

X 0
B74

**ВОПРОСЫ
ГОСУДАРСТВА
И ПРАВА**

1970

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР
ХАРЬКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

34
В-748

361475

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

(Сборник статей)

код экземпляра

26775



Принято 1958 г.

«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»
Москва — 1950



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Профессор М. И. Бажанов, доцент В. А. Барахтян, профессор М. И. Бару (зам. отв. редактора), доцент И. Н. Даньшин, (зам. отв. редактора), профессор А. Н. Колесниченко, профессор В. Ф. Маслов (отв. редактор), профессор А. И. Рогожин, доцент В. В. Сташис, доцент В. Д. Финько.



ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

В Сборнике публикуются работы профессорско-преподавательского состава Харьковского юридического института по вопросам государства и права, являющиеся результатом исследований за последнее время.

Первый раздел Сборника посвящен всемирно-исторической дате, отмечаемой всем прогрессивным человечеством, — 100-летию со дня рождения вождя Коммунистической партии и основателя Советского государства Владимира Ильича Ленина. Авторы в меру сил стремились показать, что теория Советского государства и права развивается по пути, начертанному в гениальных трудах Ильича. С его именем неразрывно связана современная практическая и научная работа.

На протяжении всей своей революционной деятельности В. И. Ленин выступал как последовательный продолжатель революционного учения К. Маркса и Ф. Энгельса, как гениальный выразитель коренных, насущных интересов и задач новой исторической эпохи — эпохи империализма и пролетарских революций, перехода человечества от капитализма к социализму и строительству коммунизма. «Ленинизм — вечно живой источник революционной мысли и революционного действия»¹. Из этого незыблемого положения исходили авторы публикуемых статей при освещении как общих, так и специальных вопросов Советского государства и права.

Дальнейшее совершенствование общественных отношений требует глубокого и тщательного изучения гениального ленинского наследия. И это особенно важно при разработке вопросов деятельности социали-

¹ «О подготовке к 100-летию со дня рождения Владимира Ильича Ленина», постановление ЦК КПСС, М., 1968, стр. 5.

стического государства. Ряд статей в сборнике посвящен данной проблеме: научным основам и эффективности государственного руководства, советским представительным органам как работающим корпорациям, осуществлению ленинского принципа участия масс в управлении государством на современном этапе и др.

Но даже те статьи, которые написаны в историческом аспекте, например о коллегиальности и единоначалии в управлении промышленностью или о ленинских принципах в деятельности органов ЧК и др., также перекликаются с современностью. Красной нитью через книгу (как в общетеоретических, так и специальных статьях) проходит ленинская идея о социалистической законности как о строжайшем, единообразном и неуклонном применении советских законов и основанных на них других нормативных актов.

Последние разделы Сборника, в котором представлены все, хотя и не в равной мере, отрасли правовой науки, охватывают проблемы, имеющие значительный практический и теоретический интерес.

Заслуживают внимания вопросы, связанные с хозяйственно-организаторской деятельностью местных Советов. Здесь намечены задачи в соответствии с действующими закономерностями и потребностями нынешнего этапа строительства коммунизма.

В ряде статей по вопросам трудового права исследуется правовое регулирование труда в направлении дальнейшего совершенствования правовых норм, особенно в связи с предстоящей кодификацией трудового права, и усиления охраны трудовых прав граждан.

Вопросы гражданского права касаются регулирования главным образом имущественных отношений в аспекте задач, вытекающих из хозяйственной реформы, успешно проводимой в народном хозяйстве на основе постановления сентябрьского Пленума ЦК КПСС и исторических решений XXIII съезда КПСС.

Уголовноправовой цикл наук представлен рядом статей по вопросам криминологии, уголовного права, уголовного процесса и криминалистики. В них неизменно развивается идея повышения эффективности уголовно-правового воздействия, усиления профилактических мер и активизации борьбы с преступностью до ее полной ликвидации.

В Сборнике освещаются и другие вопросы, представляющие интерес для науки государства и права.

* * *

В 1970 году Харьковский юридический институт отмечает 50-летие своего существования. За полвека своей истории институт стал основной кузницей подготовки кадров советских юристов на Украине. Институт готовит высококвалифицированных юристов широкого профиля для работы в судебных, прокурорско-следственных и иных государственных органах. Студенты изучают общественно-политические, юридические и общеобразовательные дисциплины, курсы и дисциплины специализации, практикуются в народных судах, прокуратуре и следственных органах. Преподавание ведут 17 кафедр, при которых работают 20 кабинетов, лабораторий и классов программированного обучения. К обучению привлекаются также наиболее квалифицированные практические работники. В учебный процесс внедряются технические средства обучения и контроля. Книжный фонд библиотеки насчитывает около 400 тыс. томов политической, юридической и художественной литературы.

Наряду с дневным факультетом, где обучение ведется с отрывом от производства, в институте имеется заочный факультет и вечернее отделение, на которых учатся работники судебных и прокурорско-следственных органов, милиции, исполкомов Советов депутатов трудящихся, рабочие, колхозники и служащие.

Вместе с тем в институте ведется большая научно-исследовательская работа. Только за последние 4 года работниками института защищено 10 докторских и 21 кандидатская диссертация на актуальные темы Советского государства и права, а всего в институте работают 16 докторов наук и 62 кандидата наук.

Публикуемые в Сборнике статьи являются определенным итогом в научно-исследовательской работе института к 50-летнему юбилею.

I. ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В ТРУДАХ В. И. ЛЕНИНА

В. В. КОПЕЙЧИКОВ, кандидат юридических наук

В. И. ЛЕНИН О НАУЧНЫХ ОСНОВАХ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РУКОВОДСТВА

XXIII съезд КПСС в качестве одной из важнейших задач строительства коммунизма в СССР поставил задачу дальнейшего повышения эффективности государственного руководства.

В. И. Ленин разработал важнейшие принципы организаторской деятельности в рамках политической системы социализма, представляющие собой научные основы управления народным хозяйством социалистического общества, и тем положил начало социалистической науке управления.

В. И. Ленин глубоко изучил опыт и выводы буржуазной науки управления. В ленинских «Тетрадах по империализму» имеются конспекты работ Фредерика У. Тэйлора «Управление предприятием», Ф. Джилбрета «Изучение движения», Рудольфа Зейберта «Из практики системы Тэйлора»¹. Его статьи в газете «Правда» дали четкую социальную оценку тэйлоризму. В. И. Ленин и впоследствии неоднократно возвращался к изучению данной тематики и решению проблем научной организации труда².

Резко критикуя систему Тэйлора как «утонченное зверство буржуазной эксплуатации», В. И. Ленин в то

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 28, стр. 126—134.

² См. М. Бабин, Ленин о научной организации труда — «Научные доклады высшей школы. Экономические науки» 1965 г. № 3, стр. 35—39.

же время подчеркивал, что «Советская республика во что бы то ни стало должна перенять все ценное из завоеваний науки и техники в этой области»¹. В условиях, когда власть перешла в руки самих рабочих, указывал В. И. Ленин, «мы должны совершенно иначе подходить к вопросам труда, не ограничиваясь голым отрицанием тэйлоризма, а поставивши себе целью при помощи научных изысканий и практических опытов отбросить от тэйлоризма его буржуазную сторону, тщательно выделивши все то, что может *облегчить* рабочему его работу, перекладывая на машину тяжелый физический труд и оставляя за рабочим лишь *регулирование работы машины*, поднимая в то же время общую производительность фабрично-заводской установки в целом»².

В. И. Ленин одобрял, направлял и всячески поддерживал деятельность таких видных энтузиастов и пропагандистов научной организации управления, как А. К. Гастев, П. М. Керженцев³, которые много сделали для развития советской науки в этой области.

При жизни В. И. Ленина было организовано более десяти институтов, специально исследовавших проблемы управления и научной организации труда. Это и не удивительно, поскольку В. И. Ленин считал научную организацию труда и управления «самым главным, коренным и злободневным вопросом всей общественной жизни»⁴.

По инициативе В. И. Ленина и под его руководством был проведен ряд важных мероприятий, направленных

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 189—190; т. 23, стр. 18—19; т. 24, стр. 369—371; т. 45, стр. 206—207.

² См. воспоминания Ф. В. Ленгника о В. И. Ленине — «Воспоминания о В. И. Ленине», т. 2, Госполитиздат, 1957, стр. 247.

³ См. А. К. Гастев, Индустриальный мир, Харьков, 1919; его же, Как надо работать. Практическое введение в науку организации труда, 2-е изд., изд-во ВЦСПС, 1924; его же, Время, М., 1925; его же, Как надо работать, как изобретать, изд. ЦИТа, 1922, и др.; П. М. Керженцев, Принципы организации, изд-во «Экономика», 1968; его же, Борьба за время, изд-во «Красная новь», 1924, и др.; см. также «Научная организация труда и управления», 2-е изд. под общей редакцией А. Н. Щербаня, изд-во «Экономика», 1966.

⁴ «У истоков НОТ». Беседа с Л. А. Фотиевой («Социалистический труд» 1966 г. № 4, стр. 73).

на претворение в жизнь основ научного управления и научной организации управленческого труда¹.

Вопросы организации работы, точного распределения обязанностей между каждым работником, знания этих обязанностей в деталях на основе высокой деловой квалификации², вопросы оперативности и конкретности в осуществлении должностных функций, контроля исполнения — эти и ряд других проблем управления детально разработаны в трудах В. И. Ленина³.

Высокой квалификации государственного руководства на основе специальных знаний и последних научных достижений В. И. Ленин придавал первостепенное значение. «Когда некомпетентные люди стоят во главе управления..,— указывал он,— самое существование Советской России стоит на карте»⁴. Он отмечал, что «без руководства специалистов различных отраслей знания, техники, опыта, переход к социализму невозможен»⁵.

В. И. Ленин предъявлял к работникам государственных органов, предприятий и учреждений требование осуществлять управленческую деятельность на научных основах.

«Всякая работа управления,— говорил В. И. Ленин,— требует особых свойств.., чтобы управлять, нужно быть компетентным, нужно полностью и до точности знать все условия производства, нужно знать технику этого производства на ее современной высоте, нужно иметь известное научное образование. Вот те условия, которым мы должны удовлетворять во что бы то ни стало»⁶.

¹ См. Н. В. Кузнецов, К. Е. Кузнецова, П. Ф. Петренко, Осуществление ленинских идей научной организации труда в первые годы Советской власти, «Вопросы истории КПСС» 1965 г. № 8, стр. 3—14.

² См. напр., В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 158; т. 44, стр. 369, 370; т. 52, стр. 23; см. И. А. Слепов, В. И. Ленин и научная организация труда, Баку, 1967.

³ В. И. Ленин стремился последовательно претворять принципы научной организации труда в деятельности Совнаркома, требовал этого от других товарищей. В частности, в зале заседаний Совнаркома висела специальная памятка, составленная ЦИТОм, «Как надо работать» (см. воспоминания Л. А. Фотиевой).

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 40, стр. 216.

⁵ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 178.

⁶ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 40, стр. 215. В. И. Ленин в письме секретарю СНК Н. П. Горбунову специально в этой связи подчеркивал важность ознакомления с европейской и американской

В. И. Ленин специально подчеркивал, что управленческая деятельность требует особых знаний и особого умения, что это самостоятельная и специфическая социальная функция. «Можно быть самым сильнейшим революционером и агитатором и совершенно непригодным администратором»¹, — замечал он по этому поводу.

Деятельность в области управления, по мысли В. И. Ленина, не может быть сведена к командованию, нажиму и т. п. Это особенно важно, когда речь идет о выработке оптимальных, глубоко научных и обоснованных рекомендаций, планов, которые должны составить основу всей организаторской работы в данной области государственного руководства. В этой связи В. И. Ленин указывал, что «задача коммунистов внутри «Гоэлро» — поменьше командовать, вернее вовсе не командовать, а подходить к специалистам науки и техники... чрезвычайно осторожно и умело, учась у них и помогая им расширять свой кругозор, исходя из завоеваний и данных соответственной науки»².

Придавая первостепенное значение правильному решению всех организационных проблем структурного построения и деятельности механизма Советского государства, В. И. Ленин всегда имел в виду, что сами по себе все эти вопросы не являются самоцелью, а составляют часть общей проблемы, причем проблемы решающей с точки зрения социальной значимости управления — проблемы его эффективности.

В. И. Ленин постоянно требовал сопоставления затрат управленческого труда с его результатами. Конечно, эффективность управленческого труда не может быть отождествлена с производительностью труда рабочего, где результаты предельно конкретны и наглядны на каждом рабочем месте. Однако это ни в коей мере не ставит под сомнение вопрос о производительности управленческого труда. В проекте письма руководителям центральных советских учреждений В. И. Ленин писал: «Принимая за истинную меру производительности труда каждого данного учреждения прежде всего степень действительного и безотлагательного исполнения всех проходящих через

техникой «...толком, во-время, практично, не по-казенному» (В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 164).

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 40, стр. 215.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 42, стр. 346.

него дел, требую впредь самых скорых и исчерпывающих ответов на направляемые вам дела и запросы»¹. Причем речь здесь, конечно, идет не о самом по себе «прохождении дел», а, как указывает В. И. Ленин, о действительном и безотлагательном фактическом их исполнении, т. е. о фактических результатах управления, его, так сказать, материальном эффекте. Не намерения лиц, осуществляющих управление, не задачи и цели, которым в конечном итоге подчинены управленческие действия, а практически достигнутые результаты — вот что, по мысли В. И. Ленина, определяет эффективность управления. Если не принимать во внимание этот конечный результат, не связывать его с управленческими действиями, не устанавливать на практике в различных направлениях, например в направлении повышения материальной заинтересованности, вполне определенных и по возможности наиболее простых форм связи между управлением и его результатами, то вряд ли можно говорить даже о приближении к оптимальному управлению.

В. И. Ленин неоднократно отмечал органическую связь проблем управления в социалистическом обществе с совершенствованием организации и деятельности механизма государства.

Механизм Советского государства есть воплощение мыслей и идей В. И. Ленина.

Как известно, В. И. Ленин постоянно работал над совершенствованием советского государственного аппарата, подчеркивал необходимость его постоянного совершенствования. «Нам надо, — указывал В. И. Ленин, — во что бы то ни стало поставить себе задачей для обновления нашего госаппарата: во-первых — учиться, во-вторых — учиться и в-третьих — учиться и затем проверять то, чтобы наука у нас не оставалась мертвой буквой или модной фразой (а это, нечего греха таить, у нас особенно часто бывает), чтобы наука действительно входила в плоть и кровь, превращалась в составной элемент быта вполне и настоящим образом»².

В то же время В. И. Ленин был самым решительным

¹ В. И. Ленин, О работе советского государственного аппарата, Госполитиздат, 1955, стр. 185.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 391.

врагом всяких скоропалительных перестроек, порой надуманных, порой хотя и имеющих «рациональное зерно», но всесторонне не обоснованных, не проверенных на практике путем эксперимента и т. п.

«У нас,— писал В. И. Ленин,— ужасно много охотников перестраивать на всяческий лад, и от этих перестроек получается такое бедствие, что я большего бедствия в своей жизни и не знал»¹.

Как правило, всякая реорганизация старой структуры и связей необходима лишь тогда, когда уже исчерпаны все прочие организационные меры повышения эффективности работы (улучшение расстановки кадров, усиление проверки исполнения и т. п.). Предостерегая от игнорирования этого факта и невнимания к вопросу обеспечения должной стабильности в работе, В. И. Ленин писал: «Ужасно боюсь, что мы околеем от переорганизаций, не доводя до конца ни одной практической работы»².

Ленинские идеи научной обоснованности и эффективности государственного руководства последовательно осуществляются в практике строительства коммунизма в СССР.

Ярким примером глубочайшего внимания к науке, ее выводам и рекомендациям являются решения XXIII съезда партии, пленумов Центрального Комитета КПСС 1965—1968 гг., в которых разработаны основные направления экономической политики, отвечающей современному этапу развития страны. «Органическое единство науки и политики — важнейший принцип партийного руководства»³. Он в полной мере воплощен в руководстве КПСС организацией и деятельностью механизма Советского социалистического государства. «Наша партия,— говорит Л. И. Брежнев,— и дальше будет уделять неослабное внимание выработке научно обоснованных хозяйственных решений, направленных на дальнейший подъем производительных сил страны»⁴.

В настоящее время в руководстве обществом особое

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 326.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, стр. 132.

³ «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции», Тезисы ЦК КПСС, Политиздат, 1967, стр. 41.

⁴ Л. И. Брежнев. Пятьдесят лет великих побед социализма, Политиздат, 1967, стр. 31.

значение приобретает полное использование тех огромных преимуществ, которые дает социалистический строй, советская социалистическая демократия, советская организация государства. «Преимущества социализма как общественной системы реализуются в той мере, в какой они научно познаны обществом и используются практически. Всемирное совершенствование централизованного планового руководства и развитие демократических основ управления, привлечение к управлению широких масс трудящихся, улучшение системы учета и контроля, разработка и повсеместное внедрение научной организации труда, применение современных научно-технических средств — таковы основные пути развития системы управления»¹.

Важные методы практического осуществления указанных путей намечены в постановлении ЦК КПСС «О работе Свердловской областной и Рыбинской городской партийных организаций по внедрению научной организации труда в промышленности и повышению культуры производства»², в постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1966 г. «Об улучшении организации работы по созданию и внедрению в народное хозяйство средств вычислительной техники и автоматизированных систем управления»³, от 22 декабря 1966 г. «О мерах по обеспечению дальнейшего роста производительности труда в промышленности и строительстве»⁴, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мероприятиях по повышению эффективности работы научных организаций и ускорению использования в народном хозяйстве достижений науки и техники»⁵, в Рекомендациях Всесоюзного совещания по организации труда (июнь 1967 года)⁶, в Рекомендациях Всесоюзного совещания по совершенствованию планирования и улучшению экономической работы в народном хозяйстве (май 1968 года)⁷ и в других документах.

¹ «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции», Тезисы ЦК КПСС, Политиздат, 1967, стр. 30.

² См. «Экономическая газета» № 38, сентябрь 1967 г.

³ См. «Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам», Политиздат, 1968, т. 6, стр. 21.

⁴ СП СССР 1967 г. № 1, ст. 1.

⁵ См. «Правда» 23 октября 1968 г. № 297.

⁶ См. «Экономическая газета» № 23, июль 1967 г., стр. 16—18.

⁷ См. «Экономическая газета» № 31, август 1968 г., стр. 21—28.

Решение вопросов научного управления обществом предполагает исследовательскую работу в целом ряде научных направлений, совместную деятельность представителей различных общественных и естественных наук¹. На важность подобных научных разработок специально указывает постановление ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию общественных наук и повышению их роли в коммунистическом строительстве»².

Особо важное значение в настоящее время приобретает проблема разработки научно обоснованных нормативов управления. Необходимость такой разработки и внедрения ее в практику диктуется условиями высокоразвитого социалистического общества, которое не может позволить, чтобы каждое управленческое звено действовало по собственному усмотрению, не может положиться исключительно на субъективные качества работников управленческого аппарата. Это привело бы к значительной растрате сил, не обеспечивало бы достижения наиболее оптимального результата, нарушало бы принцип единства в государственном руководстве. Вместе с тем неправильно было бы считать, что разработка и широкое внедрение нормативов управления могут полностью обеспечить квалифицированное решение любого вопроса в руководстве народным хозяйством, достаточно лишь найти нормативы, подходящие для данного случая. Пути совершенствования и дальнейшего развития государственного управления в современных условиях состоят в том, чтобы органически соединить широкую инициативу трудящихся, высокую специальную квалификацию управленческого персонала с научным нормированием типичных управленческих действий и ситуаций. Знания, опыт, инициатива работников управленческого аппарата необходимы не только для совершения ими объективно правильных управленческих действий в случаях отсутствия определенных нормативов, но и для того, чтобы наиболее эффективно применить их на практике.

Следует заметить, что создание управленческих нормативов не является какой-то новой, до этого неизвест-

¹ Интересные теоретические вопросы единства естественных и гуманитарных наук поставлены в статье Б. М. Кедрова «Маркс и единство наук — естественных и гуманитарных», «Вопросы философии» 1968 г. № 5.

² См. «Коммунист» 1967 г. № 13, стр. 3—13.

ной задачей. Управленческая деятельность вообще невозможна без нормативного регулирования. Речь идет о том, чтобы значительно расширить сферу применения нормативов управления и улучшить их качество — выработать нормативы, которые полностью бы отвечали последним достижениям науки и техники, базировались на данных социологических исследований¹.

Разработка в настоящее время широкой системы управленческих нормативов является важным требованием ленинского стиля работы государственного аппарата. Это связано с обеспечением четкости, конкретности, оперативности, стабильности в деятельности аппарата управления.

Важное значение приобретает разработка и внедрение нормативов, регламентирующих деятельность каждого управленческого звена, каждого работника аппарата управления, что позволит эффективно контролировать, кто и какой объем работы физически выполнил, каково качество выполнения и т. д. Известно, что В. И. Ленин придавал этому вопросу большое значение: он писал, в частности, что «главное: нормы (т. е. сколько человек на такую-то сумму работы)»².

