своего рода организационной процедуры осуществления правоприменительной деятельности органов государства¹.

Во-вторых, особенностью предписаний процессуальных норм является то, что они прежде всего адресованы субъектам, которые наделены властными, управленческими полномочиями по применению норм материального права. Такой характер предписаний обусловлен сущностью самих функций, осуществляемых правоприменяющими субъектами. Например, в области гражданского судопроизводства вся деятельность по правосудию осуществляется только судом. Участие же в процессе заинтересованных лиц заключается в возбуждении деятельности суда и содействии ей в ходе процесса². Причем в самом предписании, адресованном к данным субъектам, содержится указание и на правомочие, и на обязанность осуществить то или иное процессуальное действие. Иначе говоря, это предписание характеризуется органическим соединением в одном уполномоченном субъекте и права, и обязанности совершить конкретное процессуальное действие в интересах других участников процессуального отношения, обладающих в зависимости от обстоятельств либо правомочием, либо обязанностью и претендующих на результаты применения нормы материального права. Таким образом, предписание процессуальной нормы выступает всегда в качестве императива по отношению к субъекту, уполномоченному организовать правоприменительный процесс, и одновременно может содержать в себе диспозитивные начала, которые обращены непосредственно к заинтересованным участникам правоприменительного процесса. Подобного

¹ Данную категорию норм отдельные административисты относят к так называемым организационным нормам, регулирующим не административный процесс, а административное производство (см., например, Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, стр. 9).

² См. «Советское гражданское процессуальное право», М., 1964, стр. 10. На руководящую и решающую роль суда в уголовном процессе указывает М. С. Строгович (см. «Правоведение» 1962 г. № 2, стр. 107).

рода определение правового положения субъектов процессуальных отношений характерно для реализации норм таких материальных отраслей права, как гражданское, трудовое, земельное и многих норм административного права и т. д. Признак диспозитивности менее распространен в уголовно-процессуальных нормах, которые связаны с реализацией норм уголовного права и где сами материальные правоотношения характеризуются исключительной властью¹.

В-третьих, особенность предписаний процессуальных норм проявляется также и в том, что они, как правило, рассчитаны на один способ реализации — исполнение и не требуют по отношению к себе правоприменительного процесса, т. е. они не применяются, а должны только исполняться. Это обусловлено тем, что они производны от правоприменительного процесса и регулируют его, а также тем, что они обращены непосредственно к таким субъектам, которые должны сами выполнять их без какого-либо содействия со стороны других, уполномоченных на то субъектов. Иными словами, для реализации процессуальных норм вполне достаточно того, чтобы участники процессуальных (а не материальных) отношений соотнобразовывали свое поведение с обращенными к ним требованиями процессуальных норм. В связи с этим нельзя согласиться с отдельными авторами, которые либо вообще не видят разницы в указанных способах реализации и обобщают их², либо в какой-то степени усматривают эти различия, но одновременно считают, что и для процессуальных норм в качестве основного способа реализации используется применение³.

Подобного рода утверждения основаны на забвении или игнорировании важного признака правопримени-

¹ См. Я. М. Брайнин, Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве, М., 1963, стр. 14; В. Г. Смирнов, Функции советского уголовного права, изд-во ЛГУ, 1965, стр. 154—155.

² См. Н. А. Чечина, Нормы гражданского процессуального права и их применение, стр. 18.

³ См. П. С. Элькин, Сущность советского уголовно-процессуального права, стр. 137—162; ее же, Толкование и применение норм уголовно-процессуального права, «Юридическая литература», 1967, стр. 145 и след.

тельного процесса — связи его с реализацией норм материального права, которые сами по себе, в форме простого исполнения, реализоваться не могут. Поэтому правоприменение всегда предполагает наличие двух категорий норм, различных по своей природе: норм материального права, которые с помощью правоприменения реализуются, и норм процессуального права, регулирующих собственно процесс правоприменения и не нуждающихся в содействии какого-либо еще применения, так как реализуются в форме исполнения.

Исполнение является основным способом реализации абсолютного большинства норм права (и материального, и процессуального), но часть норм материального права не может реализоваться, если не будет использован дополнительный, вспомогательный способ — применение, который выражается всегда в своеобразном содействии субъектам материальных правоотношений в осуществлении своих правомочий и обязанностей уже в форме простого исполнения, т. е. в свободном образцовании своего поведения с требованиями норм материального права. Именно необходимость регламентации правоприменительного процесса и вызывает наличие процессуальных норм, реализация которых не нуждается в каком-либо другом содействии, а вполне достигается в форме простого исполнения.

2. Процессуальные нормы отличаются от норм материального права и особенностями своего структурного построения. Почти все ученые-процессуалисты разделяют ту точку зрения, что процессуальные нормы, так же как и нормы материального права, имеют трехчленную структуру¹. Однако при характеристике каж-

¹ Иную позицию занимает В. Д. Сорокин. Он полагает, что выводы науки о трехчленной структуре нормы права предусматривают максимум того, из чего норма может состоять, но надо учитывать и тот минимум, без которого норма утрачивает смысл юридического правила. В связи с этим он считает, что нормы процессуального права могут состоять даже из одной диспозиции (см. В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, стр. 117—120). Представляется, что в данном случае не учитывается различие между нормой и ее словесной формулировкой и в качестве объекта исследования берется словесная формулировка, которая не может и не должна охватывать все содержание нормы. Кроме того, автор несколько вольно подходит к формулированию общего принципа в определении объема нормы — от макси-

дой структурной части обычно ограничиваются аналогией с нормами материального права и не предпринимаются попытки с учетом особой природы процессуальных норм раскрыть их специфические черты, проявляющиеся в каждой структурной части.

Выше мы попытались показать особенности предписания процессуальных норм, которые входят в содержание диспозиции и соответственно обнаруживают ее особенности. Не менее специфичны гипотеза и санкция процессуальных норм.

Под гипотезой процессуальной нормы также понимают указание на обстоятельства, условия, при наличии которых должна реализоваться норма. Предусмотренные в гипотезе процессуальной нормы условия характеризуются прежде всего тем, что они предопределяются содержанием и проявлением в данный момент применяемой нормы материального права. В качестве общих гипотетических условий процессуальной нормы могут быть либо факты, связанные с реализацией диспозиции нормы материального права, либо факты, связанные с нарушением нормы материального права и соответственно с реализацией ее санкции. Именно обстоятельства правоприменительного процесса составляют основное содержание гипотезы процессуальных норм. Причем они образуют общую основу всех процессуальных норм, а конкретные стадии применения нормы материального права служат частными гипотетическими условиями конкретной процессуальной нормы. Таким образом, норма материального права как бы «присутствует» в гипотезе процессуальной нормы, определяя по мере своей реализации ее частные условия.

Санкция процессуальной нормы представляет собой указание на невыгодные последствия невыполнения предписаний, содержащихся в диспозиции. Производная природа процессуальных норм определяет и специфику их санкций, которые выражаются главным образом в таких последствиях: отмене правоприменительного акта, принятого в нарушение данной процессуальной нормы,

муна до минимума. Надо иметь в виду, что этот принцип применен не ко всяким явлениям, а тем более к норме права, основное качество которой заключается в нормативности, а значит, в четкой определенности.