К сожалению, сейчас еще нередко можно встретиться с таким положением, когда работа, с успехом поддающаяся нормированию и учету, в действительности не нормируется, что ведет к снижению производительности труда. Это относится к большинству технических работников аппарата управления, некоторым инженерно-техническим работникам предприятий и т. д. Вместе с тем отсутствие указанных нормативов, детально разработанных должностных инструкций нередко обуславливает перегруженность работников, а отсюда поверхностное выполнение ими своих функций, упущение отдельных моментов и т. п.

Исключительно важное значение для повышения эффективности государственного управления имеет научно обоснованная регламентация всей технической сто-

¹ В настоящее время, например, в обороте управленческих звеньев различного профиля и ранга имеется около 30 тыс. различных видов документов, что намного превышает действительную потребность в них, мешает обработке данных документов на ЭВМ, усложняет весь процесс управления.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, стр. 278.

роны этого рода работы. В. И. Ленин указывал на необходимость «собрать *все* сколько-нибудь ценное, особенно по части нормализации работы *бюрократической* (порядок обмена бумажек; формы; контроль; переписка на машинке; запросы и ответы и т. д. и т. п.)»¹. Известно, какое большое значение имеет правильная постановка этой работы для удовлетворения нужд и запросов трудящихся, обращающихся в госаппарат по тем или иным своим делам. Однако нормативы, регулирующие эту сторону работы государственного механизма, далеко еще несовершенны и неполны.

Разработка нормативов управления невозможна без дальнейшего развития правовых форм регулирования управленческой деятельности. В этой связи особое значение приобретает выработка положений, которые бы регламентировали структуру и деятельность всех советских государственных организаций, а также предельно конкретных должностных инструкций. Целесообразно наряду с изданием типовых инструкций предоставить право руководителям государственных организаций вносить в эти инструкции по согласованию с профсоюзными организациями определенные коррективы, обусловленные конкретными особенностями данной организации и направленные на повышение производительности труда.

Разработка и внедрение научно обоснованных нормативов управления тесно связаны с дальнейшим развитием социалистического демократизма в управленческой деятельности. Нормативы не только не снижают участия трудящихся в государственном управлении, но делают его еще более результативным. В условиях нормирования управленческих процессов, внедрения научно обоснованных систем и структур при меньшей затрате индивидуальных усилий со стороны субъекта управления становится возможным принять управленческое решение, обладающее значительно большим коэффициентом оптимальности. Если к этому добавить общий рост культуры и политической сознательности членов общества, перспективу роста у них свободного времени, резкое снижение влияния на характер принимаемых решений чисто субъективных факторов и т. п., то особенно яркой становится картина дальнейшего развития социалистической

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, стр. 278.

демократии, повышения участия трудящихся масс в управлении.

Полностью извращают истину рассуждения буржуазных исследователей, которые, развивая технократические концепции, стремятся доказать, что в условиях технического прогресса сами собой снимаются проблемы развития демократических начал в управлении¹.

Научная обоснованность государственного руководства в качестве своей конечной цели и результата призвана обеспечить его эффективность². Эффективность государственного руководства — это весьма многостороннее понятие, в котором одно из ведущих мест занимает категория экономической эффективности.

Конечно, не всякие действия и результаты в области государственного руководства в любом случае можно выразить в виде вполне точных экономических показателей. Наряду с экономической эффективностью исключительную роль играет политическая целесообразность и ряд других факторов неэкономического порядка, обуславливающих принятие тех или иных решений в области государственного руководства. Однако вместе с тем в социалистическом обществе совершенно необходима и вполне закономерна постановка вопроса о сопоставлении затраченных средств и других усилий в их экономическом выражении с полученными результатами, в какой бы форме последние ни выражались. Если, например, при тех огромных, все увеличивающихся вложениях, которые Советское государство делает в области финансирования просвещения и здравоохранения, нас еще никак не может удовлетворить качество обучения и в целом успеваемость в сельских школах, а также профилактическая работа среди населения, то вполне закономерна постановка вопроса о недостаточной экономической эффективности деятельности ряда государственных органов, осуществ-

¹ См. Ж. Дюкло, Голлизм, технократия, корпоративизм, изд-во «Прогресс», 1964, стр. 120—136; см. также «Научная организация управленческого труда», изд-во «Прогресс», 1968, стр. 590—629, и другие работы.

² Эту связь совершенно справедливо отмечает Ц. А. Ямпольская, когда пишет, что «ограничиваться показателем эффективности нельзя, ибо эффективность — это результат, а он определяется успешностью самого процесса функционирования системы» (Ц. А. Ямпольская. Некоторые черты метода науки и управления, «Правоведение» 1966 г. № 3, стр. 9).

ляющих управление в указанных сферах социальной жизни. Подробное сопоставление в тех или иных опосредствованиях возможно и применительно к большинству других областей государственного руководства, к большинству иных государственных органов.

В приведенных случаях проблема экономической эффективности государственного руководства поставлена в общем плане. Но ей можно придать вполне четкие формы и применительно к конкретным управленческим действиям большинства государственных организаций, причем не только в сфере управления хозяйством, но и в других сферах общественной жизни. В качестве критериев экономической эффективности большую помощь здесь может оказать учет времени, затраченного на производство того или иного вида работы, учет числа работающих.

Экономическая эффективность — это прежде всего производительность труда управленческих звеньев в широком смысле этого слова, находящая свое выражение в эффективности деятельности тех государственных организаций (предприятий и учреждений), в отношении которых осуществляется руководство. Ее основные требования можно в общем виде сформулировать следующим образом: при наименьших затратах в организации и деятельности государственного механизма, действуя в соответствии с требованиями экономических законов социализма, добиваться максимально высокого управленческого эффекта, находить в каждом случае наиболее оптимальное решение.

Подобная трактовка экономической эффективности в деятельности государственного механизма целиком базируется на известных положениях К. Маркса и В. И. Ленина о производительном характере управленческого труда¹. Она полностью соответствует ленинскому требованию вести аккуратно и добросовестно счет денег, хозяйничать экономно, которое В. И. Ленин рассматривал как одно из важнейших условий в решении задачи управления Россией².

В настоящее время эти положения основоположников

¹ См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., изд. 2, т. 23, стр. 342; т. 25, ч. I, стр. 422; В. И. Ленин, О работе государственного аппарата, Госполитиздат, 1955, стр. 185.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 172—174.



марксизма-ленинизма получили дальнейшее развитие и конкретное преломление в решениях XXIII съезда КПСС, мартовского и сентябрьского (1965 г.), октябрьского (1968 г.) Пленумов ЦК КПСС, которые со всей силой подчеркнули значение экономической эффективности в качестве одного из неперенных условий государственного руководства в социалистическом обществе.

В. А. БАРАХТЯН, кандидат юридических наук

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЛЕНИНСКОГО ПРИНЦИПА УЧАСТИЯ МАСС В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В. И. Ленин неустанно подчеркивал, что демократия неотделима от социализма, что между ними существует неразрывная связь: раскрывая внутреннюю связь между основными задачами строительства нового общества, он писал: «Отдельно взятый, никакой демократизм не даст социализма, но в жизни демократизм никогда не будет «взят отдельно», а будет «взят вместе», оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т. д. Такова диалектика живой истории»¹.

В работе «Государство и революция», написанной еще накануне Великой Октябрьской социалистической революции, В. И. Ленин подчеркивал, что «только с социализма начнется быстрое, настоящее, действительно массовое, при участии *большинства* населения, а затем всего населения, происходящее движение вперед во всех областях общественной и личной жизни»².

И действительно, завоевание власти пролетариатом в результате Великого Октября и победа социализма в нашей стране создали невиданные ранее возможности всестороннего развития подлинной демократии.

Самая замечательная черта всенародной демократии состоит в том, что при ней не только вся полнота полити-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 79.

² Там же, стр. 99—100.

ческой власти, но и все общественное богатство принадлежит народу. Это составляет прочную гарантию подлинного демократизма советского общественного и государственного строя, гарантию подлинного народовластия.

В. И. Ленин указывал, что правильное государственное руководство обществом может быть обеспечено лишь при условии объединения опыта руководителей с опытом руководимых народных масс. Для этого необходимо вовлекать широкие народные массы в практическую государственную работу, опираться в своей деятельности на массы и поддерживать с ними постоянную связь. Ленин рассматривал постоянное участие трудящихся масс в управлении государством как один из важнейших демократических принципов, лежащих в основе организации и деятельности советских государственных органов, всего советского государственного аппарата.

Привлечение широких трудящихся масс к активному участию в демократическом управлении Советским государством и есть то «чудесное средство», как определял его В. И. Ленин, при помощи которого можно сразу «удесятерить» государственный аппарат¹, то самое «чудесное средство», которое приводит в движение десятки миллионов советских людей, мобилизует их энергию, творческую инициативу на осуществление великих задач построения коммунизма.

Участие трудящихся масс в управлении государством вытекает из демократической сущности Советской власти, которая неразрывными нитями связана с народом, выражает его волю и интересы.

Неуклонно претворяя в жизнь заветы В. И. Ленина, Коммунистическая партия Советского Союза на всем протяжении истории нашего государства уделяла неустанный внимание развитию социалистической демократии, широкому вовлечению трудящихся масс в работу по управлению государством.

С первых же дней победы Великой Октябрьской социалистической революции и установления Советской власти трудящиеся нашей страны стали активно участвовать в государственном управлении. Только за первое десятилетие Советской власти, в условиях острой классовой борьбы в государственной работе участвовало в

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 34, стр. 313.

качестве депутатов первичных звеньев Советов, членов исполнительных комитетов, делегатов съездов Советов около 12,5 млн. человек. Миллионы советских людей принимали активное участие в работе секций и депутатских групп, создававшихся тогда Советами, а также в работе различных самодеятельных организаций трудящихся. По мере дальнейшего развития Советского государства расширялись и укреплялись его связи с народными массами, вырабатывались новые формы привлечения трудящихся к государственной работе.

Преобразование диктатуры пролетариата в общенародное государство создало новые предпосылки для расширения и углубления социалистической демократии, для дальнейшего творческого развития ленинских идей о постепенном привлечении всех без исключения советских граждан к управлению своим государством.

Такая высокая степень привлечения трудящихся к осуществлению государственной власти была предначертана В. И. Лениным. В известных 10 тезисах о Советской власти, изложенных в «Черновом наброске проекта Программы», В. И. Ленин писал: «Дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы каждый член Совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду с участием в собраниях Совета; — а затем в том, чтобы все население поголовно привлекалось постепенно как к участию в советской организации (при условии подчинения организациям трудящихся), так и к несению службы государственного управления»¹.

Практика советского строительства выработала многообразные формы привлечения трудящихся масс к управлению государством. Но прежде всего оно обеспечивается через Советы депутатов трудящихся как наиболее многочисленные и наиболее массовые государственные и общественные организации трудящихся.

Советы как органы государственной власти и самые массовые общественные организации олицетворяют единство государства и народа. «Советы,— указывал В. И. Ленин,— непосредственная организация самих трудящихся... масс, *облегчающая* им возможность са-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 73.

ним устраивать государство и управлять им всячески, как только можно»¹.

Привлечение трудящихся к осуществлению государственной власти происходит в различных формах. Многие из них закреплены законами и поэтому имеют государственно-правовой характер. Одной из таких форм является формирование советских представительных органов государственной власти. Все звенья Советов депутатов трудящихся избираются на основе демократических принципов советской избирательной системы.

Выборы в нашей стране — это важнейшая политическая форма участия трудящихся в управлении государством. Советские люди с глубоким сознанием и чувством высокой ответственности принимают активное участие в выборах Советов депутатов трудящихся. Так, в выборах местных Советов, состоявшихся в начале 1969 года, приняло участие во всех союзных республиках более 99,95% избирателей. Почти все они голосовали за кандидатов блока коммунистов и беспартийных.

На этих выборах избирались депутаты в 6 краевых Советов, 107 областных, 8 областных Советов автономных областей, 10 окружных Советов национальных округов, 2878 районных, 1910 городских, 434 районных в городах, 40 748 сельских и в 3433 поселковых Совета. Всего во все эти звенья Советов избрано 2 070 539 депутатов. Среди избранных депутатов в местные Советы рабочие составляют 35%, колхозники — 29,3%.

Одна из особенностей наших выборов состоит в том, что в их организации и проведении принимают активное участие миллионы избирателей. Для проведения выборов в местные Советы в 1969 году было образовано, например, 2 155 207 избирательных комиссий, в которых работало 8 698 765 представителей общественных организаций и обществ трудящихся. Вместе с тем в организации и проведении этих выборов принимали непосредственное участие миллионы агитаторов, пропагандистов, доверенных лиц и других граждан. Все это свидетельствует о том, что выборы в СССР находятся в руках народа, что избиратели не только голосуют за кандидатов блока коммунистов и беспартийных, но и сами непо-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 257.

средственно участвуют в организации и проведении выборов.

В соответствии с требованиями Программы КПСС происходит постоянное обновление состава всех звеньев — от сельского Совета до Верховного Совета СССР. Так, состав депутатов местных Советов двенадцатого созыва обновился на 50,6%. Такое обновление состава депутатов Советов обеспечивает приток в них новых сил с тем, чтобы школу управления проходили новые миллионы тружеников.

Большое значение для дальнейшего развития и совершенствования демократических принципов советской избирательной системы имеет также выполнение требования, содержащегося в постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 г. о недопустимости выдвижения кандидатов в депутаты Советов лишь по должностному признаку и избрании их одновременно депутатами нескольких Советов¹. Последовательное выполнение этого требования способствует улучшению работы Советов и их депутатов. Следовательно бы это важное положение, на наш взгляд, закрепить в избирательном законе.

Участие трудящихся масс в управлении государством проявляется не только в выборах в Советы, но и в повседневной практической деятельности этих подлинно представительных органов государственной власти.

Основными формами участия масс в работе Советов являются: регулярная отчетность депутатов перед избирателями; право отзыва депутатов избирателями; участие актива в работе постоянных комиссий; органы общественной самодеятельности, действующие при исполнительных комитетах местных Советов, их отделах и управлениях; участие представителей общественности в работе опекунских советов, комиссий по делам несовершеннолетних, административных комиссий и других органов, создаваемых при исполкомах Советов.

Советы депутатов трудящихся по самой своей природе наилучшим образом отвечают задачам широкого привлечения масс к управлению государством. Вся их деятельность проходит при непосредственном участии миллионов трудящихся.

¹ См. постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами», Справочник партийного работника, Госполитиздат, 1957, стр. 457.

В современных условиях повышается роль Советов как органов подлинного народовластия. Советы призваны практически решать большие и сложные задачи коммунистического строительства. Их решение может быть результативным, если Советы будут совершенствовать формы и методы своей работы, расширять связь с трудящимися.

Связь с массами проявляется, в частности, в регулярных отчетах исполнительных комитетов местных Советов, их отделов и управлений. Эта форма привлечения трудящихся к практическому решению дел общества и государства прочно вошла в практику работы Советов всех союзных республик. Так, за 1968 год перед трудящимися Украинской ССР с отчетами о работе выступило 9666 исполкомов местных Советов. На состоявшихся собраниях присутствовало свыше 10 млн. человек. В 1968 году в УССР состоялось свыше 10 тыс. собраний по обсуждению отчетов, отделов и управлений исполкомов Советов. На них присутствовало свыше 3 млн. человек¹.

Не менее важной формой связи с массами и привлечения их к государственной работе являются отчеты депутатов перед избирателями. В 1968 году в Украинской ССР, например, перед избирателями отчитались о своей работе и работе Советов свыше 400 тыс. депутатов, или 98%. Почти 300 тыс. депутатов (примерно 70%) отчитались перед избирателями два и более раза.

Среди многочисленных организационных форм участия трудящихся в деятельности Советов наиболее массовой являются органы общественной самодеятельности, действующие при исполкомах Советов, их отделах и управлениях и подведомственных Советам учреждениях и предприятиях. Это — уличные и квартальные комитеты, домовые комитеты, товарищеские суды и другие самодеятельные органы, работающие в непосредственном контакте и под руководством исполкомов местных Советов; внештатные отделы исполкомов местных Советов; общественные органы, действующие при отделах и управлениях исполкомов (общественные инспекции в области культуры, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, группы внештатных инспекторов при отделах или управлениях торговли и др.);

¹ См. «Блокнот агитатора» 1969 г. № 4.

общественные органы, действующие непосредственно при учреждениях и предприятиях, подчиненных Советам (родительские комитеты при школах, советы содействия при лечебных учреждениях, советы клубов, библиотечные советы и т. п.). Все эти формы получили такое широкое распространение, что их можно и нужно рассматривать как массовые организации общественной самодеятельности. В одном только Харькове имеется более 5600 различных самодеятельных организаций, в которых на общественных началах работает примерно 143 тыс. человек. Во всех областях Украинской ССР действует свыше 500 тыс. таких организаций, в работе которых участвует более 8 млн. человек.

Организации общественной самодеятельности — живая творческая форма участия населения в работе Советов. Рожденные творческой инициативой народных масс, эти массовые самодеятельные организации служат прочной опорой местных органов государственной власти. Они укрепляют связи Советов с массами, помогают вовлекать трудящихся в советскую работу, объединять население вокруг Советов.

Система органов общественной самодеятельности не является застывшей, она развивается и совершенствуется. Наряду с самодеятельными органами, действующими при исполкомах Советов многие годы и вполне оправдавшими себя на практике, жизнь выдвигает новые формы участия общественности в государственном управлении. В этой связи особое значение приобретает решение вопросов, связанных с правовой регламентацией деятельности этих органов. Целесообразно, очевидно, чтобы деятельность всех сложившихся и оправдавших себя на практике органов общественной самодеятельности регулировалась соответствующими Положениями, в которых определялись бы организационные принципы общественной самодеятельности, их права и обязанности, взаимоотношения с советскими органами.

Такие Положения лучше издавать в качестве примерных с тем, чтобы они могли быть затем конкретизированы и уточнены в соответствии с местными условиями. С этой же целью следовало бы пересмотреть некоторые действующие Положения с учетом всех тех изменений, которые произошли в общественной жизни и практике советского строительства за последние годы.

Претворение в жизнь ленинского принципа участия масс в управлении государством обеспечивается и при помощи других форм и способов. На протяжении последних лет широкое распространение, например, получили такие важные формы участия трудящихся в решении общегосударственных дел, как обсуждение проектов законов по важнейшим вопросам государственной жизни, периодические совещания передовиков и новаторов производства, проводимые как в общесоюзном масштабе, так и в республиках, районах, городах. С каждым годом все более расширяется участие представителей общественности в деятельности органов народного контроля.

Вовлечению масс в различные формы управления общественными делами активно содействуют профессиональные союзы, комсомол и другие массовые общественные организации. Профсоюзы объединяют свыше 80 млн. трудящихся, Ленинский комсомол насчитывает в своих рядах 23 млн. юношей и девушек. «В этих и многих других массовых общественных организациях, которые являются надежной опорой партии, советские люди,— как подчеркнул Л. И. Брежнев в докладе, посвященном 50-летию Великой Октябрьской социалистической революции,— учатся государственному подходу к делам, заботе об интересах всего общества, об интересах народа»¹.

В нынешних условиях исключительное значение имеет развитие демократических начал непосредственно в тех коллективах, где работает основная масса людей — на заводах и фабриках, в учреждениях и организациях, в совхозах и колхозах.

Проявляя постоянную заботу о развитии всех форм социалистической демократии, Коммунистическая партия исходит из того, что она имеет четко выраженный классовый характер и призвана служить делу социализма. «Чистая демократия», — указывал В. И. Ленин, — есть лживая фраза либерала, одурачивающего рабочих. История знает буржуазную демократию, которая идет на

¹ Пятьдесят лет великих побед социализма. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Л. И. Брежнева на совместном торжественном заседании Центрального Комитета КПСС, Верховного Совета Союза ССР, Верховного Совета РСФСР, посвященном 50-летию Великой Октябрьской социалистической революции («Коммунист» 1967 г. № 16, стр. 17).

смену феодализму, и пролетарскую демократию, которая идет на смену буржуазной»¹. Этот ленинский вывод полностью подтверждается жизнью, всей исторической практикой.

Всестороннее развертывание и совершенствование социалистической демократии тесно связаны с повышением политической сознательности широких масс, их информированности о политике партии и государства, воспитанием у них глубокой заинтересованности в этих делах, чувства подлинных хозяев страны. Важным условием повышения политической сознательности масс является борьба партии против влияния буржуазной идеологии.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что наше государство на всех этапах своей истории развивалось и укреплялось при решающем участии трудящихся масс в осуществлении государственной власти. Переход нашей страны к строительству коммунизма, превращение государства диктатуры пролетариата в общенародное государство, а пролетарской демократии — во всенародную социалистическую демократию вызвали небывалый рост активного участия масс в общественно-политической жизни страны, развитие и совершенствование различных форм этого участия.

М. В. ЦВИК, кандидат юридических наук

В. И. ЛЕНИН О СОВЕТСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ КАК РАБОТАЮЩИХ КОРПОРАЦИЯХ

1. Учение о деятельности представительных органов социалистического государства как работающих корпораций, т. е. о соединении в их работе законодательства с исполнением, относится к числу мало разработанных теоретических проблем. Вслед за первыми шагами в направлении теоретического анализа этих проблем в работах П. Стучки, Н. Крыленко, А. Алымова, Н. Кумыкина, Г. Шостака и других в их исследовании имел место более чем 20-летний перерыв. В связи с неправильно понятой

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 251.