или признании недействительным, юридически ничтожным действия, не соответствующего требованиям диспозиции нормы. Например, такая санкция содержится в п. 5 ст. 221 ГПК РСФСР, устанавливающей, что двукратная неявка сторон без уважительных причин влечет за собой оставление иска без рассмотрения.

В связи с этим нельзя согласиться с мнением ряда процессуалистов, полагающих, что в качестве процессуальной санкции могут выступать меры административного и даже уголовного наказания¹. Видимо, здесь не учитывается различие между материальными и процессуальными правонарушениями. Санкция процессуальной нормы в качестве своего основания имеет процессуальное правонарушение, которое причиняет главным образом «вред» правоприменительному процессу и влияет на результат реализации нормы материального права в том смысле, что он не будет столь эффективным, как при неукоснительном соблюдении процессуальных норм. Административные и уголовные санкции применяются тогда, когда нарушена норма материального права, предусматривающая конкретные полномочия правонарушителя. Таким образом, административные и уголовные меры наказания ни в коем случае не могут составлять содержание санкции процессуальных норм.

3. Природа процессуальных норм вообще, их производность от материального права в частности должны учитываться и при решении проблемы о месте процессуальных норм в системе советского права. Следует согласиться с выводами об относительной самостоятельности и собственном месте в системе права уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных норм, объединенных в отрасли и соответствующим образом систематизированных в законодательстве. Однако высказывания относительно процессуальных норм применительно к другим отраслям материального права полны противоречий.

¹ См., например, Б. А. Галкин, Советский уголовно-процессуальный закон, стр. 60—61; П. С. Элькин, Сущность советского уголовно-процессуального права, стр. 113—114; ее же, Толкование и применение норм уголовно-процессуального права, «Юридическая литература», 1967, стр. 25—27.

Прежде всего, вызывают серьезные возражения утверждения отдельных авторов о том, что большинство отраслей материального права, за исключением уголовного и гражданского, включают в себя в качестве составных компонентов группы соответствующих процессуальных норм, но есть и такие отрасли права, которые вообще не имеют своих процессуальных отраслей. В частности, на такой позиции стоит С. С. Алексеев. Он пишет: «Не каждой отрасли материального права соответствует особая процедурная отрасль»¹, — и далее подчеркивает, что в «содержание таких материальных отраслей, как административное, трудовое, колхозное и семейное, входят некоторые процессуальные нормы»². Более четко проводит ту же мысль В. Д. Сорокин. Соотношение материальных и процессуальных норм в отдельных сферах характеризуется, по его мнению, таким состоянием, при котором группы процессуальных норм существуют внутри ряда материальных отраслей права. Это, в частности, имеет место в государственном, финансовом, колхозном и ряде других отраслей советского права³.

Если можно согласиться с тем, что не каждая отрасль материального права имеет свою, вполне обособленную отрасль процессуального права⁴, то нельзя признать абсолютно правильным мнение о том, что

¹ С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, стр. 137.

² Там же, стр. 140.

³ См. В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, стр. 101—103.

⁴ Например, нет единства в решении вопроса о месте административно-процессуального права в системе советского права. Одни авторы правильно считают, что административно-процессуальное право является вполне обособившейся и самостоятельно развивающейся отраслью (см. Б. Б. Хангельдыев, О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1964 г. № 12, стр. 38; О. В. Иванов, Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР». «Вопросы советского государства и права», «Труды Иркутского университета», т. XXXIX, вып. 7, ч. 2, 1965, стр. 260—261; Ю. М. Козлов, Предмет советского административного права, изд-во МГУ, 1967, стр. 92, и ряд других). Напротив, другие авторы, указывая на степень обособленности процессуальных норм от материальных, административных, утверждают, что административно-процессуальные нормы еще не имеют полного и последова-

какие-то отрасли материального права либо вообще не имеют производных от них соответствующих процессуальных норм, либо имеют только незначительное количество процессуальных норм, но они входят в содержание самих материальных отраслей, существуют внутри них¹.

Уязвимость последних выводов, на наш взгляд, состоит в том, что, во-первых, не учитывается общая необходимость правоприменительного процесса по отношению ко всем отраслям материального права, а всякий правоприменительный процесс непосредственно вызывает соответствующие процессуальные формы и нормы, их закрепляющие. Во-вторых, утверждение о том, что отдельные процессуальные нормы входят в содержание материальных отраслей, не учитывает главный признак, на основе которого объединяются правовые нормы в отрасли, — предмет правового регулирования. Предмет же правового регулирования процессуального и материального права различен по своей природе.

тельного обособления в самостоятельную отрасль, и одну из причин такого состояния видят в недостаточной активности кодификационных работ в этой области, в слабой научной разработке вопросов советского административного процесса (см. В. М. Манохин, Советская государственная служба, «Юридическая литература», 1966, стр. 28; В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, стр. 104—105). С мнением последних авторов трудно согласиться потому, что они не учитывают объективный процесс складывания действующей системы права и преувеличивают в этом плане значение научных исследований, которые могут лишь раскрыть закономерности определенного явления, но не создать его. Поэтому слабая научная разработка вопросов советского административного процесса свидетельствует не о том, что административно-процессуальное право не обособилось вполне в самостоятельную отрасль, а о том, что в данной сфере научных исследований еще не открыты конкретные формы объективизации процессуальных норм, формы связей их с нормами материального права.

¹ Такой позиции придерживается А. И. Ким. Он пишет: «Специфика избирательного права, как и в целом советского государственного права, состоит лишь в том, что здесь нормы материального и процессуального права органически связаны между собой, не разделяются на самостоятельные отрасли права и в совокупности составляют единое советское государственное право» (А. И. Ким, Советское избирательное право, стр. 62; его же, Теоретические вопросы дальнейшего совершенствования советского избирательного права, в кн. «Некоторые вопросы социологии и права», Иркутск, 1967, стр. 118—119).

Причем отличия здесь весьма существенны: отношения, которые регулируются нормами процессуального права, представляют собой особый пласт, лежащий над отношениями, регулируемым материальным правом. Из них первые по своему содержанию называются организационными, а вторые — «организуемыми».

Видимо, будет правильнее считать, что каждая отрасль материального права, особенно при наличии в ней норм, которые не могут реализоваться без правоприменительного процесса, имеет соответствующие процессуальные нормы с самой различной степенью группировки — от самостоятельной отрасли до частных обособленных групп. Но все они обладают определенной самостоятельностью по отношению к отраслям материального права и не входят в их содержание в качестве составных частей. Объединение на практике в одном нормативном акте и материальных и процессуальных норм объясняется двумя причинами: либо тем, что законодатель руководствовался интересами удобства (что, в свою очередь, не всегда оправдано) пользования таким нормативным актом, либо тем, что еще не найдены подходящие формы для объективизации процессуальных норм.

Подобного рода практика является отражением господствующего ранее и имеющего место до сих пор так называемого процессуального нигилизма¹, когда значение процессуальной формы либо недооценивается, либо вообще игнорируется. Одним из примеров процессуального нигилизма может служить прошлая практика применения нормы государственного права об отзыве депутата, не оправдавшего доверия. Она имела тогда самый разноречивый характер, так как после принятия Конституции 1936 года не был установлен длительное время организационно-процессуальный порядок отзыва депутатов. Впоследствии он нашел свое оформление в соответствующих законах 1959—1961 гг.

Следовательно, отсутствие или простое несовершенство организационно-процессуальных норм может стать

¹ См. Б. Б. Хангельдыев, О систематизации советского административного законодательства («Сборник научных трудов», вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 76).

серьезным тормозом для эффективной реализации установленных норм материального права. Поэтому одной из важных задач совершенствования советского законодательства является восполнение пробелов в процессуальном праве и осуществление наиболее целесообразной систематизации уже имеющегося процессуального нормативно-правового материала.

В этой связи не потеряло своей актуальности справедливое замечание П. Е. Недбайло о том, что «организационно-процессуальный порядок деятельности многих учреждений недостаточно или вообще не урегулирован по многим вопросам. Практика же показывает, что малейшее невнимание к этим правилам снижает практическую действенность закона»¹.

§ 3. РАЗНОВИДНОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ В СОВЕТСКОМ ПРАВЕ

Выведение понятия процессуальных норм за рамки исключительно юрисдикционной сферы деятельности органов социалистического государства позволяет, с одной стороны, шире и обобщеннее представить их группировку в сфере регламентации правоприменительной деятельности, а с другой — оправдать в какой-то степени возможность обозначения процедурно-процессуальными нормами правил, регламентирующих правотворческую деятельность органов Советского государства, и одновременно отграничить их от правил (приемов) законодательной техники. Кроме того, такая постановка вопроса может служить основанием для выделения в качестве специфической разновидности процессуальных норм, регламентирующих организационно-правовые формы деятельности общественных организаций.

1. Научную группировку процессуальных норм можно строить по различным классификационным основаниям.

¹ П. Е. Недбайло, Применение советских социалистических правовых норм, автореферат докт. дисс., М., 1957, стр. 26.

На наш взгляд, в качестве общего основания может быть принят непосредственный предмет регулирования данной категории норм, т. е. организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в результате осуществления разнообразной правоприменительной деятельности. Поскольку сама правоприменительная деятельность неоднородна по своему назначению, постольку и организационно-процессуальные отношения разнообразны по своему характеру. Именно это обстоятельство и определяет прежде всего основания для соответствующей группировки всех процессуальных норм в сфере правоприменения.

Выше отмечалось, что в юридической науке стало почти общепризнанным разделение правоприменительной деятельности на два основных вида: правонаделительную (правоисполнительную) и правоохранительную (юрисдикционную)¹. Отправляясь от данного основания и учитывая уже сложившуюся (или складывающуюся) группировку определенных институтов советского процессуального права, в которых проявляются в разных сочетаниях и дозах начала юрисдикционного и правонаделительного процесса, можно всю совокупность процессуальных норм разделить на три группы: преимущественно правоохранительные (юрисдикционные), преимущественно правонаделительные (правоохранительные) и так называемые «смешанные» правовые институты.

К преимущественно правоохранительным (юрисдикционным) относятся институты уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права. Сущность норм данных отраслей заключается в том, что они предназначены для регламентации отношений, складывающихся в результате специфической правоприменительной деятельности, когда уполномоченные субъекты (органы государства и общественных организаций) осуществляют рассмотрение правовых споров, разбирательство дел о правонарушениях, исполнение различных мер государственного принуждения, проведение надзора и т. д.

Указанная группа отраслей характеризуется наи-

¹ См. § 1 гл. II.

большей степенью нормативно-процессуального совершенства и определенностью своих границ. Это объясняется рядом обстоятельств: и тем, что данным областям процессуально-правового регулирования в силу традиций уделялось значительно большее внимание как сфере государственной деятельности, особенно чуткой к требованиям социалистической законности; и тем, что в указанных областях были благоприятные возможности для восприятия некоторых прогрессивных процессуальных форм и методов, известных буржуазно-демократическим государствам, и т. д. Все это обусловило выделение советского уголовно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства в обособленные специальные отрасли права, четкое определение их форм, методов и принципов.

В указанную группу отраслей процессуального права объединены нормы, регламентирующие судебную деятельность, которая по своему назначению является в основном правоохранительной; однако имеются определенные процессуальные институты, в которых отсутствуют какие-либо юрисдикционные свойства. Например, гражданскому процессуальному праву, как уже отмечалось, известен специальный институт «особое производство», нормы которого предназначены регулировать разбирательство дел, где нет спора о каком-либо праве, а вопрос о принудительном воздействии на участников отношений вообще не ставится. Поэтому гражданское процессуальное право нельзя характеризовать как исключительно юрисдикционную отрасль советского права.

К группе *«смешанных» правовых институтов* прежде всего следует отнести административно-процессуальное право.

Сущность процессуальных норм данной группы состоит в том, что они предназначены регулировать правоприменительную деятельность исполнительно-распорядительных органов, в одинаковой мере рассматривающих и административно-правовые споры, и проступки, и различные административно-правовые дела правонаделительного (правоисполнительного) свойства. Иными словами, в эту группу объединяются нормы, регламентирующие юрисдикционную административную деятельность, и нормы, регламентирующие правонаделитель-

ную административную деятельность¹. Например, в качестве исключительно юрисдикционных норм выступают правила, регламентирующие деятельность административных комиссий по разбирательству административных правонарушений. Эти правила закреплены в ряде законодательных актов союзного и республиканского значения. Примером исключительно правонаделительных (правоприменительных) процессуальных норм являются принимаемые местными Советами во исполнение постановления Совета Министров РСФСР от 9 мая 1963 г. «Об упорядочении распределения жилой площади и учета граждан, нуждающихся в жилье» Правила учета граждан, нуждающихся в получении жилой площади, предоставлении и заселении ее². правонаделительный характер имеют также процессуальные нормы, содержащиеся в Правилах приема в высшие учебные заведения, в Инструкциях по назначению государственных пенсий и т. п.

Рассматриваемая группа процессуальных норм еще не нашла в нашем законодательстве четкой обособленности и до сих пор закрепляется в самых различных по юридической силе нормативных актах — от актов Верховных Советов до решений местных Советов депутатов трудящихся.

В теории и практике административно-процессуальной деятельности в настоящее время идут поиски наиболее целесообразных процессуальных форм, и, на наш взгляд, плодотворными являются попытки ряда авторов решить данную проблему в интегральном плане. И это понятно, ибо исследование общих принципов, характеризующих единство различных форм администра-

¹ Ю. М. Козлов считает возможным всю совокупность административно-процессуальных норм разбить на две большие группы: 1) административно-процессуальные нормы, регулирующие применение норм материального административного права в сфере организации аппарата государственного управления; 2) административно-процессуальные нормы, регулирующие юрисдикционную деятельность органов государственного управления (см. Ю. М. Козлов, Предмет советского административного права, стр. 92—93).

² СП РСФСР 1963 г. № 10, ст. 64. Такие правила, например, утверждены совместным решением Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся и президиума Новосибирского областного Совета профсоюзов от 30 марта 1967 г.