структурной перестройкой системы советских органов на основе Конституции СССР 1936 года и отсутствием закрепления в этой Конституции организационных форм соединения законодательства с исполнением законов (последние и сейчас определяются практикой) господствующим в литературе было мнение о неправомерности осуществления Советами каких бы то ни было «управленческих» функций¹. Лишь за последние годы, особенно после принятия Программы КПСС, разработке исследуемой проблемы вновь стало уделяться внимание².

Определенное место исследуемый вопрос стал занимать в диссертационных работах, главным образом по советскому государственному праву, а также в юридической литературе социалистических стран. Однако в подходе к определению содержания исследуемого вопроса в отдельных работах имеются значительные расхождения.

Важнейшей причиной разнобоя и недостатков при освещении исследуемого принципа в литературе является то, что при его анализе все еще недостаточно исследуется ленинское теоретическое наследие.

Правильное теоретическое понимание содержания принципа соединения законодательства с исполнением закона, его последовательное осуществление являются важнейшим условием постоянного возрастания роли советских представительных органов, осуществления ими принципа их полновластия, обеспечения верховенства этих органов перед всеми иными органами Советского государства, повышения активности депутатов Советов, все большего привлечения масс к управлению государ-

¹ См., например, И. Н. А н а н о в, Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления, «Вопросы советского административного и финансового права», изд-во АН СССР, 1952, стр. 18—22; Г. И. П е т р о в, Советское административное право (часть Общая), изд-во ЛГУ, 1960, стр. 6—8 и др.

² Ряд серьезных соображений по принципиальным вопросам этой проблемы высказаны в работах: В. В. В а с и л ь е в, Советы как работающие органы («Совет депутатов трудящихся» 1962 г. № 4); Советы — власть народная («Коммунист» 1965 г. № 2); Ю. А. Т и х о м и р о в, Советы и развитие государственного управления, Госюриздат, 1963; е г о ж е, Власть и управление в социалистическом обществе, «Юридическая литература», 1968; И. Н. К у з н е ц о в, Законодательная и исполнительная деятельность высших органов государственной власти, «Юридическая литература», 1965 и т. п.

ством, создания условий для постепенного развития тенденции «депрофессионализации» советского государственного аппарата. Все это говорит о том, что анализ относящегося к этому вопросу ленинского теоретического наследия, которое представляет собой не отдельные частные высказывания, а целую систему взглядов, приобретает первостепенное значение.

В. И. Ленин говорил о соединении законодательства с исполнением законов применительно к деятельности Советов и видел в нем главное средство преодоления буржуазного парламентаризма, приводящего к оторванности представительных органов от масс, превращающего эти органы в простую «говорильню».

«Выход из парламентаризма,— писал В. И. Ленин,— конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительственных учреждений из говорилен в «работающие» учреждения»¹.

В. И. Ленин указывает, что если без представительных учреждений невозможно представить себе демократии, в том числе и пролетарской, то без парламентаризма пролетариат не только может, но и обязан обойтись. «Представительные учреждения,— подчеркивает В. И. Ленин,— остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов, здесь нет»².

Говоря о соединении советскими представительными органами законодательства с исполнением законов, В. И. Ленин противопоставлял, таким образом, деятельность Советов работе буржуазных представительных учреждений³.

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 46.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 48.

³ Поэтому ошибку в самом подходе к решению данной проблемы, на наш взгляд, допускает Ю. А. Тихомиров, строящий свои выводы, относящиеся к характеристике содержания принципа соединения законодательства с исполнением законов на противопоставлении работы Советов работе социалистического же исполнительного аппарата, что выразилось в его указании на сомнительность утверждения, «что Советы в отличие от других органов соединяют нормотворческую и исполнительную деятельность», ибо «такое свойство присуще многим государственным органам» (см. Ю. А. Тихомиров, Разделение властей или разделение труда, «Советское государство и право» 1967 г. № 1).

В свете приведенных ленинских положений вызывает возражение стремление к противопоставлению соединения законодательства с исполнением законов не буржуазному парламентаризму в целом, а разделению властей. В действительности же и в тех буржуазных парламентарных государствах, где разделение властей не признается официальной доктриной, законодательство структурно и по существу всегда отделено от исполнения законов, они осуществляются разными субъектами.

Вместе с тем соединение законодательства с исполнением законов при социализме не исключает целесообразность и необходимость разделения труда в государственном аппарате между представительными и исполнительными органами. Это ни в коей мере не означает, как считают некоторые авторы¹, наличие в социалистическом государстве элементов разделения властей. Наряду с разделением компетенции между законодательными и исполнительными органами представительным органам при социализме передается вся полнота власти, в том числе и в сфере исполнения законов.

В целом соединение законодательства и исполнения является антитезой не разделения властей, а буржуазного парламентаризма, составной частью которого, по нашему мнению, в соответствии с ленинской характеристикой парламентаризма в некоторых странах является принцип разделения властей.

Далее, принцип соединения законодательства с исполнением законов должен был, по мнению В. И. Ленина, обеспечить преодоление тех черт буржуазного парламентаризма, которые обессиливают представительные учреждения, превращают их в «говорильни», в органы, где лишь «фехтуют», «обмениваются блестящими речами», «болтают со специальной целью надувать «простонародье», где в силу разделения труда законодательного и исполнительного «свобода суждения и обсуждения» вырождается в обман².

В то же время В. И. Ленин подчеркивает, что в бур-

¹ См. И. Богущак, З. Ичинский, Структура государственной власти, «Правник» 1966 г. № 5; Ю. А. Тихомиров, цит. работа, стр. 16.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 307; т. 33, стр. 45—46.

жуазном государстве реальную государственную работу осуществляет аппарат исполнительной власти¹, имеющий, особенно в эпоху империализма, фактический приоритет перед властью законодательной.

Именно соединение законодательства с исполнением законов В. И. Ленин рассматривал как средство преодоления парадного характера деятельности представительных учреждений, их превращения в подлинных носителей всей полноты государственного и народного суверенитета, средство обеспечения их реального полномочия. Соединение законодательства с исполнением законов составляет непосредственно основу принципа полномочия Советов, которые правомочны рассматривать и решать ряд вопросов, относящихся к сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Таким образом, присвоение функций законодательной власти исполнительной властью, характерное для буржуазного государства эпохи империализма, т. е. всевластие исполнительной власти, Советское государство противопоставляет предоставление законодательной власти возможности осуществлять любую функцию исполнения законов, т. е. всевластие образуемых наиболее демократическим путем представительных учреждений — носителей законодательной власти.

Расшифровывая содержание анализируемого принципа, В. И. Ленин писал: «Не парламентское учреждение, а «работающая»: в каком смысле «работающая»? (α) в экономическом: работники ее члены; (β) в политическом: не «говорильня», а дело, не разъединение, а соединение»².

В приведенном ленинском положении подчеркивается, что предпосылкой осуществления соединения законодательства с исполнением законов является ликвидация профессионального парламентаризма. Членами представительных учреждений в условиях осуществления этого принципа должны быть лица, не потерявшие связи со сферой материального производства. А из этого следует, что важнейшей предпосылкой осуществления законодательства с исполнением законов является организа-

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 46.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 271.

ция деятельности представительных органов социального государства в сессионном порядке.

В этой связи решительные возражения вызывает позиция Н. А. Кудинова, который утверждает, что для того, «чтобы успешно решать стоящие перед Верховными Советами задачи, последние должны работать постоянно», так как «важнейшие государственные вопросы, количество которых все время увеличивается, не могут решаться в два-три дня». В связи с этим возникает целесообразность «освобождения депутатов Верховных Советов от производственной деятельности на весь срок полномочий Советов»¹.

Утверждение о том, что при нынешней сессионной системе исключается постоянная работа Верховных Советов, не выдерживает критики, так как общеизвестно, что проведение сессий является хотя и важнейшей, но далеко не единственной формой работы Верховных Советов². Такие предложения по существу ведут к превращению депутатов Советов в парламентариев, лишенных возможности проводить постоянную депутатскую работу в комиссиях, в избирательном округе, по месту их постоянной работы, что, естественно, не могло бы не привести к существенному ослаблению их связи с избирателями.

Конечно, все увеличивающийся объем депутатской работы, как в области законодательства, так и в сфере исполнения и контроля, требует изыскания дополнительных ресурсов времени. Эта потребность учтена в Программе КПСС, которая требует «в целях улучшения работы законодательных органов и усиления контроля над исполнительными органами ввести в практику периодическое освобождение депутатов от служебных обя-

¹ Н. А. Кудинов, Некоторые вопросы конституционного строительства, «Вопросы советского государства и права», Минск, 1968, стр. 191—192.

² Любопытно, что даже некоторые буржуазные ученые признают, что краткость сессий Верховных Советов вовсе не препятствует их успешной законодательной деятельности, так как «основная работа в области законодательства продельвается комиссиями, которые часто заседают в периоды между сессиями» (см. М. Амеллер, Парламенты, изд-во «Прогресс», 1967, стр. 223). Тот же М. Амеллер, наоборот, считает парламент, заседающий непрерывно, нежизнеспособным, так как «Парламент, заседающий непрерывно, может, в конце концов, утратить остроту восприятия...» (там же, стр. 217).

занностей для работы в комиссиях»¹. Кроме того, в юридической литературе не раз уже ставился вопрос о возможном увеличении продолжительности или частоты созыва сессий Верховных Советов. Однако это увеличение, если оно станет необходимым² может продолжаться лишь до определенного предела с тем, чтобы не возникло угрозы потери связи депутатов с производством и избирателями.

Весьма важно, что осуществление рассматриваемого принципа В. И. Ленин связывает с деятельностью всех представительных органов, в том числе низших звеньев советской системы, а не только тех из них, которые пришли на смену парламенту — высшему органу власти буржуазного государства. Принцип соединения законодательства с исполнением законов В. И. Ленин излагает применительно к деятельности всех Советов, а не только высших органов власти.

«Советы, — писал В. И. Ленин, — сосредоточивают в своих руках не только законодательную власть и контроль за исполнением законов, но и непосредственное осуществление законов через всех членов **советов**» (подчеркнуто мною. — М. Ц.)³.

«Сливая ту и другую власть (имеются в виду власти законодательная и исполнительная. — М. Ц.), **Советы** (подчеркнуто мною. — М. Ц.) сближают государственный аппарат с трудящимися массами»⁴.

Ясно, что здесь речь идет о всей системе Советов. Та же мысль проводится неоднократно и в других произведениях В. И. Ленина. Ни в одном из них нет положений, которые можно было бы понять как ограничение сферы применения принципа соединения законодательства и исполнения законов деятельностью только высших представительных учреждений.

Это подтверждается и тем, что при раскрытии содер-

¹ «Материалы XXII съезда КПСС», Госполитиздат, 1962, стр. 398.

² Эти предложения могут быть реализованы по мере увеличения объема работы Советов и после того, как исчерпаются внутренние резервы рассмотрения сессиями увеличившегося количества вопросов за счет лучшей к ним подготовки и наиболее целесообразной организации их работы.

³ В. И. Ленин, О государстве и праве, т. 2, Госюриздат, 1958, стр. 181.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 38, стр. 93.

жания принципа сочетания законодательства и исполнения В. И. Ленин видит существенный элемент его осуществления «...в обсуждении общих правил, постановлений и законов...»¹. Все эти понятия охватываются общим термином «законодательство», под которым следует понимать акты общего регулирования.

Излагая существо принципа соединения законодательства с исполнением законов, В. И. Ленин видел его в новом положении и содержании деятельности депутатов представительных учреждений, положении, в корне отличающем их от буржуазных парламентариев. Расшифровывая содержание рассматриваемого принципа, он указывал на необходимость «соединять в лице **выборных представителей народа** (подчеркнуто мной.— М. Ц.) и законодательную функцию и исполнение законов»². Практически это выражается в том, что «парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни...»³.

В. И. Ленин особо подчеркивал требование, чтобы каждый член Совета обязательно выполнял известную работу по управлению государством, чтобы эти работы последовательно менялись, охватывая весь круг дел, связанных с государственным управлением, все его отрасли. Требование активного участия депутатов в государственной деятельности и выполнения ими определенной работы подчеркнуто и в Программе нашей партии⁴.

В. И. Ленин характеризовал рассматриваемый принцип как сферу исключительной депутатской деятельности. Имея в виду, что последняя осуществляется через сессии Советов, их постоянные комиссии, депутатские группы, депутатскую работу в округе и на производстве, через депутатов, работающих в исполнительных органах Советов, нельзя согласиться и с чрезмерно суженным пониманием этого принципа, выдвигаемым некоторыми авторами, которые считают, что представительные органы осуществляют работу по исполнению только

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 157.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 34, стр. 305.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 48.

⁴ «Материалы XXII съезда КПСС», Госполитиздат, 1962, стр. 398.

в опосредствованных формах, т. е. через свой исполнительный аппарат¹. «Советы,— пишет, например, Ю. М. Козлов,— осуществляют единство функций государственной власти и исполнительных функций, так как **Советы** сами из своего состава формируют исполнительный аппарат»². Отсюда следует, что соединение законодательства с исполнением законов выражается в том, что сессии Советов принимают правовые акты общего характера, т. е. осуществляют законодательные функции, а их исполнительные органы претворяют требования этих актов в жизнь, т. е. выполняют функцию исполнения законов. При такой постановке вопроса все многочисленные формы работы депутатов в сфере исполнения подменяются одной — их деятельностью в качестве членов исполкомов.

Определяя содержание принципа соединения законодательства с исполнением законов, В. И. Ленин не ограничивал его осуществление деятельностью депутатов представительных учреждений. Он понимал его более широко, рассматривая соединение законодательства с исполнением законов как важнейшее средство развития социалистической демократии, сближения масс с законодательными органами и аппаратом управления, широкого их вовлечения в государственную работу. «Советская власть,— писал он,— т. е. диктатура пролетариата, напротив, построена так, чтобы сбить массы трудящихся с аппаратом управления. Той же цели служит соединение законодательной и исполнительной власти при советской организации государства»³. Именно соединение законодательства с исполнением законов дает возможность сочетать «выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии»⁴. В. И. Ленин подчеркивал, что Советская власть заменяет буржуазную демократию демократией нового типа... «демократией, которая выдвигает авангард тру-

¹ См. Ю. М. Козлов, Некоторые вопросы государственного управления в условиях социалистического общенародного государства, «Советское государство и право» 1963 г. № 1; А. И. Ким, Советское избирательное право, изд-во «Юридическая литература», 1965.

² Ю. М. Козлов, цит. соч.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 500.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 34, стр. 304—305.

дящихся масс, делая из них и законодателя, и исполнителя»¹.

То обстоятельство, что каждое государственное представительное учреждение в условиях социализма превращается в собрание трудовых представителей, которое издает законы, исполняющиеся непосредственно, способствует все более полному сближению государственного аппарата с трудящимися массами, обеспечивает условия их активного участия в разных видах государственной работы. Этому способствует и привлечение трудящихся к работе по разработке и обсуждению проектов законов и других актов представительных учреждений, по проведению в жизнь этих актов (через посредство общественных организаций, постоянных комиссий Советов и т. п.), по осуществлению контроля за их исполнением государственными органами и должностными лицами. Эти три основные формы получили особенно широкое распространение за последние годы на основе решений съездов партии и пленумов ее Центрального Комитета. Таким образом, сфера осуществления принципа соединения законодательства с исполнением законов фактически неизмеримо расширяется.

Именно поэтому очень важной стороной ленинской характеристики принципа соединения законодательства с исполнением законов следует считать положения, выдвинутые им в наброске статьи «Очередные задачи Советской власти».

«Демократический принцип организации,— пишет В. И. Ленин,— в той высшей форме, в которой с проведением Советами предложений и требований активного участия масс не только в обсуждении общих правил, постановлений и законов, не только в контроле за их выполнением, но и непосредственно в их выполнении,— это значит, что каждый представитель массы, каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог участвовать и в обсуждении законов государства, и в выборе своих представителей, и в проведении государственных законов в жизнь»².

Уже само по себе решение ряда вопросов, связан-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 51.

² Там же, стр. 156—157.

ных с исполнением законов непосредственно народными избранниками — депутатами, а не административным аппаратом, всегда несколько обособленным от населения, обуславливает глубоко демократическое содержание рассматриваемого принципа. Кроме того, поскольку указанный принцип связан с обеими формами социалистической демократии — представительной и непосредственной, он является одним из важнейших принципов социалистической демократии, выступая как принцип общеполитический, относящийся к деятельности как государственных органов, так и трудящихся масс и их общественных организаций по управлению государственными делами.

В. И. Ленин видел перспективу развития этого принципа в его дальнейшей демократизации, постепенном привлечении к его осуществлению все более широких кругов трудящихся масс.

Именно в этом смысле В. И. Ленин говорил о «целях постепенного перехода к выполнению функций законодательства и управления государством поголовно всем трудящимся населением»¹.

Этот процесс будет происходить по мере развития Советского государства на основе все большего разнообразия форм законодательной и исполнительной работы Советов и трудящихся масс.

Разумеется, Советы не могут взять на себя основную тяжесть работы в области исполнительно-распорядительной. Эта работа по-прежнему лежит на исполнительном аппарате, а та ее часть, которая осуществляется Советами, проводится ими в особых формах и особыми методами, отличными от форм и методов, применяемых исполнительно-распорядительными органами. Поэтому «ленинский принцип соединения в организации и деятельности Советов законодательства с исполнением законов нельзя рассматривать как отрицание значимости исполнительного и распорядительного аппарата»².

Лишь в перспективе, в процессе все большего расши-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 481.

² В. В. Копейчиков, Механизм Советского государства, «Юридическая литература», 1968, стр. 183. Эта же мысль подчеркивается в ряде работ Ю. А. Тихомирова.

рения сферы работы представительных органов в области исполнения и контроля, совершенствования методов их работы и все большего расширения принципа выборности и формирования исполнительных органов из числа депутатов, существующие различия между представительными и исполнительными органами в их нынешнем виде будут постепенно стираться, в результате чего и произойдет «слияние» управления с законодательством в руках выборных органов и всего трудящегося населения. Такое «слияние» не исключает существования и в условиях коммунистического общественного самоуправления формируемых из выборных специалистов специфически управленческих органов, являющихся составной частью единых органов коммунистического общественного самоуправления, основным назначением которых будет руководство сложнейшим коммунистическим народным хозяйством.

А. А. ПУШКИН, доктор юридических наук

В. И. ЛЕНИН ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РОЛИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ВОПРОС О ГРАЖДАНСКОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Известно, что В. И. Ленин уделял огромное внимание учению об экономической роли Советского государства, призванного впервые в истории сыграть решающую роль в построении социалистического и коммунистического общества.

Социалистическое государство, в собственность которого переходят основные средства производства, призвано, говорил В. И. Ленин, приступить к налажению «чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей»¹, сделать

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 171.

все необходимое для построения социалистического экономического фундамента.

В условиях социалистического строя государство само активно включается в хозяйственную жизнь. «В буржуазном строе,— указывал В. И. Ленин,— делом занимались хозяева, а не государственные органы, а у нас хозяйственное дело — наше общее дело. Это самая для нас интересная политика»¹.

Из сказанного следует весьма важное положение и о том, что социалистическое государство — это не только организатор «чрезвычайно сложной и тонкой сети» новых экономических отношений, но и неприменный участник этих отношений и больше того — главный их участник.

В. И. Ленин учил, что новые общественные отношения, организатором и участником которых должно быть Советское государство, обусловлены уровнем развития производительных сил. Поэтому он требовал, учитывая объективную необходимость существования и при социализме товарно-денежных отношений, максимально использовать в интересах строительства социализма и такие экономические рычаги, как деньги, торговля, кредит, хозрасчет и т. д., чтобы государство стало «осторожным, рачительным, умелым «хозяином», исправным *оптовым купцом*»².

В. И. Ленин говорил: «Государство должно научиться торговать так, чтобы промышленность удовлетворяла крестьянство, чтобы крестьянство торговлей удовлетворяло свои нужды»³.

Все эти положения ленинского учения об экономической роли Советского государства должны быть отправными и для решения вопроса о гражданской правосубъектности Советского государства.

Экономическую основу Советского государства составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, в которых главенствующую роль играет общенародная собственность, а это означает, что Советское государство является не только политическим орудием общества, но и хозяйствующим субъектом, организую-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 330.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 152.

³ Там же, стр. 168.

щей и направляющей силой народного хозяйства во всех его сферах.

Следовательно, оно в отношениях, регулируемых гражданским правом, занимает весьма важное место. Это его место predetermined особой ролью, которую государство, как учил В. И. Ленин, призвано играть в экономике социалистического общества.

Управляя хозяйством и организуя его, Советское государство осуществляет только присущую ему функцию — функцию хозяйственно-организаторской работы. При осуществлении этой функции оно воплощает в себе единство политического и хозяйственного руководства.

Разумеется, осуществляя эту функцию, Советское государство действует не только как субъект гражданского права. Отношения, возникающие в связи с осуществлением данной функции, регулируются целым рядом отраслей советского права. Советское гражданское право регулирует лишь имущественные и личные неимущественные отношения, указанные в ст. 1 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующих статьях ГК союзных республик.