тивно-процессуальной деятельности, с одной стороны, позволит выработать процессуальные формы и способы регламентации всей организационной деятельности исполнительно-распорядительных органов как самого обширного звена в советском государственном аппарате, а с другой, перенося в такого рода деятельность основные принципы уголовного и гражданского процесса, можно будет легче выделить специфическое, характерное только для административного процесса как особой отрасли процессуальной деятельности. Решение указанной задачи способно оправдать попытки дифференцировать обширную область административного процесса на определенные разновидности, отдельные производства в зависимости от системы исполнительно-распорядительных органов и сферы их деятельности¹.

Преимущественно правонаделительные (правоисполнительные) *институты* включают всевозможные правила, регламентирующие деятельность органов государства по применению норм таких материальных отраслей советского права, как государственное, финансовое, трудовое, земельное, колхозное и т. д. Данные процессуальные нормы предназначены главным образом для регулирования субъективных прав и юридических обязанностей участников складывающегося (или сложившегося) материального правоотношения. Поэтому основным в содержании этих процессуальных норм является определение процедуры, последовательных стадий разрешения всех вопросов, касающихся процесса достижения так называемого положительного юридического результата.

К процессуальным нормам данной группы можно отнести, например, нормы, содержащиеся в Положении о выборах в Верховный Совет СССР, в Положении о выборах народных судов, в Законе о порядке отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей, во всевозможных инструкциях, регламентирующих дея-

¹ В качестве примера дифференцированного подхода к характеристике административного процесса, с разбивкой его на соответствующие институты, можно сослаться на выводы ряда авторов о группировке норм административно-процессуального права по определенным административным производствам (см., например, Ю. М. Козлов, указ. работа, стр. 94).

тельность финансовых органов, и других нормативных актах, определяющих процедуру подготовки, принятия и реализации актов применения права.

Перечисленные выше нормы нередко фигурируют в юридической литературе как организационные, однако их место в системе советского права и основные функции характеризуются по-разному. Одни авторы полагают, что организационные нормы регламентируют специальную область государственной деятельности, не связанную с юрисдикционными началами¹, и лишены так называемого оценочного характера². Другие называют организационными только такие правила организационной деятельности государственных органов и общественных организаций, которые являются правилами практической целесообразности, изменяются в зависимости от конкретных условий работы и не имеют общего юридического значения³.

Не совсем последовательны в этом вопросе некоторые представители науки советского строительства. Так, К. Ф. Шеремет и Г. В. Барабашев в первом выпуске учебного пособия по советскому строительству утверждали, что для советского строительства имеют важное значение правовые нормы, устанавливающие и закрепляющие организационные формы и методы работы Советов; эти нормы являются организационными правилами⁴. Во втором же издании они упоминают лишь о так называемых организационных обычаях, регламентирующих организационную деятельность Советов наряду с нормами права, но в последних они уже не усматривают организационных свойств⁵.

Обращают на себя внимание и высказывания отдельных государствоведов, которые считают, что в нормативных актах, закрепляющих организационные фор-

¹ См. Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, стр. 9.

² См. Ю. А. Авдеев, В. Н. Струнников, Правила социалистического общежития, Госюриздат, 1961, стр. 7, 16.

³ См. П. Е. Недбайло, Применение советских правовых норм, Госюриздат, 1960, стр. 45—46.

⁴ См. К. Ф. Шеремет, Г. В. Барабашев, Советское строительство, Госюриздат, 1961, стр. 7, 10.

⁵ См. Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет, Советское строительство, «Юридическая литература», 1965, стр. 14.

мы и методы деятельности Советов, например в Положениях о выборах Советов, содержатся специфические правовые процессуальные нормы¹.

Таким образом, современное состояние науки свидетельствует о том, что сейчас предпринимаются попытки правильно решить вопрос о специфике норм, являющихся по своему содержанию нормами материальных отраслей права и одновременно не подпадающих под традиционное понимание процессуальных норм, которые, по мнению большинства ученых, должны носить исключительно юрисдикционный характер.

Представляется, что более правильные позиции занимают ученые, которые признают за подавляющим числом указанных организационных норм юридическую природу, процессуальный характер. Такое понимание может служить плодотворным основанием для разрешения ряда важных проблем. Например, расширение рамок понимания процессуального права в пределах не только юрисдикционной, но и правонаделительной деятельности за счет признания за организационными нормами юридической природы и процессуального характера значительно облегчило бы решение проблемы о функциях и содержании советского строительства как отрасли организационно-процессуальной деятельности Советов и месте норм, регламентирующих эту деятельность, в системе советского права, а также их связи с советским государственным правом².

В учебной литературе советское строительство определяется как соответствующие принципам социалистического демократизма и выражающие интересы построения коммунистического общества организационные формы, методы и приемы деятельности Советов, их взаимодействия с общественными организациями, закрепленные юридическими нормами и утвердившиеся как организационные обычаи³. Одновременно дела-

¹ См. А. И. Ким, Советское избирательное право, стр. 56; В. С. Основин, Государственно-правовые отношения, «Юридическая литература», 1965, стр. 108.

² На необходимость более детальной разработки указанной проблемы вновь указывалось в нашей литературе (см. «Вестник МГУ», серия XII. Право, 1967 г. № 3, стр. 87).

³ См. К. Ф. Шеремет, Г. В. Барабашев, Советское строительство, Госюриздат, 1961, стр. 10.

ется оговорка о том, что тесная связь советского строительства с правом не дает повода считать его отраслью советского права, поскольку его содержание не представляет собой совокупности правовых явлений, правовых норм, и поэтому его следует рассматривать как отрасль государственного строительства¹.

На наш взгляд, такие выводы вызывают возражения. Прежде всего, непонятно, почему авторы ставят в один ряд неоднородные явления — организационную деятельность Советов, с одной стороны, и нормы, ее регламентирующие, — с другой? Известно, что в таких сферах государственной деятельности, как судебная, строго разграничивают две категории норм, регулирующих различные государственно-правовые явления: уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные нормы. Возникает вопрос, почему же в области организационной деятельности Советов нельзя допустить возможность такого разграничения. Видимо, серьезных препятствий для этого нет.

Кроме того, если допустить, как утверждают названные выше авторы, что в содержание советского строительства не входят правовые явления, правовые нормы, то трудно представить его предмет без таких нормативных актов, как Положения о выборах Советов, нормативные акты, определяющие процедуру работы отдельных звеньев Советов, и т. д., которые нельзя признать не имеющими юридического характера.

По нашему мнению, вопрос о сущности предмета науки советского строительства можно решить значительно проще. Советское строительство как организационная деятельность Советов и тесно примыкающих к ним общественных организаций представляет собой с функциональной точки зрения специфическую процессуальную деятельность по применению норм советского государственного права как одной из материальных отраслей. Отсюда и само советское строительство как специфическая организационно-процессуальная деятельность является предметом регулирования определенных организационно-процессуальных норм, которые

¹ См. К. Ф. Шеремет, Г. В. Барабашев, указ. работа, стр. 12.

также складываются в обособленную группу процессуальных норм, связанных с отраслью материального государственного права через организационную деятельность Советов.

Однако надо иметь в виду особенность советского строительства по сравнению с такими отраслями, как, например, гражданский или уголовный процессы. Эта особенность состоит в том, что в силу ряда обстоятельств данная деятельность может и должна подвергаться регламентированию не только правовыми процессуальными нормами, но также и различными неправовыми организационными обычаями, не нуждающимися в юридическом закреплении. К подобным правилам относятся складывающиеся в советской практике различные приемы привлечения трудящихся к подготовке сессий Советов, проведения в жизнь наказов избирателей и т. д. Разумеется, указанные правила не входят в группу процессуально-правовых норм, претендующих на специальное обособление, но они в совокупности с правовыми процессуальными нормами выступают в качестве регулятора организационной деятельности Советов.

И еще одно обстоятельство: в учебной дисциплине советского строительства исследуются и изучаются своего рода «технические приемы» проведения организационной работы, представляющие собой не что иное, как методику и технику осуществления многих организационных мероприятий. И это положение, на наш взгляд, не должно вызывать возражений хотя бы потому, что в традиционных процессуальных отраслях, в частности в уголовном процессе, широко используется нечто аналогичное в виде криминалистической методики, тактики и техники.

Таким образом, советское строительство как отрасль науки и учебная дисциплина имеет сложный предмет, включающий в себя и организационно-процессуальную деятельность, и процессуальные правовые нормы, и организационные обычаи, не имеющие юридического значения, и так называемые тактические и технические приемы советской работы. Однако для юридической науки первостепенное значение имеют два первых компонента предмета: организационно-процессуальная деятельность и соответствующие правовые процессуальные

нормы. Именно они составляют так называемую юридическую часть советского строительства.

Процессуальные нормы, регламентирующие организационную деятельность Советов, устанавливаются различными органами. Например, деятельность депутатских групп регламентируется Положениями, принимаемыми, как правило, областными Советами депутатов трудящихся¹, Положения о постоянных комиссиях Верховных Советов союзных республик принимаются Президиумами соответствующих Верховных Советов. Отдельные Верховные Советы союзных республик устанавливают процессуальный порядок, процедуру работы Совета и его органов. Например, в Латвии принят Регламент Верховного Совета республики, включающий организационно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок созыва сессии, проведения ее, порядок принятия законов² и т. д.

Классификация процессуальных норм на преимущественно правоохранительные (юрисдикционные), преимущественно правонаделительные (правоисполнительные) и смешанные группы имеет самый общий, родовой характер. Наряду с этим можно предложить конкретные видовые основания группировки процессуальных норм. В частности, в основу классификации можно положить отрасли материального права. Так, по отраслям материального права группируются в нашей науке уголовно-процессуальное право, гражданско-процессуальное право, административно-процессуальное право и т. д.

Группировка норм процессуального права возможна и по другому основанию — характеру правоприменительной деятельности органов государства. Например, уголовно-процессуальные нормы можно подразделить на нормы предварительного расследования, нормы, регламентирующие деятельность следственных органов, нормы судопроизводства, нормы кассационной деятель-

¹ См., например, решение Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся от 27 мая 1967 г., утвердившее Примерное положение о депутатских группах местных Советов депутатов трудящихся.

² См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР» 1959 г. № 12, ст. ст. 16—25.

ности и т. д. Правда, эта отрасль процессуального права характеризуется единством своего содержания, поскольку деятельность органов следствия, правосудия и исполнения приговоров представляет собой органически связанные стадии.

Иначе группируются процессуальные нормы, регламентирующие деятельность органов государства по применению гражданского права. В данной области, в силу характера самих гражданских правоотношений, охватывающих самые различные сделки, имеют место в определенной степени обособленные, непосредственно не связанные между собой производства: гражданское судопроизводство, арбитражное производство, исполнительное производство. Каждое из них имеет свою группу процессуальных норм. Отправляясь от этого вывода, некоторые авторы совершенно правильно, на наш взгляд, считают необходимым четко разграничивать нормы гражданского процесса и нормы арбитражного процесса¹.

Такой дифференцированный подход к характеристике процессуальных норм, регламентирующих деятельность по применению гражданского права, является более правильным потому, что даже при наличии некоторых общих черт в этих процессах они все же предназначены для регулирования процессуальной деятельности различных по своей природе и конкретным функциям органов — суда и арбитража. Кроме того, четкое разграничение будет способствовать специализации способов и форм деятельности суда и арбитража, повышению процессуального мастерства должностных лиц названных органов, ибо всякое стремление к универсальности, а равно к унификации, снижает эффективность

¹ См., например, П. В. Логинов, О соотношении норм материального права и арбитражного процесса («Советское государство и право» 1967 г. № 1, стр. 97). Иную позицию занимают в этом вопросе Н. Б. Зейдер и ряд других процессуалистов, полагающих, что сейчас наблюдается сближение судебной и арбитражной формы защиты гражданских прав, поэтому есть все основания для объединения процессуальных норм, регулирующих рассмотрение споров о праве гражданском, в самостоятельную область — советское гражданско-процессуальное право (см. «Правоведение», 1962 г. № 3, стр. 70—71; «Советское государство и право» 1967 г. № 8, стр. 46).

работы. Видимо, в данном вопросе можно было бы прийти к единому мнению в случае положительного решения проблемы о самостоятельности хозяйственного права¹.

Дифференциация процессуальных норм по признаку характера правоприменительной деятельности органов государства имеет глубокий смысл как для более правильного решения проблемы построения научной системы советского процессуального права, так и для того, чтобы способствовать вызываемой научно-техническим прогрессом специализации разнообразной управленческой деятельности на принципах научной организации труда (НОТ).

2. Возможность широкого толкования понятия процессуальных норм позволяет поставить на обсуждение вопрос о том, что особые процедурно-процессуальные формы и соответствующие организационно-процессуальные нормы, их закрепляющие, имеют место не только в сфере правоприменительной деятельности органов социалистического государства, но и в сфере правотворчества. Такие организационно-процессуальные нормы выступают главным образом в виде правил подготовки проектов нормативных актов, правил их обсуждения и принятия, а также правил опубликования и вступления в силу этих актов. Данная мысль, по существу, уже не нова. Ряд ученых, исследующих организационные формы деятельности органов государства, особенно в сфере государственного управления, признают наличие процедурных правил, норм, регламентирующих правотворческую деятельность, и необходимость их дальнейшего совершенствования². Другие же авторы, например Б. Б. Хан-

¹ В Чехословакии 24 июня 1964 г. принят Хозяйственный кодекс законов (см. «Хозяйственный кодекс Чехословацкой Социалистической Республики», «Прогресс», 1966).

² См. Г. И. Петров, Задачи кодификации советского административного права («Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 28). На процедурный характер правил, регламентирующих законотворческую деятельность Верховного Совета СССР, и необходимость их совершенствования указывают М. А. Шафир и Е. И. Козлова, полагающие, что вообще вся работа высшего представительного органа должна протекать в соответствии с последовательно-демократическими правилами процедуры (см. «Советское государство и право» 1971 г. № 1, стр. 85—90).

гельдыев, В. Д. Сорокин, считают, что все нормы, регулирующие производство по принятию нормативных актов органами государственного управления, следует отнести к процессуальным¹. Правда, подобного рода правила еще не находят своего правового закрепления и большинство их бытуют как нормы, сложившиеся на практике и используемые в силу практической целесообразности. Поэтому высказывания ученых в данном отношении скорее носят характер рекомендаций, предложений по нормативно-правовому закреплению сложившейся практики.