Хотя в качестве субъектов указанных отношений чаще выступают отдельные государственные органы — предприятия, учреждения, иные организации (ст. 11 Основ), — но, например, тогда, когда речь идет о праве государственной социалистической собственности, в качестве субъекта этого права всегда выступает государство в целом. Советское государство в целом может быть обладателем и любого иного имущественного права¹, некоторых личных неимущественных прав, если этого требуют общегосударственные интересы.

Государство, участвуя в гражданских правоотношениях как единое целое, действует через систему своих специальных органов. Утверждение о том, что оно якобы является субъектом правоотношений лишь в тех случаях, когда «непосредственно распоряжается принадлежащими ему средствами»², и не является таковым, когда

¹ См. «Советское гражданское право», т. I, изд-во «Высшая школа», 1968, стр. 186.

² См. «Советское гражданское право», т. I, Госюриздат, 1950, стр. 121; см. также «Советское гражданское право», т. I, «Юридическая литература», 1965, стр. 97.

государственными средствами распоряжаются его органы, не может считаться правильным.

Вне органов государство (в том числе и Советское) ни действовать, ни распоряжаться принадлежащими ему средствами не может, независимо от того, идет ли речь о гражданских или иных, например административных, правоотношениях. Вопрос заключается лишь в том, в каких случаях и в каких правоотношениях в лице своих органов в качестве субъекта правоотношений действует само государство и соответственно, когда и в каких правоотношениях в качестве субъектов права выступают непосредственно государственные органы. Следует одновременно согласиться с тем, что государство, как субъект советского гражданского права, участвует в гражданских правоотношениях через систему лишь тех своих органов, которые в этих правоотношениях не пользуются правами юридического лица или вообще не являются юридическими лицами. Их действия — это и есть действия самого государства¹.

Экономические закономерности, обуславливающие признание за определенными категориями государственных органов качество юридических лиц — самостоятельных субъектов гражданского права, столь же объективно требуют и того, чтобы в лице определенных государственных органов гражданская правосубъектность признавалась и за Советским государством в целом с учетом его роли в социалистическом обществе и выполняемых им функций. При этом под государством следует подразумевать как Союз ССР, так и отдельные союзные республики, что прямо предусмотрено в ст. 11 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и вытекает из федеративного устройства нашего государства.

Однако если субъектом указанных правоотношений является государство, а не его органы, то, может быть, именно государство в данных случаях и следует считать юридическим лицом?

В цивилистической литературе некоторых социалистических стран такой, примерно, и дается ответ на по-

¹ См. «Гражданское право», т. I, «Юридическая литература», 1969, стр. 129.

ставленный вопрос. Л. Василев (Болгария)¹, Г. Дорнбергер, Г. Клейне, Г. Клиндер, М. Пош (ГДР)² полагают, что, несмотря на некоторую множественность органов, могущих представлять государство в гражданских правоотношениях, государство в них тем не менее выступает как единый субъект — юридическое лицо.

Одно время и ряд советских цивилистов считали, что Советское государство, участвующее в гражданских правоотношениях, должно рассматриваться в качестве юридического лица³. В последующем, однако, этот взгляд на гражданскую правосубъектность государства изменился. Взяв во внимание, что к государству, хотя и участвующему в гражданских правоотношениях, неприменимы правила о возникновении и прекращении юридических лиц, о специальной правоспособности (государство само определяет рамки своего участия в гражданских правоотношениях), об общей ответственности юридических лиц по своим обязательствам (государство отвечает по своим обязательствам лишь денежными средствами, находящимися на специально открываемых Госбанком счетах доходов союзного и республиканского бюджетов) и тому подобные правила, сейчас все советские юристы считают, что Советское государство — это особый субъект гражданского права, не юридическое лицо. И действительно, правовое положение Советского государства, как субъекта гражданского права, существенно отличается от правового положения отдельных организаций, в том числе и государственных органов, действующих в гражданских правоотношениях в качестве юридических лиц. Во всяком случае Советское государство — не обычное лицо гражданского права. Вместе с тем во взглядах советских юристов сохранилось расхождение по вопросу о том, участвует ли в гражданских правоотношениях Советское государство

¹ См. Л. Василев, Гражданское право Народной Республики Болгарии, Госюриздат, 1958, стр. 231.

² См. Г. Дорнбергер, Г. Клейне, Г. Клиндер, М. Пош, Гражданское право Германской Демократической Республики, Общая часть, перевод с немецкого, изд-во иностранной литературы, 1959.

³ См. С. Н. Братусь, Юридические лица в советском гражданском праве, 1947, стр. 169; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, 1948, стр. 814.

не только как хозяйствующий, но и как властвующий в этих отношениях субъект.

С. Н. Братусь, говоря об имущественных гражданских правоотношениях, в которых государство выступает как единое целое, указывает, что в этих отношениях Советское государство действует в качестве «казны», «государственного бюджета»¹. Напротив, большинство советских юристов считает, что и в гражданских правоотношениях государство выступает не только как носитель хозяйственных, но и властных (политических) функций².

«Советское социалистическое государство,— говорит Д. М. Генкин,— нельзя расщепить на два субъекта — субъект властвования и субъект гражданских правоотношений. Советское государство едино во всех проявлениях своей деятельности, пользуясь суверенитетом и вытекающим из него иммунитетом во всех отношениях»³.

Возражают против понятия «казны» как какого-то особого качества государства и авторы учебника «Советское гражданское право» (ч. 1, изд. 1959 г.). «Советское государство,— по их мнению,— монолитно, и все стороны его деятельности составляют неразрывное как политическое, так и правовое единство... казна — это имущество, а не «качество» государства»⁴. Такой же точки зрения по данному вопросу придерживается и О. С. Иоффе⁵.

Еще более решительно высказываются авторы учебника «Гражданское право» под редакцией П. Е. Орловского и С. М. Корнеева, утверждая, что гражданская правосубъектность Советского государства «определяется не гражданской правоспособностью и дееспособностью, которые закон признает только за гражданами и юридическими лицами, а их компетенцией, опреде-

¹ См. С. Н. Братусь, Субъекты гражданского права, 1950, стр. 24, 93, 238, 241.

² См. «Советское гражданское право», т. I, «Юридическая литература», 1965, стр. 97.

³ Д. М. Генкин, Значение применения института юридического лица, Сборник научных работ Московского института народного хозяйства. вып. IX, Госторгиздат, 1955, стр. 28.

⁴ «Советское гражданское право», ч. 1, Госюриздат, 1959, стр. 94.

⁵ См. О. С. Иоффе, Советское гражданское право, ч. 1, 1958, «Юридическая литература», 1967, стр. 153—154.

ляемой высшими органами государственной власти»¹. Подчеркиваются, таким образом, сугубо властные начала участия государства в гражданских правоотношениях.

О. А. Красавчиков, не отрицая специфичности Советского государства как носителя единства политического и хозяйственного руководства страной, носителя единства власти суверена и собственника, вместе с тем говорит, что «какова бы ни была специфика государства», оно, являясь субъектом гражданского права, обладает «рядом черт, присущих всем иным субъектам данной отрасли права. Так, по заключаемой государством в лице его полномочных органов... сделке государство становится столь же обязанным, как и всякий иной субъект (гражданин или юридическое лицо), оно в том же объеме отвечает по этой сделке перед своим контрагентом, как и все другие субъекты гражданского права, и т. д.»².

Представляется, что С. Н. Братусь и О. А. Красавчиков, хотя они и составляют меньшинство, занимают более правильную позицию в этом вопросе.

Все участники гражданских правоотношений — граждане, отдельные организации, государство — представляют собой различные (по-своему специфичные) социальные фигуры. Вместе с тем, действуя в гражданских правоотношениях, все они выступают в качестве носителей (обладателей) определенных субъективных прав и обязанностей, свойственных природе данных отношений.

Поэтому, когда речь идет о гражданской правосубъектности Советского государства, оно не расщепляется на два субъекта, а подчеркивается лишь то, что и за государством, несмотря на его особую специфичность по сравнению с гражданами и отдельными организациями, признается возможность быть участником гражданских правоотношений, т. е. быть покупателем, продавцом, займодавцем и т. д. Более того, как учил В. И. Ленин, это объективно предопределено экономическими условиями общества, которое в целом представляет государство.

¹ Указанный учебник, стр. 131.

² «Советское гражданское право», т. I, изд-во «Высшая школа», 1968, стр. 186.

Утверждение о том, что государство в гражданских правоотношениях выступает как носитель не только субъективных гражданских прав, но и властных полномочий, по существу вообще снимает вопрос о природе этих отношений как гражданскоправовых, поскольку отношения, основанные на власти и подчинении, это не гражданскоправовые отношения¹.

Конечно, право государственной социалистической собственности, субъектом которого является государство в целом, это не только институт гражданского права. Оно включает в себя и отношения, регулируемые другими отраслями права (государственным, административным, финансовым и т. д.)². Но это — право государственной социалистической собственности в широком смысле слова. Наряду с ним существует и более узкое, гражданскоправовое понятие права собственности, которое включает в себя лишь правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом³. Обладая этим правом собственности, государство действует как субъект гражданского правоотношения. Осуществляя свои правомочия собственника, охватываемые другими отраслями права, Советское государство соответственно и действует как субъект отношений, регулируемых этими иными отраслями права.

Государство едино и неделимо, но формы проявления его правосубъектности различны и зависят от характера отношений, в которых оно участвует. Отрицание возможности признания за государством правоспособности и дееспособности, замена этих качеств компетенцией делают просто необъяснимым участие государства в гражданских правоотношениях⁴.

¹ Думается, что неудачна здесь и конструкция «смешанного» отношения, как представляющего собой некий сплав гражданскоправового и административноправового отношения. Во всяком случае подобное отношение, если и согласиться с возможностью его существования, также нельзя считать гражданскоправовым.

² См. О. С. Иоффе, Советское гражданское право, 1967, стр. 152.

³ См. ст. 19 Основ, которая имеет в виду как собственника и государство

⁴ Другое дело что государственные органы, в лице которых действует в гражданских правоотношениях государство, поскольку они при этом не являются юридическими лицами, действительно представляют государство (осуществляют его право- и дееспособность) в силу возложенной на них компетенции.

Вместе с тем, конечно, специфика государства, значение его не только как хозяйственной, но и политической организации общества определяет положение его в гражданских правоотношениях как особого субъекта. К нему неприменимы, как было уже сказано, многие правила, относящиеся к деятельности обычных юридических лиц. В связи с этим, например, и в гражданских правоотношениях с участием иностранного элемента Советское государство всегда пользуется иммунитетом, равно как всегда обладает иммунитетом и государственная социалистическая собственность в целом¹.

Правда, буржуазная доктрина последнего времени, в особенности так называемые теории «торгующего государства», «функционирующего государства»², стремится доказать, что государство, если оно само занимается торговлей, промышленной или иной хозяйственной деятельностью, якобы раздваивается на две организации — государство политическое и государство торгующее (выполняющее хозяйственные функции), ничем не отличающееся от обычных фирм. Именно на этом основании и судебные, а в ряде случаев и административные органы капиталистических государств предпринимали попытки игнорировать особенности гражданской правосубъектности Советского государства, не считаясь с тем, что в иностранном суде спор с государством может быть возбужден лишь при его согласии на это, что арест государственного имущества или обращение взыскания на него по претензиям к органам, представляющим государство, недопустимы. Однако эти теории действительно искусственно расчленяют государство на два субъекта — субъект властвования и субъект гражданских правоотношений, что антинаучно, является идеологическим обоснованием посягательств монополистического капитала на независимость и суверенитет противостоящих ему государств и ничего общего не имеет с изложенным выше пониманием гражданской правосубъектности государства.

Таким образом, ленинское учение об экономической роли Советского государства позволяет сделать сле-

¹ См. М. М. Богуславский, Иммунитет государства, изд-во ИМО, 1962, стр. 8—9; 182—183.

² См. подробно об этих теориях — там же.

дующий общий вывод относительно его гражданской правосубъектности.

Советское государство, соединяющее в себе единство политического и хозяйственного руководства обществом и всегда представляющее собой одно целое, будучи в связи с этим участником многих отношений, регулируемых различными отраслями права, действует в указанных отношениях, пользуясь правосубъектностью (качеством субъекта), отвечающей природе этих отношений. В гражданских правоотношениях правосубъектность Советского государства, как и правосубъектность иных участников гражданских правоотношений, проявляется в категориях правоспособности и дееспособности. Вместе с тем, поскольку государство является необычным субъектом гражданского права, его правовое положение в гражданских правоотношениях (гражданскоправовой статус) имеет ряд существенных особенностей.

Советское государство как особый субъект гражданского права действует в гражданских правоотношениях в лице своих органов, когда участвующие в этих отношениях его органы не пользуются правами юридического лица и совершают гражданскоправовые действия от имени государства в пределах закрепленной за ними компетенции.

Правильное понимание гражданской правосубъектности Советского государства на основе ленинского учения об экономической роли Советского государства дает возможность полнее использовать экономические закономерности социалистического общества в строительстве материально-технической базы коммунизма.

З. А. ПОДОПРИГОРА, кандидат юридических наук

ЛЕНИНСКИЕ ИДЕИ О КООПЕРИРОВАНИИ И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ МЕЖКОЛХОЗНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В своей статье «О кооперации» В. И. Ленин пришел к гениальному выводу о том, что «...строй цивилизованных кооператоров при общественной собственности на

средства производства, при классовой победе пролетариата над буржуазией — это есть строй социализма»¹.

Ленинские идеи о кооперировании сельскохозяйственного производства нашли свое воплощение в утверждении колхозного строя в СССР.

Путь, пройденный колхозным крестьянством нашей страны, является тем проторенным путем, по которому идут зарубежные социалистические страны.

Ныне ленинские идеи о кооперировании осуществляются в СССР также в форме межколхозного и государственно-колхозного сотрудничества.

Развитие межколхозного и государственно-колхозного сотрудничества имеет большое социально-экономическое значение. Межколхозное и государственно-колхозное кооперирование способствует концентрации производительных сил, что приводит к дальнейшему развитию производственных отношений, складывающихся в системе социалистического планового хозяйства. Все эти процессы обеспечивают повышение степени обобществления производства, а, следовательно, и расширение общественного характера присвоения, что непосредственно содействует сближению колхозной собственности с общенародной. Именно поэтому Коммунистическая партия Советского Союза поддерживает практику межколхозного сотрудничества в направлении совместного строительства постоянно действующих предприятий и учреждений и нацеливает колхозы на дальнейшее развитие межколхозных связей, которые все более охватывают сферу производства, обмена и распределения².

Новый Примерный устав колхоза рассматривает участие в деятельности межколхозных и государственно-колхозных предприятий и учреждений, в возведении объектов культурно-бытового назначения и т. п. как составную часть производственно-хозяйственной и финансовой деятельности колхоза.

В настоящее время межколхозное сотрудничество осуществляется в виде производственных единиц и соответствующих звеньев административно-хозяйственного управления. Возрастающие экономические связи кол-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 373.

² См. «Материалы XXII съезда КПСС», Госполитиздат, 1962, стр. 382—383.

хозов между собой и активное участие в них государства приводят к возникновению межколхозных предприятий и учреждений, которые неодинаково характеризуются с точки зрения их имущественной обособленности и участия в гражданском обороте.

Соответствующие правовые формы межколхозного сотрудничества были предметом исследования в юридической литературе¹. В настоящее время в условиях дальнейшего организационно-хозяйственного укрепления межколхозных связей складываются новые формы кооперирования, которые нуждаются в правовом анализе.

В целом отношения по межколхозному сотрудничеству развиваются от внутреннего организационного единства типа «простых товариществ» к единству в форме организации, обладающей правом юридического лица.

Правообразующим фактом возникновения межколхозных предприятий и учреждений является договор о совместной деятельности, по которому стороны обязуются совместно действовать для достижения общей хозяйственной цели (строительство и эксплуатация межколхозных, либо государственно-колхозных предприятий или учреждений, возведение водохозяйственных сооружений и устройств, строительство дорог, спортивных сооружений, школ, больниц, жилых домов и т. п.). Этот договор регулирует имущественные и организационные отношения, которые складываются в условиях планового хозяйства. Он в корне отличается от различных конструкций договора товарищества, известного законодательству буржуазных стран. В. И. Ленин, вскрывая сущность кооперирования в условиях капиталистического государства, особое внимание уделял их характеристике в том плане, что кооперация «...является коллективным капиталистическим учреждением»².

Характерной чертой, определяющей правосубъект-

¹ См. К. И. Седунов, Гражданско-правовые формы колхозной электрификации, Госюриздат, 1960; З. С. Беляева, Правовое положение межколхозных объединений и фондов, Госюриздат, 1962; А. Б. Годес, Формы межколхозных производственных связей, Госюриздат, 1962; Козырь М. И., Имущественные правоотношения колхозов в СССР, изд-во «Наука», 1966.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 374.

ность межколхозных предприятий и учреждений, создаваемых на основе договора на началах, предусмотренных ст. 430 ГК УССР и соответствующими статьями других союзных республик, является то, что они не передаются в оперативное управление организаций, являющейся юридическим лицом. Отношения сторон здесь характеризуются лишь внутренним единством. В результате межколхозного сотрудничества на таких началах не возникает, следовательно, самостоятельный субъект права, а в гражданском обороте соответствующие предприятия и учреждения осуществляют права и несут обязанности через представителей по общему согласию всех участников договора. Следовательно, по своей юридической природе эти предприятия и учреждения сходны с простыми товариществами.

В отличие от вышеуказанной формы сотрудничества практика деятельности постоянно действующих межколхозных организаций подтверждает, что они чаще всего выступают в гражданском обороте как юридические лица. Примерные положения о межколхозных районных организациях определяют правовой режим их деятельности как самостоятельных субъектов права. На подобных же началах создаются межколхозные и государственно-колхозные организации в пределах области¹, республики², фиксируя различные ступени межколхозного сотрудничества.

¹ См., например, ст.ст. 16—23 Примерного Положения об областном Совете межколхозных строительных организаций УССР, утвержденного Министерством производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов УССР и Председателем Госстроя УССР 21 августа 1963 г.

² Это предусмотрено, в частности, в постановлении ЦК КПУ и Совета Министров УССР от 18 октября 1967 г. № 681 «Об улучшении руководства строительством в колхозах» (ЗП УССР 1967 г. № 10, ст. 114).

На таких же началах определяется деятельность межколхозного республиканского объединения межколхозных строительных организаций РСФСР, Узбекской ССР (см. соответственно Устав республиканского объединения межколхозных строительных организаций РСФСР от 10 февраля 1967 г.— СП РСФСР 1967 г. № 2, ст. 14; Устав Узбекского республиканского объединения межколхозных строительных организаций, принятый I съездом уполномоченных межколхозных строительных организаций Узбекской ССР 25 декабря 1967 г. и утвержденный постановлением Совета Министров Узбекской ССР от 6 февраля 1968 г. № 40 — СП Узбекской ССР 1968 г. № 1, ст. 8).

Эти межколхозные предприятия и учреждения как юридические лица владеют обособленным имуществом, могут от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде. Их организационное единство в соответствии с заключенным колхозами договором оформляется уставом или положением.

Деятельность межколхозных и государственно-колхозных предприятий и учреждений в виде самостоятельных организаций гарантирует внедрение в производство хозяйственного расчета.

Однако Гражданский кодекс УССР (ст. ст. 430—434) и соответствующие статьи ГК других союзных республик, на наш взгляд, не отражают богатства и специфики совместной деятельности колхозов. В целях совершенствования действующего законодательства желательно, чтобы договор о совместной деятельности, в результате которого создаются межколхозные и государственно-колхозные предприятия, учреждения, пользующиеся правами юридических лиц, занял самостоятельное место в системе договорных отношений, регулируемых нормами гражданских кодексов союзных республик.

Изучение правового положения межколхозных организаций непосредственно по материалам практики и отдельным нормативным актам в основном ведомственного характера свидетельствует о том, что в пределах района создаваемые межколхозные организации в отдельных случаях принимают форму межколхозных комбинатов, межколхозных управлений¹. Значение этих правовых форм возрастает в связи с созданием в процессе межколхозного и государственно-колхозного сотрудничества аграрно-промышленных комплексов, в которых сочетается сельскохозяйственное и промышленное производство по переработке сельскохозяйственной продукции.

¹ Например, на таких началах осуществляется межколхозная деятельность в Сумской, Полтавской, Луганской и других областях УССР. В Молдавской ССР в едином технологическом комплексе в виде комбинатов осуществляется производство по виноградарству и виноделию. В Эстонской ССР колхозы Харьюкского района создали комбинаты «Дружба» и «Единство» по переработке продуктов сельского хозяйства.

Аграрно-промышленные комплексы, с точки зрения экономической, обеспечивают более рациональное использование производительных сил, усиливают процесс индустриализации сельского хозяйства. Учитывая это, Л. И. Брежнев на III Всесоюзном съезде колхозников отметил, что «аграрно-промышленные объединения, безусловно, имеют большое будущее»¹. Юридическая природа комбинатов применительно к организации производства промышленных предприятий была предметом исследования в юридической литературе².

Положение о социалистическом государственном производственном предприятии предусматривает комбинаты как хозяйственные организации, в состав которых входят производственные единицы, не являющиеся самостоятельными предприятиями, а также комбинаты, которым подчинены самостоятельные предприятия, и в этом случае комбинат выступает по отношению к ним как орган хозяйственного управления³.

На практике межколхозные комбинаты в определенной мере воспринимают структуру деятельности промышленных комбинатов.

Межколхозное сотрудничество в масштабах области опосредствуется в форме межколхозного объединения, обладающего правом юридического лица. Оно состоит из определенных структурных подразделений в виде производственных единиц и соответствующих звеньев административно-хозяйственного управления. Сочетание правомочий производственной единицы с планово-регулирующей деятельностью в одном звене имеет большое значение в осуществлении экономических задач, возложенных на межколхозные объединения. Управление отдельными предприятиями, входящими в межкол-

¹ Речь г. Л. И. Брежнева на III Всесоюзном съезде колхозников, «Правда» 26 ноября 1969 г.

² С. Н. Братусь, Субъекты гражданского права, Госюр-издат, 1950, стр. 276—277; С. И. Вильнянский, Лекции по советскому гражданскому праву, изд-во Харьковского университета, 1958, стр. 124; А. А. Пушкин, Юридическая личность промышленного предприятия, треста, комбината, «Советское государство и право» 1956 г., № 10, стр. 77—83.

³ См. п. 10 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. (СП СССР 1965 г., № 19—20, ст. 155).

хозное объединение, осуществляется, как правило, через специально созданные тресты. Так, например, в соответствии с постановлением Совета Харьковского облмежколхозстроя № 26 от 13 апреля 1967 г. создан трест «Промстройматериалы». На таких же началах осуществляет деятельность межколхозное объединение Краснодарского края «Крайколхозстрой», в системе которого создан трест «Промстройматериалы»¹.

Основное назначение трестов в системе межколхозных объединений заключается в осуществлении задач по оперативно-хозяйственному управлению подчиненными им предприятиями. Осуществление ими производственно-хозяйственных полномочий в отношении отдельных, как правило, мелких предприятий не гарантирует обеспечение должного экономического эффекта в силу того, что деятельность треста в целом носит черты, присущие управленческим органам. И действительно, практика свидетельствует о том, что развитие деятельности межколхозных трестов идет по пути укрупнения мелких предприятий, подчиняя их соответствующим межколхозным организациям, пользующимся правом юридического лица, или тресту в качестве более крупных производственных единиц, выступающих в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов права².

Следовательно, трест в системе межколхозного строительного объединения занимает по существу положение органа управления по плановому, оперативно-хозяйственному, финансовому руководству подчиненными межколхозными организациями. К сожалению, в нормативном порядке положение треста в системе межколхозного объединения не закреплено.

В виду этого на практике часто неодинаково определяются имущественные отношения между отдельными предприятиями объединения. Эти вопросы желательно разрешить в примерных положениях, исходя из общих

¹ «Известия» от 9 марта 1966 г.; А. Чуркин, Межколхозная кооперация.

² См., например, положения Днепропетровского, Донецкого, Полтавского и других областных объединений. Об этом также свидетельствует деятельность Краснодарского «Крайколхозстроя», Белгородского межколхозного объединения и др.

требований о юридической личности предприятий, входящих в состав треста.

Постепенно межколхозные связи организовано стабилизируются, и в пределах республик они закрепляются в лице республиканских межколхозных объединений.

В настоящее время республиканские межколхозные объединения в ряде союзных республик созданы, а в иных республиках принимаются меры к их образованию¹.

Республиканские межколхозные объединения имеют обособленное имущество, от своего имени выступают в гражданском обороте, несут самостоятельную имущественную ответственность, в результате чего они признаются юридическими лицами. Эти объединения, главным образом, действуют как планово-регулирующие органы и лишь в незначительных пределах выполняют функции хозяйственной единицы.

Таким образом, анализируя правовое положение различных межколхозных звеньев, можно сделать вывод, что в настоящее время в процессе межколхозного кооперирования складывается организационно-структурное единство в пределах межколхозной системы с соответствующими центрами.

Организационно-структурное единство, складывающееся в процессе межколхозного кооперирования, имеет важное значение для формирования межколхозной собственности. В пределах межколхозной системы значительно повышается степень обобществления производства; а отсюда усиливается и общественный характер присвоения. В результате этого межколхозное сотрудни-

¹ См. в связи с этим постановление Совета Министров РСФСР от 10 февраля 1967 г. № 108 «О Всероссийском объединении межколхозных строительных организаций» (СП РСФСР 1967 г. № 2, ст. 14); постановление ЦК КПУ и Совета Министров УССР от 18 октября 1967 г. № 681 «Об улучшении руководства строительством в колхозах» (ЗП УССР 1967 г. № 10, ст. 114); постановление Совета Министров Молдавской ССР от 8 июля 1968 г. № 232, которым утвержден Устав Республиканского объединения межколхозных строительных организаций Молдавской ССР («Ведомости Верховного Совета Молдавской ССР» 1968 г. № 8, ст. 121); Устав Узбекского республиканского объединения межколхозных строительных организаций (Узколхозстроя) принят I съездом уполномоченных межколхозных строительных организаций Узбекской ССР 25 декабря 1967 г. и одобрен постановлением Совета Министров Узбекской ССР от 6 февраля 1968 г. № 40 (СП Узбекской ССР 1968 г. № 1, ст. 8).

чество постепенно придает колхозно-кооперативной собственности общенародный характер.

Своевременное и эффективное правовое регулирование деятельности межколхозных организаций наряду с иными мерами будет содействовать решению этой огромной важности хозяйственной и политической задачи.

Сбылись ленинские мысли о том, «...что кооперация получает у нас, благодаря особенности нашего государственного строя, совершенно исключительное значение...»¹; «...простой рост кооперации для нас,— писал В. И. Ленин,— тождественен ...с ростом социализма»².

И. П. САФРОНОВА, кандидат юридических наук

РЕАЛИЗАЦИЯ УЧЕНИЯ В. И. ЛЕНИНА ОБ ЕДИНОНАЧАЛИИ И КОЛЛЕГИАЛЬНОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПРОМЫШЛЕННЫМ ПРЕДПРИЯТИЕМ

(на материалах УССР)

Совершенствование управления промышленным предприятием настойчиво требует глубокого и тщательного изучения бесценного идейного наследия В. И. Ленина, практики осуществления в различных условиях ленинского учения об единоначалии и коллегиальности в управлении промышленным предприятием. Несомненный интерес представляет опыт реализации учения В. И. Ленина об единоначалии и коллегиальности в управлении государственным предприятием УССР в 1918—1920 гг., когда полная национализация промышленности заложила прочные основы социалистического народного хозяйства.

В 1918—1920 гг. в УССР, как и в РСФСР, переход от коллегиальности к единоначалию был центральным пунктом организации управления государственным промышленным предприятием. II Всероссийский съезд сов-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 375.

² Там же, стр. 376.

нархозов (декабрь 1918 года), в работе которого участвовал В. И. Ленин, принял решение о переводе государственных предприятий на единоначальное управление. IX съезд РКП(б) (март 1920 года) и V конференция КП(б)У (ноябрь 1920 года), руководствуясь указаниями В. И. Ленина и учитывая практику перехода к единоначалию, наметили конкретные меры по организации единоличного управления промышленным предприятием. Лозунг о переходе к единоначалию в управлении государственными предприятиями стал боевой партийной директивой.

Единоначалие — сосредоточение в руках одного руководителя классового делового управления технической и хозяйственно-административной жизнью предприятия — должно было создать устойчивое, компетентное, ответственное пролетарское руководство предприятием, выделить талантливых организаторов из рабочей среды и наиболее целесообразно и экономно расставить их на посты управления, укрепить трудовую дисциплину и в конечном счете обеспечить увеличение производительности труда, подъем производства.

В 1918—1920 гг. по мере проведения полной национализации промышленности и увеличения масштаба государственного хозяйствования, в условиях остроты хозяйственной разрухи, уменьшения численного состава пролетариата и распыленности пролетарских кадров, все более различимых на этом фоне недостатков коллегиальности во весь голос заявили о себе объективные причины, неотвратимо диктовавшие единоначалие в управлении социалистическим предприятием. Одна из них — специфика крупного производства современной индустрии, централизованный плановый характер социалистического хозяйства в целом, требующие безусловно и строжайше единой воли, направляющей деятельность производственного коллектива¹. Другая причина — необходимость укрепления собственности государства трудящихся на основные орудия и средства производства, политического господства пролетариата². «...Величайшим искажением основных начал Советской власти и

1. См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., изд. 2, т. 18, стр. 302—304; В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 155—156, 200.

2. См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 40, стр. 77, 312, 313.

полным отказом от социализма является всякое, прямое или косвенное, узаконение собственности рабочих отдельной фабрики или отдельной профессии на их особое производство, или их права ослаблять или тормозить распоряжения общегосударственной власти...»¹. Единоначалие — верный проводник общегосударственной воли, мощное оружие мобилизации всех экономических и организаторских сил страны на беззаветную борьбу за социализм.

Вместе с тем в УССР, как и по всей стране, существовали условия, которые облегчали и ускоряли введение единоначалия в управлении предприятием. Так, в 1918—1920 гг. УССР уже располагала теми минимальными кадрами опытных пролетарских администраторов, на которых ориентировалось единоначалие. Ведь установление единоначалия зависело от наличия такого руководителя, которому можно было доверить это управление. Вот почему 13 июня 1920 г. Центральное правление тяжелой индустрии — ЦПТИ постановило ввести единоначалие на ряде заводов безусловно, а на Краматорском «...при условии назначения тов. Крутько», который проявил задатки единоначального руководителя, возглавляя коллегиальное правление завода. По мере того, как ЦПТИ подбирало подходящие кандидатуры, оно устанавливало единоначалие и на других заводах. В мае 1920 года кандидатами в единоначальные руководители были выдвинуты инженер Петровского завода Бардин — лучший из администраторов в Енакиевском районе Донбасса, коммунисты Николайчик, Титов, Щербина². В октябре 1920 года Харьковский ГСНХ отказался от организации единоначалия на 1-й государственной чулочно-суконной мануфактуре из-за отсутствия достойной кандидатуры в единоначальные руководители³.

Весьма важной предпосылкой успешного перехода к единоначалию было участие самих трудящихся в организации единоначального управления предприятием. Массы, шедшие за Коммунистической партией, члены коллегиальных правлений в целом понимали необходи-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 481.

² См. ЦГАОР УССР, ф. 575, оп. 1, д. 1, л. 45; д. 67, л. л. 46, 46 об., 58; ф. 575, 1921 г., оп. 1, д. 89, л. 10 об.

³ См. ЦГАОР УССР, ф. 573, оп. 1, д. 303, л. 22 об.

мость единоначального руководства промышленным производством. Съезд заводууправлений ЦПТИ в мае 1920 года одобрил переход к единоначалию. IX съезд РКП(б) поставил задачу перевода предприятий на единоначальное управление не только перед промышленной администрацией, но и перед профсоюзами¹. Залогом тесного сотрудничества государственных органов и профсоюзов в организации единоначалия была обязательность их совместной санкции на переход от коллегиальности к единоначальному управлению. Одновременно предполагалось также изменение характера участия союзов в управлении, их отказ от непосредственного вмешательства в оперативную деятельность предприятий, что было возможно и наблюдалось при коллегиальности².

Распространению единоначалия также содействовала проводимая в этом периоде милитаризация промышленности. Единоначалие есть неотъемлемая составная часть всякой милитаризации, и милитаризация промышленности становилась средством единоличного управления предприятием. Поэтому-то IX съезд РКП(б) ставил знак равенства между переходом к единоначалию и работой по-военному³. Единоначалие в угольных и соляных рудниках Донбасса, на ряде заводов ЦПТИ, в сахарной промышленности Правобережья было введено посредством милитаризации⁴.

Наконец, относительная краткость периода проведения Великой Октябрьской социалистической революции на Украине, малочисленность и слабость ее организационных сил помешали укрепиться в предприятиях УССР формам коллегиального управления, наиболее распространенным именно в этом периоде. А это, несомненно, облегчало переход к единоначалию.

Но на пути к установлению единоначалия в предприятиях УССР в 1918—1920 гг. возникла серьезная помеха. Противники единоначалия как в народном хозяй-

¹ См. «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. 1, изд. 7-е, 1954, стр. 484, 493.

² См. «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 492; ЦГАОР УССР, ф. 2605, оп. 1, д. 110, лл. 4, 58.

³ См. «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 493.

⁴ См. ЦГАОР УССР, ф. 34, оп. 2, д. 321, л. 7; ф. 573, оп. 1, д. 156, л. 3; ф. 3349, оп. 1, д. 13, л. 84.

стве, так и в государственном управлении объединились в оппозицию, чтобы воспрепятствовать организации единого управления. Организатором и душой оппозиции была антипартийная анархо-синдикалистская группа демократического централизма — «децисты». Оппозиция в 1919—1920 гг. навязала партии дискуссию о роли в строительстве социализма коллегиальности и единоначалия¹. Поначалу демагогическое красноречие оппозиционеров увлекло часть руководящих работников и нашло некоторый отголосок в массах. В результате против ленинского принципа единоначалия выступили коммунистическая фракция ВЦСПС² и III Всероссийский съезд совнархозов. Последний постановил: «Базой для управления национализированной промышленностью должно являться коллегиальное начало»³.

На Украине децисты оказались сильнее, чем в РСФСР. Ослабление здесь пролетарской классовой дисциплинированности, бывшее печальным следствием частой смены политических режимов и подрывной работы меньшевиков, эсеров, анархистов и буржуазных националистов, стало почвой для укрепления в УССР противников единоначалия. К тому же в первой половине 1920 года децисты пробрались в советско-партийное руководство Харьковской и Полтавской губерний. Разными махинациями они добились, что IV конференция РКП(б) отказалась принять тезисы ЦК РКП(б) IX съезду партии «Очередные задачи хозяйственного строительства», включившие в число этих задач и организацию единоначалия. Децисты навязали конференции свои тезисы, отстаивавшие безбрежную коллегиальность и безответственность в руководстве промышленностью. Ошибочно мнение, высказываемое в литературе тех лет, будто для Украины спор о преимуществах и недостатках коллегиальности и единоначалия был беспочвен и решился в пользу единоначалия без особых трений⁴.

¹ Стенографический отчет IX съезда РКП(б), 1934, стр. 125, 144, 148, 535, 573; «Коммунистическая партия Украины в резолюциях и решениях съездов и конференций, 1918—1956», 1958, стр. 45, 69—71.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 40, стр. 394—395.

³ «Резолюции III Всероссийского съезда СНХ и постановления ВЦИК», X; 1920, стр. 7.

⁴ См., например, III съезд профсоюзов и наши задачи на Украине («Коммунист Украины» 1920 г. № 3, стр. 50).

Однако, вопреки намерениям децистов, дискуссия о коллегиальности и единоначалии с очевидностью вскрыла теоретическую слабость, практическую вредность, авантюризм платформы оппозиции. Дискуссия собрала под знамена ленинцев все здоровые силы партии и рабочего класса. IX съезд партии осудил децистов и положил конец дискуссии. В обстановке, когда бесспорный тип управления советскими предприятиями еще не выработался, съезд признал необходимым приблизить управление промышленности к единоличию¹.

И хотя со второй половины 1920 года к остаткам разгромленных сторонников безусловной коллегиальности присоединилась «рабочая оппозиция», это их не спасло. Децисты на Украине подверглись полному разгрому². Поражение децистов и прочих анархо-социалистов стало необходимой предпосылкой успешной организации единоначалия.

Переход к единоначалию санкционировали регулирующие промышленность центры, каждый в отношении подведомственных ему предприятий. Непосредственное установление единоначалия возлагалось на те государственные органы, в компетенцию которых входило формирование правлений предприятий. Согласно директивам IX съезда РКП(б) государственные органы свои решения о переходе к единоначальному управлению предприятиями принимали совместно с центрами соответствующих профсоюзов. Придавая большую важность переводу предприятий на единоначальное управление, Промбюро УССР считало нужным решать этот вопрос совместно с Южбюро ВЦСПС. Активная роль профсоюзов в установлении в предприятиях единоначалия обеспечивалась уже их деятельным участием в конструировании правлений предприятий. Тем не менее органы государственного регулирования возлагали на профсоюзы обязанность непосредственного участия во всей работе по введению единоначалия в предприятиях, практическую организацию единоначалия и его поддержку³.

¹ См. «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 483.

² См. «Коммунистическая партия Украины в резолюциях...», стр. 45; М. Б. Волин, Из воспоминаний, «Воспоминание о В. И. Ленине», т. 2, Госполитиздат, 1957, стр. 377.

³ См. ЦГАОР УССР, ф. 34, оп. 2, д. 346, л.л. 34, 34 об.; ф. 573, оп. 1, д. 76, л. 30.

Организация единоначального управления начиналась с мастерских, цехов и отдельных предприятий, и прежде всего с тех, которые были самостоятельными производственными единицами. По Положению о фабрично-заводском правлении промышленных предприятий оно конструировалось как единоначальное¹. Поначалу единоличные правления создавались в небольших по размерам предприятиях. Временное Положение об управлении соляной промышленностью Донбасса введение единоначалия ставило в прямую зависимость от размеров производства. Но с середины 1920 года единоначалие вводилось и в небольших предприятиях, и в крупных².

В. И. Ленин учил переходить к единоначальному управлению предприятием постепенно, по мере создания благоприятных условий, преодоления предвзятого, настороженного отношения к нему у части рабочей общественности и других трудностей, с учетом опыта единоличных правлений. Эту постепенность, разумную осмотрительность рекомендовал и IX съезд РКП(б)³. Соответственно Промбюро УССР 28 июня 1920 г. воспроизвело постановление съезда: «...**Приблизить** (подчеркнуто мною.— И. С.) управление промышленности к единоначалию»⁴. А ЦПТИ, прежде чем приступить к переводу заводууправлений на основы единоначалия, ознакомилось с отношением рабочих правлений к единоначалию и коллегиальности. И только выяснив мнение, оно решилось ввести единоначальное управление сперва на семи заводах⁵. Одновременно регулирующие органы и профсоюзы вели широкую агитацию за переход к единоначальному управлению. Инструкция о порядке организации единоличного правления на металлообрабатывающих предприятиях предписывала райкомам ВСРМ (Всероссийского Союза рабочих металлистов) разъяс-

¹ См. «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 483, 493; ЦГАОР УССР, ф. 2605, оп. 1, д. 110, л. 59.

² См. ЦГАОР УССР, ф. 34, оп. 2, д. 3, л.л. 33, 35; ф. 573, оп. 1, д. 6, л. 127; д. 16, л. 43; д. 205, л. 25; д. 833, л. 4; ф. 575, 1921 г., оп. 1, д. 89, л. 69; ф. 2602, оп. 1, д. 44, лл. 43, 44.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 181; см. также «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 483, 493.

⁴ ЦГАОР УССР, ф. 573, оп. 1, д. 16, л. 30.

⁵ См. там же, ф. 575, оп. 1, д. 1, л. 45, д. 67, л. 46.

нять производственным коллективам причины перехода к единоначалию; сущность этого управления, его достоинства¹. Регулирующие органы старались вводить единоначалие организованно, по плану, на основе законоположений и инструкций, приурочивать его введение к смене старых правлений или другим организационным мерам, чтобы сделать этот переход по возможности безболезненным.

Именно необходимость постепенности, осмотрительности во введении единоначалия подсказала создание на пути к нему особой — переходной, начальной формы единоначального правления. В. И. Ленин первый указал на возможность и необходимость такой формы и определил саму форму. Ознакомившись 25 апреля 1919 г. с тезисами А. З. Гольцмана, предлагавшими немедленное установление единоличного управления заводом в лице директора-распорядителя, В. И. Ленин дописал на полях: «при 2-х «комиссарах» (или 1 к[омиссар]е) из рабочих, без голоса»². 4 сентября 1919 г. В. И. Ленин предложил поручить ВСНХ «выяснить опыт единоличного управления либо коммунистами, либо спецами при комиссарах-коммунистах»³. Ленинская мысль о необходимости особой организационной формы перехода к полному единоначалию, подкрепленная практическим опытом применения этой формы, была развита и подробно сформулирована на IX съезде партии⁴. Она представляла комбинацию элементов единоначалия и коллегиальности; внешне это была максимально сокращенная коллегия, а по внутреннему содержанию она воплощала идею единоличного руководства. Многочисленные нормативные акты предусматривали организацию единоначалия в форме, предложенной съездом. По такому образцу единоличные правления — двухчленные и трехчленные — строились в металлической промышленности в химической, в соляной и других отраслях⁵. На Дебальцевском и Краматорском заводах трехчленные единоличные правления были утверждены

¹ См. ЦГАОР УССР, ф. 573, оп. 1, д. 205, л. 25 об.

² Ленинский сборник XXIV, стр. 26.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 181.

⁴ См. «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 483.

⁵ См. ЦГАОР УССР, ф. 573, оп. 1, д. 205, л. 22; ф. 575, оп. 1, д. 1, л. 41 об; ф. 2605, оп. 1, д. 110, л. 59.