Однако надо заметить, что отдельные разновидности правотворческой деятельности, точнее, некоторые ее стадии уже сейчас имеют юридически установленные процедурные (процессуальные) правила, закрепляемые в законодательных и иных нормативных актах. Общеизвестно, например, что процедура опубликования законов, указов Президиумов Верховных Советов и постановлений Советов Министров СССР и союзных республик установлена соответствующими нормативными актами². Нормативно закрепен порядок обсуждения и принятия законов в Верховном Совете Латвийской ССР. В Регламенте, утвержденном Верховным Советом республики, среди других процедурных правил, регулирующих работу Верховного Совета и некоторых его органов (Совета Старейшин, постоянных комиссий), выделен целый раздел правил (гл. II), определяющих основные моменты процедуры принятия закона. Так, в ст. ст. 25 и 26 указаны процессуальные полномочия председателя Верховного Совета республики по принятию проектов к рассмотрению и передаче их в Верховный Совет. В ст. 27 изложены правомочия Верховного Совета по установлению конкретного порядка начала рассмотрения законопроекта, а ст. ст. 31—37 определяют общие процедур-

¹ См. «Сборник ученых трудов СЮИ», вып. 2, Свердловск, 1964, стр. 87; В. Д. Сорокин, Проблемы административного процесса, стр. 129.

² См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 14).

ные правила обсуждения и принятия закона на сессии Верховного Совета республики. В ст. 38 установлены правила опубликования принятых Верховным Советом республики правовых актов. Процедурные правила, закрепленные в Регламенте, носят общий характер и не детализируют всего процесса законотворчества, но они обязательны для соблюдения всеми участниками, имеют юридическое значение и влекут соответствующие юридические последствия.

Тенденция последовательного нормативно-правового закрепления процедуры правотворчества нашла свое воплощение и в деятельности Юридической комиссии при Совете Министров СССР, которая в свое время утвердила Методические указания по организации проведения отдельных подготовительных правотворческих работ. В Методических указаниях наряду с техническими правилами содержалось много норм процедурного характера. Например, в Методических указаниях по подготовке проектов нормативных актов, вносимых на рассмотрение Совета Министров СССР, и юридических заключений по проектам в ст. ст. 1—7, 16 и 17 содержались правила процедурного характера, определявшие порядок проведения подготовительных работ по проектам нормативных актов. Так, ст. 17 гласила: «Проект представляется в Совет Министров СССР с объяснительной запиской. В ней кратко обосновывается необходимость принятия акта и принципиально новые предложения, которые предлагается внести в законодательство, указывается, с какими министерствами и ведомствами согласован проект, а также сообщается об имеющихся разногласиях». Таким образом, в данном случае устанавливалась обязанность составителя проекта нормативного акта представить своеобразный процессуальный документ — объяснительную записку с соблюдением указанных реквизитов.

Названные выше нормативные акты устанавливали нормы, охватывающие незначительную сферу правотворчества. Наряду с ними большое значение имеют процедурные правила, выработанные самой практикой и широко используемые почти во всех видах правотворческой деятельности органов государства. Поскольку они предназначены для регулирования правотворческого процесса, определяют его порядок, облегчают работу

различных его участников, их можно называть процессуальными нормами. Разумеется, эти нормы отличаются от традиционно понимаемых процессуальных норм и имеют свою специфику. Однако общее с обычными процессуальными нормами в них то, что они регламентируют процедуру, процесс осуществления полномочий соответствующими органами государства по принятию нормативных актов.

Иногда всю совокупность правил, регулирующих правотворческую деятельность органов государства, объединяют общим названием «законодательная техника»¹. Отдельные же авторы систематизируют их по трем основным группам². В первую группу включаются нормы, предусматривающие основную правотворческую процедуру: законодательную (правотворческую) инициативу, порядок внесения и рассмотрения проектов, а также порядок утверждения и опубликования принятого акта. Ко второй группе относятся правила, регулирующие своего рода подготовительный этап правотворчества и устанавливающие порядок составления и редактирования проектов, согласования их с заинтересованными ведомствами, получения необходимых виз и заключений, предварительное обсуждение проектов, в том числе «консультативный» референдум. Третья группа объединяет правила составления проектов, вопросы стиля, языка, логики и структуры нормативных актов, правила наиболее целесообразного изложения отдельных положений в статьях нормативных актов и т. д.

Представляется, что только третья группа правил и является собственно законодательной (правотворческой) техникой. Первые две группы правил имеют, несомненно, организационно-процессуальный характер, хотя они и отличаются друг от друга. Так, группа норм, регламентирующих правотворческую процедуру, в какой-то степени уже нашла свое юридическое закрепление в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных респуб-

¹ См. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» под ред. С. Н. Братуся и С. И. Самощенко, Госюриздат, 1962, стр. 185.

² См. Д. А. Керимов, Кодификация и законодательная техника, Госюриздат, 1962, стр. 44—47; «Законодательная техника», изд-во ЛГУ, 1965, стр. 4—5.

лик, иных актах, определяющих правовое положение отдельных органов. Группа норм подготовительного характера существует чаще всего в виде организационных обычаев, поэтому все больше вносится предложений принять соответствующие Правила подготовки проектов законов и других нормативных актов высших органов государственной власти и управления Союза ССР¹ и тем самым придать им юридический характер. Поскольку обе группы предназначены регулировать правотворческую деятельность, устанавливая целесообразную правотворческую процедуру, т. е. регулируют специфические социальные связи, их нельзя относить к разряду правил юридической техники, так как они не носят технического характера и лишены прикладного значения.

3. Процессуально-процедурные нормы, регулирующие организационно-правовые формы деятельности органов государства, органически связаны с различными приемами и способами, используемыми органами государства в процессе осуществления своих полномочий. Например, трудно представить себе работу следователя, который, руководствуясь нормами уголовно-процессуального права, мог бы обходиться в проведении предварительного следствия без разнообразных приемов и способов криминалистической техники или без соблюдения определенных требований составления следственных документов. Нельзя также представить и правотворческий процесс без органического соединения правил процедурного характера с соответствующими приемами и способами обработки проектов нормативных актов, имеющими непосредственное отношение к вопросам стиля, языка, логики и структуры нормативных актов². Именно такая органическая связь процедурно-процессуальных правил с правилами организационно-технического характера и послужила основанием, главным образом в сфере правотворчества, для объединения их в общую категорию — правила законодательной (юридической) техники.

Это ярко проявляется в определении предмета зако-

¹ См. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», Госюриздат, 1962, стр. 213—215.

² См. И. Л. Брауде, Очерки законодательной техники, М., 1958, стр. 14, 15.

нодательной (юридической) техники. Так, многие ученые объединяют в понятие юридической техники не только приемы и способы наиболее рационального составления и квалифицированного изложения проектов нормативных актов, но и систему правил, регламентирующих данный процесс на отдельных стадиях правотворчества (например, стадии согласования, получения виз и предварительного обсуждения проекта)¹. Таким образом, в юридическую технику включаются не только технико-юридические приемы обработки проектов нормативных актов, но и определенная часть процедурно-процессуальных норм, регламентирующих отдельные стадии правотворческого процесса².