15 августа 1920 г., после того как немногим ранее (26 июня — на Дебальцевском и 23 июля — на Краматорском) там были организованы двухчленные правления¹. Но ЦПТИ не согласилось с таким решением, опасаясь, что двухчленному правлению будет труднее справиться с задачами управления. Трехчленные единоличные правления на этих заводах при отсутствии опыта единоличного руководства казались ЦПТИ более надежными.

Вследствие постепенности перехода к единоначалию переход к единоначальному управлению государственным предприятием окончательно определился здесь лишь в первой половине 1920 года, сразу же после IX съезда РКП(б). В течение второй половины 1920 года единоличные правления были организованы на предприятиях основных отраслей. К 1 января 1921 г. почти все заводы ЦПТИ перешли к единоличному управлению².

В. И. Ленин исходил из обязательности правильного сочетания единоначалия и коллегиальности³. И переход к единоначалию в управлении промышленным предприятием отнюдь не исключал применения коллегиального управления. Он означал поиски наиболее правильного и целесообразного соединения единоначалия и коллегиальности. IX съезд РКП(б) предусмотрел сохранение коллегиального управления предприятиями в случаях, где имелись небольшие, дружно сработавшиеся коллегии, члены которых дополняли друг друга и которые на опыте доказали свою работоспособность, содействовали успешному выполнению хозяйственных планов. Вместе с тем съезд рекомендовал внести в коллегиальные формы некоторые изменения, чтобы свести до минимума недостатки коллегиальности. Речь шла о максимальном уменьшении числа членов управляющих коллегий (иначе — создании так называемых сокращенных коллегий), усилении роли председателя коллегии и повышении его ответственности за работу коллегии в целом, установлении персональной — единоличной ответственности каждого члена коллегии за порученную

¹ См. ЦГАОР УССР, ф. 575, оп. 1, д. 7, л.л. 77, 77 об.; д. 116, лл. 1—11.

² См. там же, ф. 34, оп. 2, д. 97, л. 37; д. 346, л. 34; д. 156, л. 7; ф. 575; оп. 1, 1921 г., д. 89, л. 10 об.; ф. 573, оп. 1, д. 16, л.л. 30, 94; ф. 3349, оп. 1, д. 13, л. 84.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 203.

ему работу¹. Преобразование коллегий шло в связи и параллельно с организацией единоличных правлений. Преобразованные таким образом коллегии не только не мешали проведению единоначалия, но сами становились шагом на пути к нему, своеобразной переходной формой к единоначалию. Весьма отчетливо эту идею сформулировал циркуляр союза химиков: «Коллегия, поскольку она имеется, должна быть дополнением к единоначалию»². После IX съезда РКП(б) в УССР в тех случаях, когда правления создавались на началах коллегиальности, преобладали коллегии в составе трех человек³.

В 1920 году коллегии (преимущественно сокращенные) действовали в средних и высших звеньях административно-хозяйственного аппарата. Здесь они более, чем единоначалие, отвечали задачам регулирования промышленности — разрабатывать основы экономической политики, общий хозяйственный план и общие нормы, направлявшие государственную промышленность по пути социалистического строительства. Сокращенные коллегии управляли объединенными и комбинированными предприятиями, где требовалось согласовывать и примерять интересы производств и организаций. Сокращенные коллегии управляли и отдельными предприятиями — самостоятельными производственными единицами. Здесь коллегии организовывались и сохранялись, когда они подтвердили свою полезность либо же когда по причине сложности или больших размеров производства единоличному правлению было затруднительно справиться с ним. 13 июня 1920 г. ЦПТИ подтвердило коллегиальную форму правления Луганского паровозостроительного завода, учитывая трудности управления этим предприятием⁴. При этом коллегиальное правление создавалось всякий раз с разрешения высших хозяйственных органов и ЦК соответствующего профсоюза.

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 157; т. 37, стр. 365—366; т. 39, стр. 45—46; «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 483.

² ЦГАОР УССР, ф. 34, оп. 2, д. 346, л. 35.

³ См. там же, ф. 573, оп. 1, д. 205, л. 25.

⁴ См. там же, ф. 34, оп. 2, д. 346, л. 34; ф. 573, оп. 1, д. 16, л. 43; д. 32, л. 40; д. 145, л. 47; д. 205, л. 25; ф. 575, оп. 1, д. 1, л. 45.

В конечном счете, несмотря на то, что организация единоличных правлений в государственных предприятиях УССР получила в 1918—1920 гг., особенно во второй половине 1920 года, большой размах, начала коллегиальности в управляющем аппарате и предприятий, и регулирующих промышленность органов в декабре 1920 года все еще преобладали¹. И потому нельзя согласиться с выводом, будто 1919 год — это период коллегиального управления, а 1920 год — период единоначального управления². 1918—1920 гг. — это период перехода от коллегиального к единоначальному управлению государственным предприятием. Это период, когда в управлении одними предприятиями практиковалась коллегиальность, а в управлении другими предприятиями — единоначалие, в зависимости от того, какая из этих форм наилучшим образом обеспечивала развитие социалистического производства.

Единоличные правления в одних предприятиях, коллегии в других — это одно из выражений правильного сочетания единоначалия и коллегиальности, столь важного для рационального управления социалистическим предприятием.

Несмотря на незавершенность перехода к единоначалию, в течение 1918—1920 гг. обнаружили основные закономерности этого процесса: постепенность перехода, использование специфических — переходных, или комбинированных, организационных форм, активное участие в создании и поддержании единоначального управления широких масс трудящихся.

Н. А. ПРИДВОРОВ, кандидат юридических наук

ЛЕНИНСКАЯ ИДЕЯ СОЦИАЛЬНОГО РАВЕНСТВА ЧЕЛОВЕКА И ЕЕ ВОПЛОЩЕНИЕ В ПЕРВЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТАХ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

В. И. Ленин рассматривал проблему достоинства человека, прав личности в неразрывной связи с общест-

¹ См. «Народное хозяйство Украины» 1922 г. № 7—10, стр. 10.

² См. Л. Гинцбург, Управление хозяйством в первые годы пролетарской диктатуры, 1933, стр. 49.

венными отношениями, с конкретно-историческими связями личности и общества, личности и государства.

Вопросы человека как личности, а вместе с ними идея человеческого достоинства, как правильно отмечалось в философской¹ и юридической литературе², начали разрабатываться В. И. Лениным с начала его революционной деятельности. В начальный период развития революционного движения В. И. Ленин писал в 1901 году: «Развитие городской жизни, рост промышленности, распространение грамотности, все это заронило и в темные массы стремление к лучшей жизни и сознание человеческого достоинства»³.

В многочисленных работах дооктябрьского периода В. И. Ленин неоднократно подвергал анализу различные формы социального неравенства (политическое, классовое, национальное и т. д.), которые постоянно унижают достоинство человека. «Покуда русские рабочие, как и весь русский народ, остаются бесправными перед полицейским правительством, покуда они не имеют политических прав,— никакие реформы не будут действительны»⁴. В этой же работе он отмечал, что «закон остается пустой бумажкой, одной из тех нарядных и лживых вывесок, которыми наше правительство старается подкрасить прогнившее насквозь здание полицейского произвола, бесправия и угнетения рабочих»⁵.

В. И. Ленин подвергает уничтожающей критике пороки капиталистического общества. Он выражает справедливый упрек защитникам «моральных ценностей» этого общества. Исключительное значение для ликвидации социального неравенства, ущемляющего человеческое достоинство, В. И. Ленин придавал свержению буржуазно-помещичьего строя, отмене старого законодательства. «Отмена всех законов,— писал он,— стесняющих свободу слова, совести, собраний, печати, союзов, стачек, уничтожение всех учреждений, ограничи-

¹ См. В. А. Малинин, В. И. Ленин и проблемы становления личности при социализме («Философские науки» 1967 г. № 3, стр. 3—13).

² См. В. М. Чхиквадзе, Вопросы социалистического права и законности в трудах В. И. Ленина, Госюриздат, 1960.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 4, стр. 416.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 2, стр. 282.

⁵ Там же, стр. 288.

вающих эту свободу, должны быть немедленны, реальные, обеспечены и проведены на деле»¹.

В осуществлении этой цели В. И. Ленин особую роль отводил рабочему классу, его диктатуре. «Диктатура пролетариата есть единственный шаг к равенству и демократии *на деле*, не на бумаге, а в жизни, не в политической фразе, а в экономической действительности»².

Связывая истинное достоинство человека с политическим, экономическим, классовым, национальным равенством, В. И. Ленин не отрывал его и от прав человека. В этом смысле написанный В. И. Лениным в 1902 году «Проект программы Российской социал-демократической рабочей партии» полностью пронизан идеей достоинства человека. Она выражена в том, что РСДРП в качестве одной из своих задач требовала предоставления трудящимся России всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании во все представительные собрания; неприкосновенности личности и жилища граждан; неограниченной свободы совести, слова, печати, собраний, стачек и союзов; свободы передвижения; уничтожения сословий и полного равноправия всех граждан независимо от пола, религии и расы; признания права на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства, и т. п.³.

Сформулированные В. И. Лениным политические задачи и требования партии стали программой борьбы за социальное освобождение. При этом В. И. Ленин учил, что революционная борьба пролетариата воспитывает людей, поднимает в них человеческое достоинство, возвышает их над уровнем обыденных интересов.

Утверждение прав личности и освобождение человека от власти капиталистических монополий, от гнета капитала В. И. Ленин связывал с социалистической революцией. «Чтобы завоевать действительное равенство и настоящую демократию для трудящихся, для рабочих и крестьян... необходимо свергнуть иго капитала, свергнуть эксплуататоров, подавить их сопротивление»⁴. Именно социалистическая революция, уничтожив частную собственность на орудия и средства производства

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 12, стр. 67.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 217.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 6, стр. 206.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 495.

и обеспечив переход всей власти в руки народа, в октябре 1917 года создала решающие предпосылки для утверждения достоинства человека.

В первых актах Советского государства, воплотивших в себе ленинские идеи достоинства и ценности человека, были заложены основы совершенно нового правового института свободы личности. «Впервые,— писал П. И. Стучка,— право приступает к раскрепощению человека на деле, а не только на словах»¹.

Одним из таких актов, ликвидировавшим социальное неравенство, был утвержденный ВЦИК 23(10) ноября 1917 г. декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»². Этот декрет аннулировал ранее действовавшие и унижающие человеческое достоинство юридические нормы, закрепляющие политическое и правовое неравенство людей. Он отменял все существовавшие ранее сословия и связанные с ними привилегии, преимущества. Им были также отменены все сословные организации и учреждения, а равно все гражданские чины и установлено одно общее для всего населения России наименование — гражданин Российской Республики. В опубликованной 15 ноября 1917 г. «Декларации прав народов России» были установлены незыблемые принципы Советского многонационального государства, закреплено правовое равенство всех национальностей и рас, населяющих нашу страну. В частности, в ней Советское правительство установило основные начала своей деятельности по национальному вопросу: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; 3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России³.

Другими своими декретами, в частности «О переходе власти и средств производства в руки трудящихся» (18 ноября 1917 г.), «О национализации банков» (27 декабря 1917 г.), Советское государство, уничтожив эко-

¹ П. И. Стучка. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права, Рига, 1964, стр. 259.

² СУ РСФСР 1917 г. № 3, ст. 31.

³ СУ РСФСР 1917 г. № 2, ст. 18.

номические основы угнетения трудящихся масс, создало объективные возможности для достижения иных видов социального равенства, что привело к пробуждению у трудящихся чувства собственного достоинства. «То равенство граждан, независимо от пола, религии, расы, национальности, которое буржуазная демократия всегда и везде обещала, но нигде не провела и, в силу господства капитализма, провести не могла, Советская власть, или диктатура пролетариата, осуществляет сразу и полностью, ибо в состоянии сделать это только власть рабочих, не заинтересованных в частной собственности на средства производства и в борьбе за раздел и передел их»¹.

Свое дальнейшее развитие и воплощение ленинская идея социального равенства людей получила в первой Конституции Советского государства, подготовленной специальной комиссией во главе с В. И. Лениным. Она в законодательном порядке закрепила диктатуру пролетариата в форме Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов; Республику Советов как государственную форму диктатуры пролетариата и другие решающие предпосылки для утверждения достоинства и ценности человеческой личности. Эти предпосылки заключались также и в том, что Конституция РСФСР 1918 года подтверждала отмену частной собственности, передачу в собственность социалистического государства всех лесов, недр, вод. Она подвела итог победам рабочего класса и крестьянства в социалистической революции.

Идея достоинства и ценности личности была отражена в написанной В. И. Лениным «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа»², которая по его инициативе была включена в Конституцию РСФСР в качестве вводной ее части. Декларация объявляла, что основной задачей Советской власти является уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы. В ней наряду с признанием достоинства и ценности конкретной личности был четко выражен принцип уважения достоинства любого народа. В частности, раздел первый Декла-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 500.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 221—223.

рации объявлял, что Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций Федерацией Советских национальных республик. Провозглашение данного принципа государственного устройства, выражающего давнюю мечту народов, означало уважение национального достоинства народов.

Ленинская идея социального равенства личности также нашла воплощение в первых советских кодексах, которые разрабатывались под руководством и при участии В. И. Ленина. Так, принятые ВЦИК и СНК РСФСР и подписанные В. И. Лениным декрет от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния»¹, декрет от 19 декабря 1917 г. «О расторжении брака»² и принятый 16 сентября 1918 г. в их развитие первый советский Семейный кодекс создали совершенно новое социалистическое семейное право.

Эти акты дали ответы на многие выдвинутые жизнью вопросы. Они закрепляли равенство супругов в личных и имущественных отношениях, провозглашали свободу заключения брака и развода. Они создали возможность для невиданно широкого развития и общественного применения творческих сил женщины, чем поднимали гражданское и личное достоинство советской женщины.

В. И. Ленин, придавая большое значение правоприменительной и правоохранительной деятельности Советского государства, писал: «То, что мы уже декретировали, мы далеко недостаточно еще провели в жизнь, и главная задача момента состоит именно в сосредоточении всех усилий на деловом, практическом *осуществлении* основ тех преобразований, которые уже стали законом (но не стали еще реальностью)»³. В этом плане принципиальное значение имеют ленинские указания по поводу обеспечения возможности осуществления предоставленных гражданам прав. Данная возможность состояла в создании и совершенствовании советского государственного аппарата, а особенно его специальных органов, имеющих своей непосредственной задачей обеспечение и охрану прав граждан. Именно вновь создаваемые органы государственного аппарата призваны были непосредственно обеспечить проведение в жизнь

¹ СУ РСФСР 1917 г. № 11, ст. 160.

² СУ РСФСР 1917 г. № 10, ст. 152.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 182.

первых советских законодательных актов. Они должны были создать не только условия для реализации прав, а также непосредственно охранять права от различного рода посягательств, восстановление нарушенных прав. Ленинский принцип полного и фактического обеспечения в осуществлении прав граждан был положен в основу работы всех государственных учреждений. Этот принцип и сейчас является основополагающим в деятельности Советского общенародного государства.

А. Т. БАРАБАШ, кандидат юридических наук

ВОПРОСЫ ТРУДОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В РАБОТАХ В. И. ЛЕНИНА

Изучение ленинского наследия по вопросам трудовой дисциплины, ее роли в построении социалистического общества, способах и методах ее внедрения, воспитания у трудящихся дисциплины и самодисциплины имеет большой теоретический и практический интерес особенно в настоящее время — в период строительства коммунистического общества. Огромные задачи, стоящие перед нашей страной по созданию материально-технической базы коммунизма, научно-техническая революция, необходимость быстрого роста эффективности социалистического производства требуют дальнейшего укрепления дисциплины и организованности, четкого и добросовестного выполнения каждым рабочим и служащим порученного ему участка работы или трудовых заданий. Новая система планирования и экономического стимулирования промышленного производства создает решающие условия для усиления материальной заинтересованности рабочих и служащих в общих результатах работы, правильного сочетания их личных интересов с интересами предприятий, его коллектива и всего общества, стимулирует приложение каждым трудящимся всех сил для решения сложных задач научно-технического прогресса.

1. В своих работах В. И. Ленин глубоко раскрыл классовую сущность дисциплины труда, показал ее ре-

шающее значение для строительства социализма. Если капиталистическая организация общественного труда, как писал В. И. Ленин, держалась на дисциплине голода, то коммунистическая организация общественного труда, к которой первым шагом является социализм, держится и, чем дальше, тем больше будет держаться на свободной и сознательной дисциплине самих трудящихся, свободных от эксплуатации¹. При социализме трудящиеся впервые получили возможность работать на себя, опираясь на новейшие достижения техники и культуры. Теперь дело социалистического строительства, развитие производства, рост жизненного уровня масс зависят от дисциплины и организованности рабочих и служащих. Указывая на необходимость дисциплины в деле строительства социализма, В. И. Ленин подчеркивал, что она должна создаваться на совершенно новых началах. Это должна быть более высокая общественная дисциплина, в основе которой лежит доверие к организованности трудящихся масс, это должна быть дисциплина товарищеская, дисциплина всяческого уважения, дисциплина самостоятельности и инициативы, дисциплина самих трудящихся².

Процесс воспитания новой дисциплины очень длительный, он займет целую историческую эпоху. На быстрый успех в этом деле претендовать нельзя, так как наряду со строительством новой приходится разрушать старую дисциплину капиталистического общества, старые традиции и привычки в сознании трудящихся.

Несмотря на то, что подавляющее большинство рабочих и служащих сознательно и добросовестно выполняет свои трудовые обязанности, встречаются и нарушения трудовой дисциплины. Эти нарушения не являются собственным порождением и проявлением социалистического общества, внутренне ему не присущи. Более того, они чужды нашему общественному строю, так как принципы и устои социализма, в том числе отсутствие эксплуатации человека человеком, нищеты, кризисов, безработицы, товарищеское сотрудничество участников трудового процесса, социалистические принципы трудового права, сущность закрепляющего их законода-

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 13—14.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 500; т. 35, стр. 310; т. 36, стр. 385—386.

тельства соответствуют жизненным интересам всех трудящихся и правильно сознаваемым интересам каждого работника. Это обуславливает необходимость решительной борьбы со всякого рода проявлениями недисциплинированности и неорганизованности и вместе с тем является объективным условием успеха в укреплении дисциплины, воспитании коммунистического отношения к труду.

2. Большое значение имеют работы В. И. Ленина для понимания социальной значимости нарушений трудовой дисциплины и определения роли государства, права и морали в воспитании сознательной дисциплины труда.

По своей социальной сущности дисциплинарные проступки вредны для интересов общества, отдельных предприятий (учреждений), их коллективов, а также отдельных рабочих и служащих. Это — пережитки прошлого в сознании, «родимые пятна» капиталистического общества¹. Являясь общественно вредными деяниями, дисциплинарные проступки все же качественно отличаются от преступлений. На это обстоятельство обращал внимание еще К. Маркс. Он подчеркивал, что преступление, в отличие от проступков, не просто вредное деяние, оно нарушает условия существования общества². В. И. Ленин в своих трудах также обращал внимание на необходимость отличать проступки от преступлений, которые являются не только вредными, но и опасными для общества. Отмечая неправильность приравнивания неявки на работу к неявке в суд, который ведет борьбу с преступлениями, и отношения к рабочим так же строго, как и ко всяким мошенникам, вора и т. п., он писал: «Всякий понимает, почему так строги правила о явке в суд,— потому что преследование преступлений касается всего общества. Но явка рабочего на работу вовсе не касается всего общества, а только одного фабриканта, и притом одного рабочего легко заменить другим, чтобы работа не останавливалась»³. В силу того, что квалификация различных видов правонарушений в качестве проступка или преступления имеет важное значение, так как от этого зависят, как указывал К. Маркс, тысячи челове-

¹ См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 19, стр. 18.

² См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 8, стр. 531.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 2, стр. 29—30.

ских судеб и нравственная физиономия общества¹, долг законодателя «...не превращать в преступление то, что имеет характер проступка»².

Государство не может произвольно квалифицировать нарушения устанавливаемых им законов, если не хочет поставить под угрозу систему общественных отношений. Эта квалификация определяется конкретной исторической обстановкой. Социальная значимость некоторых деяний может меняться в зависимости от социально-политических условий, нарушать или нет условия существования общества, а следовательно, быть проступком или преступлением. Это наглядно видно на примере прогула без уважительных причин, который в предвоенные годы, в период войны с фашистской агрессией в нашей стране расценивался как преступление, а в настоящее время — как дисциплинарный проступок.

Признание нарушений трудовой дисциплины вредным явлением, но не опасным по своей социальной значимости в конкретной исторической обстановке определяет и способы борьбы с ними. Воспитание дисциплины и самодисциплины осуществляется главным образом общественно-моральными средствами, убеждением. Однако это нисколько не исключает применения государственно-правовых средств к тем отдельным рабочим и служащим, которые не желают добросовестно трудиться, надлежащим образом выполнять свои обязанности.

В. И. Ленин подчеркивал, что нашим главным средством повышения самодисциплины трудящихся и для перехода от старых, никуда не годных, приемов работы или приемов отлынивания от работы в капиталистическом обществе является организация труда, критика, самокритика, самодисциплина, сила примера, основанная на убеждении, на заинтересованности в облегчении труда и в увеличении суммы потребления для тех, кто эту организацию провел, соревнование³. Однако необходимо использовать и принуждение, при надлежащей организации труда, чтобы сделать реальными усилия, направленные на укрепление трудовой дисциплины и

¹ См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 13, стр. 516.