Некоторые авторы решают эту проблему иначе. С одной стороны, они суживают предмет законодательной техники и понимают ее как совокупность исключительно технико-юридических приемов и средств, имеющих отношение к способам изложения юридических предписаний, формулирования отдельных норм и построению структуры нормативных актов в целом. С другой — предлагается расширение сферы использования этих технико-юридических приемов и распространение ее на правоприменительную деятельность с соответствующим изменением термина «законодательная техника» обобщенным названием «юри-

¹ См. А. Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докт. дисс., М., 1965, стр. 41; «Законодательная техника» под ред. Д. А. Керимова, изд-во ЛГУ, 1965, стр. 3—6.

² Наиболее четкое понимание юридической техники дано А. А. Ушаковым. Он утверждает, что юридическая техника включает в себя две группы вопросов. Первая группа — вопросы, относящиеся к организации правотворческой деятельности, что составляет внешнюю юридическую технику. Другая группа — вопросы, связанные непосредственно с результатом правотворческой деятельности. Эта группа обозначается понятием внутренней юридической техники (см. А. А. Ушаков, О понятии юридической техники и ее основных проблемах, «Ученые записки Пермского университета», т. XIX, вып. 5, Пермь, 1961, стр. 81—83). Приблизительно на такой же позиции стоит А. С. Пиголкин. Он считает, что законодательная техника включает в себя не только приемы и методы внешнего оформления, формулирования проектов нормативных актов, но и правила организации работы по их подготовке (см. А. С. Пиголкин, Совершенствование законодательной техники, «Советское государство и право» 1968 г. № 8, стр. 50; «Подготовка проектов нормативных актов», «Юридическая литература», 1968, стр. 9).

дическая техника». Например, О. А. Красавчиков определяет юридическую технику как определенную совокупность нематериальных средств, используемых в процессе выработки законов и иных нормативных актов, приговоров, судебных решений и других актов применения права. Он подразделяет юридическую технику на три вида: 1) правотворческая юридическая техника; 2) правоприменительная юридическая техника; 3) правоосуществительная юридическая техника¹.

Соглашаясь с приведенным определением юридической техники и подразделением ее на указанные виды, следует одновременно заметить, что в дальнейшем О. А. Красавчиков неоправданно суживает содержание правоприменительной техники указанием только на технику оформления документов. На наш взгляд, было бы целесообразнее в содержание правоприменительной техники включить также различные приемы и способы осуществления правоприменительной деятельности, например криминалистическую технику, криминалистическую методику и т. д.

Более конструктивно раскрывает понятие юридической техники С. С. Алексеев. Он предлагает разграничивать в юридической технике два основных элемента: а) технические средства и б) технические приемы². По своему содержанию технико-юридические средства и приемы могут быть подразделены на ряд разновидностей. Существенное значение имеют следующие из них:

а) средства изложения содержания юридических предписаний (терминология, нормативное изложение, юридические конструкции);

б) приемы формулирования отдельных норм или положений правовых актов (абстрактный или казуистический метод изложения и др.);

¹ См. О. А. Красавчиков, Юридическая техника и вопросы дальнейшего совершенствования советского гражданского законодательства (в сб. «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма», изд-во ЛГУ, 1961); его же, Советская наука гражданского права («Ученые труды Свердловского юридического института», т. VI, серия Гражданское право, Свердловск, 1961, стр. 120—123).

² См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 3, стр. 156.

в) средства и приемы построения правовых актов в целом (подразделение на разделы, статьи и др.)¹.

В соображениях, высказанных С. С. Алексеевым, важно то, что он подразделяет юридическую технику на два вида: законодательную (правотворческую) технику и правоприменительную технику обработки индивидуальных актов².

Представляется, что данная точка зрения является наиболее приемлемой. Во-первых, она дает возможность четко установить непосредственное назначение юридической техники. На наш взгляд, оно выражается в том, что приемы и способы, объединяемые юридической техникой, характеризуют главным образом отношения отдельных участников правотворческого и правоприменительного процессов не между собой (т. е. не в социальном аспекте), а к обрабатываемому проекту нормативного или ненормативного акта как предмету (и результату) особой разновидности общественного труда. Во-вторых, отталкиваясь от этих соображений, можно смелее отграничивать элементы юридической техники от организационно-процессуальных правил, регламентирующих социальные связи (организационные отношения), складывающиеся между участниками правотворческого и правоприменительного процессов по поводу выработки, обсуждения, принятия и опубликования соответствующих правовых актов. В-третьих, изложенная позиция дает основание для более емкого и широкого понимания юридической техники вообще, подразделения ее на такие разновидности, как *правотворческая техника* (где законодательная техника является лишь составной частью) и *правоприменительная техника*. Последнюю разновидность следует, в свою очередь, подразделить на *правонаделятельную технику*, объединяющую приемы и методы делопроизводства, составления различных документов, способы организации работы по осуществлению полномочий и т. д., и на *правоохранительную технику*, основным содержанием которой является криминалистическая техника, методика и тактика, другие способы

¹ См. С. С. Алексеев, указ. работа, стр. 159.

² См. там же.

добывания доказательств при рассмотрении дел о правонарушениях и правовых спорах.

Необходимость выделения юридической техники в качестве обособленного элемента организационно-правовых форм деятельности диктуется еще и тем, что, например, способы и приемы обработки нормативных актов могут быть достоянием специфической профессии — юриста, а следовательно, должны быть выделены специальные участники правотворческого процесса, владеющие навыками, профессиональными знаниями в области юридической техники. Реализация этой потребности находит свое выражение в создании вспомогательных органов правотворчества — юридических комиссий при Советах Министров СССР и союзных республик. Эта практика получила распространение и в деятельности местных Советов. Например, при исполкоме Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся создана юридическая группа (на общественных началах) из ученых юридического института, которая одной из своих задач имеет предварительную обработку по правилам юридической техники принимаемых Советом решений¹.

В последнее время в нашей стране проведена определенная работа по обобщению практики использования различных организационно-технических приемов обработки проектов нормативных актов. На этой основе приняты соответствующие методические документы, закрепляющие наиболее типичные правила правотворческой техники. Так, в течение 1967 и 1968 годов юридические комиссии при Советах Министров СССР и РСФСР разработали и утвердили специальные Методические указания по составлению Собрания действующего законодательства и другой работе, связанной с систематизацией и совершенствованием законодательства.

Юридическая комиссия при Совете Министров СССР, например, утвердила четыре таких документа: 1) Методические указания по составлению Собрания действующего законодательства СССР; 2) Методические указания по взаимной увязке и устранению множественности

¹ См. решение исполкома Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся от 23 февраля 1967 г. № 127 «О юридической группе (на общественных началах) при облисполкоме».

нормативных актов по отдельным вопросам; 3) Методические указания по подготовке проектов нормативных актов, вносимых на рассмотрение Совета Министров СССР, и юридических заключений по проектам; 4) Методические указания по подготовке предложений о внесении в действующее законодательство изменений в связи с изданием новых законодательных актов и решений Правительства СССР. Все они служили в качестве практического руководства для аппарата комиссий в проводимой ими работе по составлению Собрания действующего законодательства, подготовке проектов нормативных актов, юридических заключений по проектам и предложений о внесении в действующее законодательство изменений в связи с изданием новых законодательных актов. Основной целью указанных документов было обеспечение методического единства в проведении этой работы.

Обобщение и соответствующее закрепление организационно-технических правил имеет место и в других сферах правовой деятельности органов государства. Например, правила обработки правовых документов закрепляются в инструкциях по делопроизводству, устанавливаемых соответствующими органами государства. Криминалистические правила проведения различных следственных действий закрепляются в инструкциях, принимаемых Прокуратурой СССР и Министерством внутренних дел СССР. Многие сферы юридической практики имеют соответствующие акты, в которых закрепляются в качестве обязательных положений практического руководства специфические организационно-технические правила — компоненты юридической техники в широком смысле¹.

Видимо, в настоящее время созрели условия для реализации уже давно высказанных пожеланий о том, чтобы комплексное изучение вопросов юридической техники обособить в специальную юридическую (научную) дисциплину. Профессиональные знания юриста

¹ См. Инструкцию о делопроизводстве в исполкоме Пермского областного Совета депутатов трудящихся «Об улучшении подготовки проектов решений, упорядочении делопроизводства в облисполкоме». Решение исполкома Пермского областного Совета депутатов трудящихся от 19 февраля 1970 г.

нужны не только тогда, когда необходимо применять закон, восстановить нарушенное право, привлечь к ответственности виновного, но и в не меньшей степени тогда, когда ведется разработка нормативных актов, от совершенства и качества которых во многом зависит эффективность правового регулирования в целом¹.

Сейчас уже предпринимаются шаги в данном направлении, например в программу курса по теории государства и права включен специальный пункт о юридической технике. Впервые в учебной литературе более или менее системное и в основном удачное изложение этой проблемы дается С. С. Алексеевым в «Общей теории социалистического права» (вып. 3, Свердловск, 1966). Но это только начало. В дальнейшем, на наш взгляд, необходимо установить, в пределах какой учебной дисциплины целесообразнее изучать комплексные вопросы юридической техники. Представляется, что предпочтение можно отдать курсу «Советского строительства», который с включением в него вопросов юридической техники приобретет еще больше характер дисциплины, имеющей своим предметом организационные отношения в сфере деятельности Советов, где правотворческие полномочия являются определяющими по отношению ко всем остальным. Здесь, видимо, следует продумать вопрос о том, как точнее очертить предмет науки советского строительства, с тем чтобы избавить ее от имеющегося еще дублирования с курсом государственного права СССР.

4. В связи с процессом передачи государственных функций общественным организациям и повышением роли последних в правовом регулировании важную роль играет вопрос об упорядочении многообразной деятельности различных общественных организаций по применению норм советского права, процессуальной регламентации организационно-правовых форм деятельности общественных организаций. Чтобы правоприменительный процесс, осуществляемый общественной организацией стал более эффективным и плодотворным, надо обратить

¹ На эту проблему обращают внимание многие ученые (см. Л. И. Дембо, Проблемы кодификации советского права, «Вестник ЛГУ» 1947 г. № 4; А. А. Ушаков, указ. работа, стр. 77).

особое внимание на установление нормативных предписаний, оформляющих специфические процессуальные формы, используемые в такой деятельности. Все нормативные предписания, исходящие от органов государства и регламентирующие правоприменительную деятельность общественных организаций, на наш взгляд, могут быть отнесены к нормам процессуального права. Речь идет о таких нормах, которые прежде всего устанавливают порядок деятельности конкретных общественных организаций по применению различных норм советского права.

Правоприменительная деятельность общественных организаций в современных условиях имеет различную процессуальную регламентацию. Например, правонадзорная деятельность профсоюзов в области социального страхования регулируется нормами, установленными специальным Положением о порядке назначения и выплаты пособий по социальному страхованию, принятым Президиумом ВЦСПС по поручению Совета Министров СССР. Правоохранительная деятельность профсоюзов в области рассмотрения трудовых споров процессуально урегулирована нормами Положения о порядке рассмотрения трудовых споров. Деятельность профсоюзных органов в области охраны труда и надзора за техникой безопасности процессуально закреплена в таких актах, как Положение о техническом инспекторе Совета профсоюзов¹ и Положение об общественном инспекторе по охране труда в колхозе², принятых ВЦСПС.

Деятельность же других общественных организаций находит лишь эпизодическое процессуально-правовое закрепление, осуществляемое различными органами и в разнообразных формах. В частности, правоприменительная деятельность таких самодеятельных организаций, как советы пенсионеров, находит свою регламентацию в нормативных актах, принимаемых исполкомами местных Советов, комитетами профсоюзов и др.

Но нередки еще случаи, когда правоприменительная деятельность ряда общественных организаций вообще

¹ См. «Бюллетень ВЦСПС» 1958 г. № 3, стр. 5.

² См. «Бюллетень ВЦСПС» 1959 г. № 5, стр. 7.

не урегулирована процессуально, а основывается на положениях, выработанных в результате обобщения местной практики, и потому носит весьма пестрый характер. Такой разнорядностью, безусловно, не способствует успеху деятельности общественных организаций в осуществлении некоторых функций органов государства, в том числе и в области применения норм права.

Обобщая рассуждения о разновидностях процессуальных норм, можно заключить, что они охватывают своим регулирующим воздействием все организационно-правовые формы деятельности: и правотворческую, и правоприменительную. При этом это касается не только органов государства, но в определенной степени и общественных организаций, осуществляющих некоторые государственные функции. Отстаивая такое широкое по объему и разнообразное по своему содержанию понимание процессуального права, мы опираемся прежде всего на то положение, что одним из важнейших требований совершенствования деятельности различных органов и организаций, участвующих в сфере управления обществом, является разумное и детальное нормативное урегулирование их деятельности, создающее одну из основных предпосылок высокой организованности общества и обеспечивающее в современных условиях проведение незыблемых начал социалистической законности. Всесторонняя нормативно-процессуальная урегулированность правотворческой и правоприменительной форм деятельности органов государства и иных уполномоченных субъектов способствует в то же время повышению юридической культуры и квалификации должностных лиц и общественных организаций.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава I. ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ	3
§ 1. Правовое регулирование и социальное управление в социалистическом обществе	3
§ 2. Понятие и функции (назначение) правового регулирования	17
§ 3. Основные формы осуществления социалистического права	43
§ 4. Понятие и разновидности способов правового регулирования. Меры государственного принуждения и юридическая ответственность	71
Глава II. ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ (СТРУКТУРЫ) ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	110
§ 1. Понятия и основные разновидности организационно-правовых форм деятельности органов Советского государства	110
§ 2. Функции, разновидности и организационно-процессуальные (процедурные) формы советского правотворчества	127
§ 3. Функции и особенности правоприменительного процесса. Разновидности и процессуальные формы правоприменительной деятельности	164
Глава III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА И НОРМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА.	202
§ 1. Функции и природа норм процессуального права	202
§ 2. Содержание и особенности норм процессуального права	220
§ 3. Разновидность процессуальных норм в советском праве	232