² К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 1, стр. 131.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 145, 146; т. 42, стр. 150—151.

предупреждение всяких проявлений недисциплинированности и неорганизованности. «Мы были бы смешными утопистами,— писал В. И. Ленин,— если бы воображали себе, что подобная задача осуществима на другой день после падения власти буржуазии, т. е. в первой стадии перехода от капитализма к социализму, или — без принуждения. Без принуждения такая задача совершенно не выполнима»¹. Органом государства, осуществляющим такое принуждение, по мнению В. И. Ленина, должны быть советские суды, на которые ложится громадная задача воспитания у населения трудовой дисциплины. Такие суды должны быть организованы в самом широком масштабе с распространением их деятельности на всю трудовую жизнь страны. «Лишь подобные суды,— отмечал В. И. Ленин,— при условии участия в них самых широких масс трудящегося и эксплуатируемого населения, сумеют в демократических формах сообразно с принципами Советской власти добиться того, чтобы пожелания дисциплины и самодисциплины не остались голыми пожеланиями»².

Указания В. И. Ленина о социальной значимости нарушений трудовой дисциплины позволили Советскому государству и обществу определить пути и средства борьбы с ними. Поскольку дисциплинарные проступки не имеют общественно опасного характера, как правило, менее сложны по юридическим и фактическим составам, чем преступления, и бороться с ними легче, государство предварительно не устанавливает их юридические составы. Трудовое законодательство объявляет дисциплинарным проступком всякое неисполнение трудовой обязанности, независимо от того, в чем конкретно оно проявляется. Выявление его и привлечение к дисциплинарной ответственности виновных лиц осуществляются не специальными органами государства, как это имеет место в отношении преступлений, а непосредственно администрацией предприятий (учреждений) или вышестоящими должностными лицами или органами. Санкции за нарушения трудовой дисциплины носят, как правило, характер осуждения виновных лиц, а сама дисциплинарная ответственность имеет много общего, как по своему су-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 163.

² Там же, стр. 163.

шеству, так и по форме и порядку применения, с политико-моральными средствами воспитания. Трудовое право не знает такой дисциплинарной санкции, как штрафы, и в этом нашли отражение идеи В. И. Ленина о неприемлемости их, как капиталистического средства, для воспитания трудовой дисциплины в социалистическом обществе¹. Наконец, социальная значимость дисциплинарных проступков позволяет широко использовать в борьбе с ними, в воспитании дисциплины и самодисциплины общественно-моральное воздействие со стороны коллективов предприятий (учреждений) и их общественности.

3. Большое внимание уделял В. И. Ленин обоснованию необходимости трудовой дисциплины, дисциплинарной власти руководителей трудового процесса в условиях социалистической демократии. Существовало распространенное мнение, будто единоличная распорядительная, дисциплинарная власть и демократия — несовместимы. Отвергая подобные неправильные взгляды на соотношение дисциплинарной власти и демократии, В. И. Ленин показал, что демократический принцип организации в той высшей форме, в которой он осуществлен Советами: в активном участии трудящихся масс не только в обсуждении общих правил, постановлений и законов, контроле за их исполнением, но и в непосредственном их исполнении, вовсе не допускает малейшего хаоса или малейшего беспорядка относительно того, кто ответствен в каждом отдельном случае за определенные исполнительские функции, за проведение в жизнь определенных распоряжений, за руководство определенным процессом общего труда в известный промежуток времени². В. И. Ленин подчеркивал, что трудящиеся должны иметь право выбирать себе ответственных руководителей, но это вовсе не допускает оставление процесса коллективного труда без руководства, без точного установления ответственности руководителя за ход трудового процесса, без строгого порядка, создаваемого его волей, связывающей всех работающих в один хозяйственный орган, в один четко работающий трудовой коллектив. Социализм порожден крупной машинной индуст-

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 2, стр. 30—31; т. 6, стр. 208—209.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., 36, стр. 156—157.

стрией, и дисциплина, порядок, подчинение работающих ответственным руководителям — это объективная необходимость, и к ней следует приспособить советские демократические учреждения. Необходимо, писал В. И. Ленин, «...строжайше отделить дискуссии и митингования от беспрекословного исполнения всех предписаний руководителя. Это значит — отделить необходимую, полезную и вполне признаваемую любым Советом подготовку масс к проведению известной меры и к контролю за проведением этой меры, — отделить от самого этого проведения.., чтобы не получилось того многовластия и той безответственности, от которых мы невероятно страдаем в настоящее время...»¹.

4. Важное значение для укрепления дисциплины имеют идеи В. И. Ленина о научной организации труда, четком определении трудовых обязанностей и об ответственности каждого работника за порученную ему работу или участок работы, о его самостоятельности и инициативе при исполнении трудовых обязанностей.

Организация труда в предприятии (учреждении) и выполнение поставленных перед ней задач осуществляются, если говорить в самом общем плане, путем определения трудовой обязанности, которую должен выполнять каждый член трудового коллектива. В трудовом договоре определяется трудовая функция, какую будет выполнять рабочий или служащий, подчиняясь трудовому режиму, распорядку предприятия (учреждения). Конкретизация содержания этой обязанности, а также порядок и способы ее исполнения регулируются действующим законодательством, положениями, инструкциями, распоряжениями руководителей работ. Совместная работа трудового коллектива, особенно в условиях научно-технического процесса, требует, чтобы каждый рабочий и служащий, начиная от директора и кончая рабочим, точно знал свою трудовую обязанность. При этом чем точнее она установлена, тем более согласованно и плодотворно будет осуществляться трудовой процесс, выполняться общая задача. Трудовая обязанность предполагает также точное установление ответственности каждого за порученный участок работы. Успешная работа, подчеркивал В. И. Ленин, невозможна без уста-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 158.

новления «...самой точной ответственности каждого из состоящих на любой советской должности лиц за выполнение определенных, ясно и недвусмысленно очерченных, заданий и практических работ»¹.

Точное установление и осуществление обязанностей и ответственности имеют решающее значение для четкой организации трудового процесса и выполнения задач предприятия (учреждения). В свете сказанного становится понятной важность различного рода положений, инструкций, тарифно-квалификационных справочников, в которых бы четко были закреплены трудовые права и обязанности в трудовом правоотношении каждого рабочего или служащего.

В. И. Ленин считал необходимым понимание каждым рабочим или служащим значения и практического осуществления научной организации своего труда и рабочего места, поскольку она содействует наилучшему выполнению его обязанностей. В первые годы Советской власти в приемной Ильича была вывешена «Памятка-правила» о том, как надо работать, в подзаголовке которой указывалось: «Мы проведем на работе лучшую часть своей жизни. Нужно же научиться работать так, чтобы работа была легка и чтобы она была постоянной жизненной школой». В. И. Ленин очень ценил эту памятку. В ней указывалось, как следует организовать свою работу, чтобы она шла ровно, быстро, как ее надо начинать и заканчивать, в общем делать так, чтобы работа доставляла удовлетворение и приносила наибольший успех. При этом В. И. Ленин придавал большое значение культуре работы. Он считал, что каждый рабочий или служащий в процессе труда должен соблюдать общие правила поведения, которые необходимы для обеспечения нормального хода трудового процесса. Им был подписан один из декретов, имевший своей целью повышение трудовой дисциплины. В нем в качестве дисциплинарного проступка признавались не только опоздания, прогулы, небрежное отношение к своим обязанностям, несоблюдение правил чистоты и безопасности и т. д., но и хулиганство, непристойность поведения и грубость в предприятии или учреждении или во время работы².

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 365.

² СУ РСФСР 1921 г. № 23—24, ст. 142.

К сожалению, в настоящее время не во всех действующих актах о дисциплине содержится требование о соблюдении в процессе труда общих правил поведения, правил социалистической морали. Нет, например, их и в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка. Общие нормы права и морали служат источником толкования надлежащего поведения рабочего или служащего в трудовом процессе. Однако на рабочего и служащего не возлагается правовая обязанность поступать сообразно требованиям общих норм права и морали при совершении им действий, которые не относятся к исполнению обязанностей по трудовому правоотношению. Поэтому не является нарушением трудовой дисциплины несоблюдение рабочим или служащим норм, которые не охватывают его обязанностей в сфере трудового правоотношения.

Учитывая, что обязанность рабочего или служащего соблюдать в процессе труда общие правила поведения имеет важное значение для обеспечения нормальной трудовой обстановки, а следовательно, и нормального осуществления трудового процесса, следует отразить ее в общесоюзном и республиканском законодательстве о труде.

В деле выполнения задач, поставленных перед предприятием (учреждением), воспитания и укрепления дисциплины и самодисциплины В. И. Ленин придавал важное значение самостоятельности и творческой инициативе работника в труде¹. Социалистический характер трудовых отношений, товарищеское сотрудничество и заинтересованность всех членов трудового коллектива предприятия (учреждения) в выполнении поставленных перед ним задач делают не только возможным, но и обязательным для каждого члена коллектива максимума сознательности и добросовестности, самостоятельности и инициативы при выполнении порученных ему трудовых заданий. Самостоятельность и инициатива должны восполнить отсутствие указаний относительно характера и способов выполнения поставленной перед работником трудовой задачи в той или иной производственной обстановке, ситуаций, складывающихся в ходе

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 500; т. 37, стр. 450.

трудового процесса, которые заранее невозможно предусмотреть в самой подробной инструкции, положении и т. п. При этом рабочий или служащий, естественно, не может выходить за пределы прав, предоставленных ему трудовым договором или теми актами, которые определяют характер его трудовых задач.

Обязанность проявлять необходимую для надлежащего выполнения своих трудовых обязанностей инициативу является общей для каждого рабочего или служащего. Однако она не нашла своего отражения в некоторых актах о дисциплине, например в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка. Следует закрепить ее в кодексах законов о труде в качестве общей обязанности всех рабочих и служащих.

5. Трудовой процесс коллективного труда весьма динамичен, руководство им не может быть обеспечено лишь заранее установленными правилами, инструкциями, положениями. В процессе труда неизбежно руководство рабочими и служащими со стороны руководителей трудового процесса, а их распоряжения и приказы обязательны для рабочих и служащих в целях обеспечения успеха коллективной работы.

Поэтому социализм *«...требует беспрекословного повиновения масс единой воле руководителей трудового процесса»*¹.

Приказы, распоряжения могут лишь конкретизировать те обязанности, которые установлены договором, законом и всеми теми актами, которые регулируют трудовое отношение. Их содержание и обязательная сила основываются на этих актах.

Приказы и распоряжения должны быть законными. В тех случаях, когда незаконность приказа или распоряжения не является очевидной, они должны считаться действительными впредь до их отмены в установленном порядке. Трудовой процесс несомненно бы пострадал, если бы каждому рабочему или служащему была предоставлена возможность считать ничтожным каждое распоряжение, приказ, в действительности которого у него может возникнуть то или иное сомнение. Поэтому с распоряжением руководителей работ следует связывать, по общему правилу, известное предположение о их правомерности,

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 200.

а следовательно, и обязательности для рабочего или служащего. Если последний твердо не уверен, а лишь предполагает их незаконность, он должен все же начать их выполнение с тем, чтобы в ходе выполнения обжаловать распоряжения руководителя работ в установленном порядке. Для лишения таких распоряжений юридической силы в большинстве случаев требуется особое постановление компетентных на то органов, констатирующих недействительность распоряжения или приказа. Подобное решение вопроса о выполнении распоряжений, приказов руководителей работ может обеспечить единство воли, необходимое для успеха коллективной работы, о которой писал В. И. Ленин, и способствовать укреплению трудовой дисциплины, выполнению задач, стоящих перед предприятием (учреждением).

*А. И. РОГОЖИН, доктор юридических наук,
Л. Н. МАЙМЕСКУЛОВ, кандидат юридических наук*

ЛЕНИНСКИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧК

(на материалах РСФСР и УССР)

В ведущейся ныне идеологической борьбе против социалистических стран идеологи капитализма часто подвергают нападкам деятельность карательных органов Советской власти и в особенности ЧК.

Сейчас нет необходимости доказывать историческую оправданность красного террора и всей деятельности ЧК, она была понятна даже отдельным представителям либеральной буржуазии¹.

Создание органов ЧК и вся их деятельность проходили под неослабным руководством Коммунистической партии и лично В. И. Ленина. ЦК РКП(б) неоднократно

¹ Зигурд Ибсен, сын норвежского писателя Генрика Ибсена, бывший премьер-министр Норвегии, в серии статей «Маркс и Ленин» писал, например, что в применении большевиками террора ничего нового не было, что так было во всех революциях (Зигурд Ибсен, О большевиках и Ленине, см. «Коммунист», орган Киевского губкома КП (б) У № 82, 17 апреля 1921 года).

указывал, что «ЧК созданы, существуют и работают лишь как прямые органы партии, по ее директивам и под ее контролем»¹.

Партия и лично В. И. Ленин требовали от чекистов решительности и твердости в подавлении контрреволюции, беспощадности к белогвардейцам, заговорщикам, шпионам, бандитам и их пособникам. Когда в республике был введен красный террор, В. И. Ленин, обращая внимание на колебания при его применении, писал: «Мы компрометируем себя: грозим даже в резолюциях Совдепа массовым террором, а когда до дела, *тормозим* революционную инициативу масс, *вполне* правильную»². Однако ни партия, ни В. И. Ленин никогда не считали террор политикой, пригодной на все случаи. Насилие исторически оправдано лишь тогда, учил В. И. Ленин, когда оно применяется большинством к сопротивляющемуся меньшинству. В. И. Ленин неоднократно подчеркивал это и предостерегал тех коммунистов, которые под влиянием условий гражданской войны склонны были универсализировать метод принуждения. Еще в 1919 году, в самый разгар гражданской войны, В. И. Ленин, выступая на VIII съезде РКП(б), указывал, что насилие необходимо для того, «чтобы раздавить буржуазию и те силы, которые грозили раздавить нас. Все это было необходимо, без этого мы не могли бы победить. Но если подобным же образом действовать по отношению к среднему крестьянству, — это будет таким идиотизмом, таким тупоумием и такой гибелью дела, что сознательно так работать могут только провокаторы»³. В этом кроется, в частности, принципиальное различие между мелкобуржуазным террором и деятельностью ЧК. Якобинцы, например, видели в терроре панацею от всех бед, но не умели поставить пределы и границы террору и в результате сами оказались его жертвой.

Большевики никогда не считали насилие средством решения организаторских задач государства и рассматривали террор как чисто военную меру. Это положение было четко сформулировано В. И. Лениным на VIII съезде партии: «Прекрасная вещь революционное насилие и диктатура, если они применяются, когда следует

¹ «Известия ВУЦИК» 8 февраля 1919 г.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 50, стр. 106.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 38, стр. 199—200.

и против кого следует. Но в области организации их применять нельзя»¹.

В 1922 году, когда военные вопросы были решены, аппарат революционного террора — ЧК — был ликвидирован. На недовольство крестьян политикой военного коммунизма Советская власть ответила не насилием, а целым рядом глубоких экономических преобразований, идущих навстречу трудящимся массам.

Руководство Коммунистической партии было высшим законом в деятельности органов ЧК. В подписанной Ф. Э. Держинским инструкции подчеркивалось, что «в своей работе чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности должна опираться на местные комитеты партии коммунистов»². В приказе от 6 мая 1920 г. всем коммунистам — работникам ЧК — вменялось в обязанность поддерживать тесную связь с партийными организациями³. 23 июля 1920 г. Ф. Э. Держинский обратился к заместителю председателя ВЧК И. К. Ксенофонтову с письмом о принципах работы коллегии ВЧК, одобренных ЦК РКП(б). В этом письме указывается на необходимость выделить для связи ВЧК с ЦК РКП(б) по политическим вопросам В. Р. Менжинского, который должен был систематически докладывать в ЦК РКП(б) о делах, находящихся в производстве ВЧК и имеющих большое значение⁴. Ф. Э. Держинский, по словам В. Р. Менжинского, «был самым строгим критиком своего детища». Ф. Э. Держинский боялся, чтобы в ЧК не завелась червоточина, чтобы она не стала самодовлеющим органом, чтобы не получилось отрыва ее от партии, наконец, чтобы ее работники не разложились, пользуясь громадными правами в обстановке гражданской войны⁵.

Партия проявляла постоянную заботу об укреплении ЧК надежными, проверенными коммунистами. 24 декабря 1919 г. ЦК партии обратился с директивным письмом ко всем губернским и уездным партийным комитетам, в котором парткомам было предложено направлять в ор-

1 В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 38, стр. 149.

2 «Из истории ВЧК», Госполитиздат, 1958, стр. 194.

3 «Из истории ВЧК»; стр. 390.

4 ЦПА ИМЛ, ф. 17, оп. 2, д. 2, л. л. 1—2.

5 ЦГАОР СССР, Коллекция документов по истории ВЧК, д. 1,

ганы ЧК лучших, наиболее стойких и проверенных коммунистов¹.

Во главе ВЧК был поставлен выдающийся революционер-ленинец, ближайший соратник В. И. Ленина — Ф. Э. Дзержинский. Руководящими работниками ЧК являлись такие выдающиеся партийные и государственные деятели, как Г. К. Орджоникидзе, Н. А. Скрышник, В. Р. Менжинский, М. С. Кедров; видные большевиколенинцы — М. Я. Лацис, В. Н. Манцев, Я. Х. Петерс, И. К. Ксенофонов и др. ЦК РКП(б) неоднократно направлял для работы в органах ЧК значительные группы коммунистов. Так, в мае 1920 года ЦК РКП(б) направил группу ответственных работников-коммунистов для работы в ВЧК и ее особых отделах². Центральным Комитетом было дано указание губернским парткомам укреплять партийный состав губернских ЧК и в случае мобилизации коммунистов из органов ЧК заменять выбывших равноценными³. ЦК партии и лично В. И. Ленин оказывали большую помощь в создании органов ЧК не только в РСФСР, но и в других братских республиках. Так, в начале 1918 года В. И. Ленин принял большую группу коммунистов с Украины, в том числе и будущего председателя Всеукраинской ЧК, члена ЦК КП(б)У И. И. Шварца, и дал им ряд рекомендаций по вопросам партийной и советской работы⁴. В апреле 1919 года на Украину был направлен с большой группой чекистов-большевиков один из организаторов и руководителей ВЧК М. Я. Лацис (Судрабс), член партии с 1904 года, профессиональный революционер. Перед отъездом М. Я. Лациса на Украину В. И. Ленин встретился с ним и в беседе предложил развернуть там самую беспощадную борьбу с контрреволюцией, твердо проводить в политике Всеукраинской ЧК линию РКП(б), решительно бороться с националистической контрреволюцией⁵. В начале 1920 года ЦК РКП(б) направил на Украину члена коллегии ВЧК В. Н. Манцева, рекомендовав его начальником

¹ ЦГАОР СССР, Коллекция документов по истории ВЧК, д. 1.

² ПА ИИП КПУ, ф. 17, оп. 7, д. 120, л. 134.

³ ПА ИИП ЦК КПУ, ф. 17, оп. 7, д. 120, л. 369.

⁴ Слогоди про перший з'їзд КП(б)У, Держполітвидав, Київ, 1958, стор. 2.

⁵ ЦПА ИИЛ, сектор В. И. Ленина, отдел рукописей, М. Я. Лацис, Воспоминания о В. И. Ленине, стр. 39—40.

Центрального управления чрезвычайных комиссий. Одновременно по решению ЦК РКП(б) были сформированы чекистские группы для оказания помощи в организации ЧК в отдельных украинских губерниях¹. Такие группы были направлены в Одесскую, Екатеринославскую, Полтавскую и другие губернии. 5 мая 1920 г. для оказания помощи в работе Всеукраинской ЧК ЦК РКП(б) направил на Украину с отрядом чекистов в 1400 человек председателя ВЧК Ф. Э. Дзержинского². На него была возложена задача — укрепить тыл Юго-Западного фронта и мобилизовать все силы на борьбу с бандитизмом. 29 мая 1920 г. Ф. Э. Дзержинский приказом Реввоенсовета Юго-Западного фронта был назначен начальником тыла фронта³. С апреля до середины июля 1920 года Ф. Э. Дзержинский работал на Украине. Уезжая в июле 1920 года с Украины, Ф. Э. Дзержинский писал украинским чекистам, что залог успешности их работы в тесной связи с В. И. Лениным и партией. «Вам необходимо, — указывал Ф. Э. Дзержинский, — обо всем важном сообщать систематически товарищу Ленину и ЦК»⁴.

В мае 1920 года ЦК РКП(б) вновь направляет значительное число коммунистов для оказания помощи Всеукраинской ЧК⁵. К концу 1920 года в аппарате ВУЧК около 40% сотрудников были коммунистами. Для сравнения можно указать, что в судебных органах Украины в 1920 году коммунистов было лишь 21,5%⁶. Важной задачей партии по руководству органами ЧК В. И. Ленин считал контроль за их деятельностью. В декабре 1918 года Совет рабоче-крестьянской обороны РСФСР создал комиссию под председательством В. И. Ленина для разработки мер по укреплению ЧК. 3 декабря 1918 г. на заседании этой комиссии В. И. Ленин внес следующие предложения, направленные на усиление партийного руководства и контроля за деятельностью ЧК:

Во главе чрезвычайных комиссий ставить членов партии, не менее двух лет пробывших в партии.

¹ ЦПА ИМЛ, ф. 17, оп. 7, д. 120, л. 29.

² П. Г. Софинов, Очерки истории ВЧК, Госполитиздат, 1958, стр. 205.

³ С. С. Дзержинская, В годы великих битв, «Мысль», 1964, стр. 321.

⁴ П. Г. Софинов, цит. соч., стр. 208.

⁵ ЦПА ИМЛ, ф. 7, д. 120, л. 114.

⁶ «Вестник советской юстиции» 1927 г. № 21—22, стр. 719.

Подтвердить право профессиональных и партийных организаций брать арестованных на поруки. Более строго преследовать и карать расстрелом за ложные доносы.

Предоставить право брать на поруки наркомам с подписью 2-х членов коллегии наркомата.

Предоставить право наркомам и губкомам партии участвовать в следствии.

Немедленно расширить в ВЧК отдел жалоб и просьб об ускорении дела¹.

Ленинские положения были полностью учтены в постановлении Совета обороны РСФСР от 14 декабря 1918 г. и в приказе ВЧК от 19 декабря 1918 г., которые предписывали создать специальные контрольные комиссии при ЧК для проверки работы органов ЧК; они должны были поддерживать самую тесную связь с партийными комитетами². Аналогичное постановление было принято в 1919 году и СНК УССР. Необходимо подчеркнуть, что вопросы организации и деятельности ЧК были предметом внимания не только Центрального Комитета, но и всей нашей партии, всей коммунистической партийной общественности, широко освещались в печати. Очень показательным в этом отношении «Обращение ЦК РКП(б) к коммунистам — работникам всех чрезвычайных комиссий с оценкой деятельности Всероссийской и местных чрезвычайных комиссий» от 8 февраля 1919 г.³. В обращении, в частности, подчеркивалось, что ЦК не может не признать законным широкое обсуждение вопроса о ЧК в среде партии, на партийных собраниях и в органах печати⁴.

Обращение ЦК РКП(б) было положено в основу деятельности как ВЧК, так и Всеукраинской ЧК. В циркулярном письме председателя ВУЧК М. Я. Лациса указывалось на необходимость постоянного сотрудничества органов ЧК с партийными комитетами. «О каждой крупной операции, которую вы намечаете, — писал М. Я. Лацис, — поделитесь мнением с партийным комитетом и исполкомом... Надо отбросить иногда навязываемую нам мысль, что мы выше всего и понимаем и

1 См. Ленинский сборник XXI, стр. 225—226.

2 «Из истории ВЧК», стр. 237—238.

3 «Известия ВЦИК» 8 февраля 1919 г. № 29 (581).

4 Там же.

оцениваем положение лучше всех. Партийная директива нам выше всего и мнение масс дороже всего»¹. На заседания коллегий ЧК в обязательном порядке приглашались с правом решающего голоса руководящие партийные работники, секретари губпарткомов, систематически проводились отчеты о работе ЧК на партийных собраниях². Когда В. И. Ленин получил от уполномоченного Совета обороны сведения о том, что на Украине местные, главным образом уездные, ЧК в результате нехватки коммунистов вобрали в себя много чуждого элемента и стали допускать нарушения законности, он в письме председателю ВУЧК М. Я. Лацису потребовал немедленно очистить Украинскую ЧК от негодных, враждебных элементов: «Уполномоченный Совобороны говорит и заявляет, — писал В. И. Ленин, — что несколько видных чекистов подтверждают, что на Украине Чека принесли тьму зла, будучи созданы слишком рано и впусив в себя массу примазавшихся. Надо постороже проверить состав, — надеюсь Дзержинский отсюда Вам в этом поможет. Надо подтянуть во что бы то ни стало чекистов, выгнать примазавшихся. При удобной оказии сообщите мне подробно о чистке состава Чека на Украине, об итогах работы»³. Одновременно В. И. Лениным было дано указание Ф. Э. Дзержинскому помочь М. Я. Лацису в чистке органов ЧК Украины от негодных работников⁴.

В соответствии с планом, разработанным председателем ВУЧК, на Украине, была проведена широкая проверка деятельности местных ЧК, в которую включились как аппарат ВУЧК, так и партийные и профсоюзные органы, а также Наркомат Советской Социалистической Инспекции Украины⁵.

По постановлению Политбюро ЦК КП(б)У от 16 июня 1919 г. заместитель наркома Социалистической Советской Инспекции Украины В. Р. Менжинский был введен в состав коллегии ВУЧК⁶. 22 июня 1919 г. Политбюро ЦК КП(б)У решило усилить представительство

¹ ЦГАОР СССР, Коллекция документов по истории ВЧК, ф. 130, оп. 3, д. 17, л. 43.

² Отчет ЦУПРЕЗКОМА за 1920 год, стр. 10.

³ Ленинский сборник XXXIV, стр. 161.

⁴ Ф. Фомин. Записки старого чекиста, М., 1962, стр. 100.

⁵ ЦГАОР УССР, ф. 2, оп. 1, д. 847, лл. 12, 14; д. 447, л. 7.

⁶ ПА ИИП ЦК КПУ, ф. 1, оп. 145-а, д. 1, л. 57.

партии в ВУЧК и губернских ЧК¹. Постановлением Политбюро ЦК КП(б)У от 20 июня 1920 г. всем губернским партийным комитетам было предложено проверить личный состав ЧК и усилить его партийными кадрами².

Вся текущая работа Всеукраинской ЧК проходила под непосредственным контролем со стороны ЦК партии. ЦК партии постоянно требовал от органов ЧК отчетов, докладов, сообщений о проделанной работе. Так, на заседании Политбюро ЦК КП(б)У 14 июля 1919 г. председателю ВУЧК М. Я. Лацису было предложено систематически представлять ЦК КП(б)У информацию о важнейших делах, находившихся в производстве ЧК³. Еще ранее, 16 апреля, Политбюро ЦК КП(б)У предложило президиуму ВУЦИК немедленно создать комиссию для ревизии мест заключения, затребовать списки арестованных и проверить обоснованность арестов⁴.

Можно было бы привести еще целый ряд аналогичных решений ЦК КП(б)У. Необходимо подчеркнуть, что не только вопросы организации, но и боевая деятельность ЧК, борьба их органов с кулацкими мятежами, восстаниями белогвардейцев в условиях гражданской войны осуществлялись в тесном сотрудничестве с руководством партийных органов. Так, например, в период деникинского наступления для руководства подпольной работой в тылу врага ЦК КП(б)У создал специальное Бюро ЦК КП(б)У во главе с С. В. Косиором («Зафронтбюро»). Одновременно с этим в составе ВУЧК была создана группа по отбору лучших чекистов для направления их в распоряжение «Зафронтбюро», которое совместно с ВУЧК направило в тыл Деникина свыше 800 коммунистов и чекистов. Созданные в деникинском тылу подпольные ЧК Одессы, Херсона, Севастополя, Симферополя, Кременчуга и других городов, а также отдельные разведгруппы ЧК всю свою деятельность проводили под руководством и с помощью подпольных партийных комитетов⁵.

Таким образом, вся организация и деятельность ЧК как в РСФСР, так и на Украине, были пронизаны прин-

¹ ПА ИИП ЦК КПУ, ф. 1, оп. 145-а, д. 1-а, л. 14.

² Там же, д. 8, л. 26—27.

³ Там же, оп. 143-а, д. 1-а, л. 1.

⁴ Там же.

⁵ В. Голіченко, Вартові революції, Київ, 1966, стр. 74—79.

ципом партийности. Руководство и контроль партии являлись высшим законом для органов ЧК.

Характерной чертой организации ЧК была их связь с массами. Выступая на VII Всероссийском съезде Советов, В. И. Ленин указывал, что именно связь с массами является залогом успешной борьбы органов ЧК с контрреволюцией¹.

Уже на 1-й Всероссийской конференции чрезвычайных комиссий, состоявшейся 11—14 июня 1918 г., чекисты приняли постановление «О связи с массами». В этом постановлении подчеркивалось, что органы ЧК не могут вести успешную борьбу с врагами революции «без постоянной связи и участия широких революционных рабочих масс и их организаций; отрыв органов ЧК от масс может только затемнить и ослабить борьбу за пролетарскую диктатуру»². Конференция обязывала органы ЧК поддерживать постоянную связь с рабочими организациями и отчетываться перед ними в своих действиях.

Наделив органы ЧК большими правами, Советская власть вместе с тем позаботилась о создании надежных гарантий законности в их деятельности и создала для этой цели разветвленную систему контроля и надзора. Широкие права контроля за деятельностью ЧК были предоставлены Советам и их исполкомам, а также Наркоматам Госконтроля и РКИ. Кроме того, строгий контроль за деятельностью чекистов осуществлял специальный внутренний контрольный аппарат в составе органов ЧК. Уже с 1 февраля 1918 г. было опубликовано Положение о контрольно-ревизионной комиссии при ВЧК. При губернских ЧК также организовывались контрольно-ревизионные комиссии. Членами комиссии могли быть назначены исключительно коммунисты с партийным стажем не менее двух лет. Комиссии принимали меры через Президиум ВЧК к устранению замеченных неправильностей и недочетов в работе органов ЧК, имели право ходатайствовать перед Президиумом ВЧК о привлечении виновных к ответственности и предании их суду³.

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 418.

² «Известия ВЦИК» 21 июня 1918 г. № 126 (390).

³ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 94, д. 176, л. 397.

В начале марта 1920 года при ВЧК было создано бюро жалоб и справок¹, о чем ВЧК довела до сведения всех учреждений и граждан РСФСР.

Государственный надзор за законностью в деятельности ЧК осуществлялся прежде всего Народным комиссариатом юстиции и его местными органами. На заседании СНК РСФСР 21 декабря 1917 г. под председательством В. И. Ленина было принято решение, согласно которому НКЮ имел право опротестовать в Совете Народных Комиссаров незаконные, с его точки зрения, действия и решения ВЧК. Таким же правом в отношении губернских ЧК располагали губернские отделы юстиции. ЧК обязаны были извещать Народные комиссариаты юстиции и внутренних дел о всех арестах, имевших политическое значение².

Большую роль в надзоре за следственной работой ЧК играли революционные трибуналы. На Всероссийском съезде революционных трибуналов в ноябре 1918 года было обращено внимание на необходимость усиления надзора за законностью действий ЧК. «На все ЧК,— указывалось в постановлении съезда,— распространяются права судебного контроля, предоставленные трибуналам и их следственным комиссиям, и никакими особыми гарантиями и привилегиями ЧК в этом отношении не пользуются»³.

Постановлением ВЦИК «О правах ВЧК и ревтрибуналов» от 17 февраля 1919 г. было подтверждено право революционных трибуналов проверять следственные действия ЧК⁴. Право трибуналов контролировать законность арестов, произведенных ЧК, соблюдение ими сроков содержания под стражей, правильность ведения следствия были закреплены также в Положении о революционных трибуналах от 4 мая 1920 г., в котором указывалось, что «Революционным трибуналам принадлежит право проверки следственных действий по всем делам, как поступившим к ним, так и находящимся в производстве Особых отделов и чрезвычайных комиссий, розыскные действия по которым закончены»⁵.

¹ Еще в сентябре 1919 года при ВЧК и МЧК было создано бюро справок (см. «Известия ВЦИК» от 28 сентября 1919 г. № 216/768).

² Ленинский сборник XXI, стр. 113—114.

³ «Правда» от 21 ноября 1918 г. № 252.

⁴ См. «Известия ВЦИК» 21 февраля 1919 г. № 40.

⁵ СУ РСФСР 1920 г. № 54, ст. 236.

С целью обеспечения правильности следственных действий ЧК социальная комиссия Совета Оборона РСФСР под председательством В. И. Ленина подготовила, а Совет Оборона 14 декабря 1918 г. принял постановление, в силу которого представители заинтересованных ведомств имели право участвовать в следствии¹.

Аналогичное законодательство о контроле органов юстиции за деятельностью ЧК имело место и на Украине. В соответствии с постановлением СНК УССР от 1 марта 1919 г. «О народном комиссариате юстиции» при последнем создавался контрольно-следственный отдел для осуществления общего и текущего надзора за деятельностью судебных и следственных учреждений, в том числе и ЧК, и тюремно-карательный для руководства и надзора за применением наказаний и для заведывания местами заключения².

Одновременно при судебных подотделах губисполкомов были созданы ревизионно-контрольные столы. С помощью этого «стола» юридический отдел исполкома должен был строго следить за исполнением декрета СНК УССР и докладывать о случаях нарушения законности Народному комиссару юстиции³.

Циркуляром НКЮ УССР от 2 марта 1919 г. «О наблюдении за исполнением декрета «Об упорядочении дел о лицах, содержащихся под стражей», юридическим отделам губисполкомов было предложено неуклонно применять положение о предании суду революционного трибунала лиц, виновных в нарушении законности при производстве арестов⁴.

Важное место в системе контроля за деятельностью ЧК занимали Советы в лице их исполкомов. Местные ЧК формировались, как правило, с ведома исполкомов, последние имели реальную возможность направлять и контролировать их деятельность. Исполкомы осуществляли эти функции как непосредственно, так и через свои отделы юстиции и отделы управления.

Большую работу по проверке деятельности ЧК проделали в рассматриваемый период Народные комисса-

¹ Ленинский сборник XXI, стр. 225; СУ РСФСР 1918 г. № 94, ст. 941.

² СУ УССР 1919 г. № 18, ст. 195.

³ СУ УССР 1919 г. № 20, ст. 218.

⁴ См. там же, ст. 219.

риаты государственного контроля РСФСР и УССР, Социалистическая Советская Инспекция УССР, а также Народные комиссариаты Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР и УССР. Уже в 1919 году бюро жалоб НКГК РСФСР имело необходимые полномочия по проверке действий ЧК. Так, например, поступившее в октябре 1919 года на имя В. И. Ленина прошение бывшего командира бронепоезда «Смерть бандитам» Федорова А. И., арестованного органами ЧК, было расследовано бюро жалоб НКГК РСФСР, инспекторы которого провели всестороннюю проверку в органах ЧК¹. Интересный материал по этому вопросу дает проведенная в 1920 году Центральным бюро жалоб НК РКИ РСФСР чрезвычайная летучая ревизия состояния социалистической законности в Гомельской губернии. Ревизия проверяла работу ЧК, милиции, продорганов, здравоохранения и др.². Как и во всех подобных случаях, ревизия возглавлялась представителем Центрального бюро жалоб РКИ с участием местной РКИ, представителей губпарткома, ЧК, милиции и губернского совета профсоюзов³. В органах ЧК комиссия проверяла дела о шпионаже, убийствах, спекуляции и др. Ревизией были проверены все места заключения, арестованным розданы анкеты для указания жалоб и претензий; комиссия проверяла следственные дела, отбирала объяснения у работников ЧК, приостанавливала незаконные действия. В тех случаях, когда обнаруживались злоупотребления со стороны отдельных работников ЧК, комиссия выносила постановления об их аресте, а материал ею передавался в ревтрибунал⁴. Все указания комиссии органами ЧК немедленно выполнялись⁵. Подобного рода летучие ревизии производились органами РКИ повсеместно. Особенно важное значение имела организованная распоряжением НК РКИ РСФСР от 27 апреля 1920 г. проверка по всей стране состояния мест заключения и законности содержания арестованных. Все материалы проверок че-

¹ ЦГАОР СССР, ф. 4085, оп. 22, д. 41, лл. 1—3.

² См. там же, д. 66, л. 22.

³ См. там же, лл. 29, 30, 61, 75, 77, 78.

⁴ См. там же, лл. 3, 4, 16, 51, 79.

⁵ См. там же, д. 66, лл. 20, 21, 44, 48, 50, 54.

рез Административную инспекцию РКИ поступали в Президиум ВЦИК¹.

Эти ревизии решали вопросы не только о законности, но и о целесообразности дальнейшего отбытия наказания лицами, не представлявшими большой опасности для Советской власти. Комиссия в таких случаях выносила постановления об освобождении от дальнейшего отбытия наказания. Эти постановления поступали на утверждение в Президиум ВЦИК². На основе материалов этих ревизий было разработано положение о местах заключения ВЧК и ее органов³. Когда же ревизоры РКИ обнаруживали хотя бы отдельные случаи применения недозволенных методов ведения следствия и нарушения процессуальных норм при проведении следствия, проводилась сплошная проверка всех мест заключения в данном районе⁴. Так, например, было при ревизии органов ЧК в Иркутской губернии. Комиссия РКИ, проверявшая содержание арестованных в Иркутской тюрьме, обнаружила несколько случаев применения недозволенных методов допроса. Административный отдел РКИ РСФСР обязал Рабоче-крестьянскую инспекцию Сибири тщательно обследовать все места заключения и все дела, числящиеся за Сибирской ЧК. Несмотря на то, что начальник Особого отдела 5-й армии своим приказом «категорически» запретил комиссии РКИ обследовать места заключения, эта комиссия, включившая в свой состав работников РКИ, партийных, профсоюзных и других органов, провела обследование всех мест заключения, приняла жалобы и раздала анкеты всем арестованным. Лица, виновные в нарушении законности, постановлением административной инспекции НК РКИ РСФСР были преданы суду Иркутского Ревтрибунала⁵. В 1920—1921 гг. подобным проверкам подвергались все места заключения и вся работа карательных органов. Ревизи-

¹ См. ЦГАОР СССР, ф. 4085, оп. 11, д. 310, л. 56.

² См. там же, л. 48—54.

³ См. там же, л. 167—183.

⁴ Необходимо отметить, что не только органы РКИ — сами органы ЧК вели беспощадную борьбу с теми, кто злоупотреблял правами чекиста. Органы ЧК имели для этого свои особые контрольные коллегии.

⁵ ЦГАОР СССР, ф. 4085, оп. 11, д. 310, лл. 5, 6, 23—25.

зорам, проводившим такие проверки, выдавались специальные мандаты, которые давали право привлекать себе на помощь представителей от партийных и профсоюзных органов, рабочих и крестьян. Ревизоры имели право осматривать все дела, книги, документы, требовать необходимые сведения, привлекать к даче показаний всех без исключения должностных лиц, производить осмотр тюрем и арестных помещений. Все учреждения и лица, представители ЧК, военные власти, заградительные отряды обязаны были оказывать комиссиям «полное и беспрепятственное содействие»¹.

Большую работу по контролю за деятельностью ЧК проделали Народные комиссариаты государственного контроля УССР, Социалистической Советской Инспекции УССР, а также Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции УССР. Созданный в начале 1919 года Народный комиссариат государственного контроля Украины контролировал органы ВУЧК через свой Административный отдел. Народным комиссаром государственного контроля на Украине был Н. А. Скрыпник, возглавлявший в свое время отдел ВЧК по борьбе с контрреволюцией, что значительно облегчало постановку контроля за органами ЧК. Приказом НК ГК УССР от 9 мая 1919 г. предписывалось назначать для контрольных обследований органов ВУЧК только коммунистов². Кроме Наркомата госконтроля в мае 1919 года декретом ВУЦИК был создан Народный Комиссариат Социалистической Советской Инспекции Украины (НК ССИ)³.

Органами НК ССИ УССР была проделана большая работа по очищению местных ЧК на Украине от враждебных и разложившихся элементов. Отдельные комиссии и уполномоченные НК ССИ проверяли по заявлению рабочих-коммунистов работу ЧК в Киевской, Черниговской, Полтавской и других губерниях. В случае обнаружения злоупотреблений органы НК ССИ проводили чистку местных ЧК, предавали отдельных ее работников суду, проводили инструктивную работу.

Опыт работы по контролю за карательными органа-

¹ ЦГАОР СССР, ф. 4085, оп. 22, д. 153, л. 4.

² ЦГАОР УССР, ф. 539, оп. 14, д. 2, л. 122.

³ См. там же, ф. 1, оп. 1, д. 12, л. 34.

ми был обобщен на 2-й Всеукраинской конференции РКИ, которая утвердила Инструкцию о порядке ревизий Губчека и о взаимоотношениях с ними губинспекций.

Говоря о ВУЧК, ее председатель М. Я. Лацис писал: «Имя ее должно быть не только грозно, но и чисто. Перед нею должны не только в страхе трепетать, но и смотреть на нее, как на защитницу прав и закона рабочего класса. Каждый гражданин, будь он партийный или беспартийный, должен найти в лице чрезвычайных комиссий защиту от насилия кого бы то ни было и гарантию мирного существования в пределах, открывающихся при советском строе»¹.

Именно ленинское партийное руководство, связь с трудящимися массами, широкая система государственного и общественного контроля за деятельностью ЧК являлись важнейшими элементами революционного демократизма, теми ленинскими принципами, неуклонное и последовательное осуществление которых снискали глубокое уважение и любовь народа к чекистским органам.

З. М. ОНИЩУК, кандидат юридических наук

В. И. ЛЕНИН — ОРГАНИЗАТОР СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ

Основоположники научного коммунизма всегда придавали огромное значение научной статистике как одному из сильнейших средств социального познания. Произведения Маркса, Энгельса, Ленина, содержащие глубокий анализ общественных процессов, выводы и обобщения, насыщены тщательно научно обоснованными статистическими материалами.

В. И. Ленин в своих работах широко пользовался статистикой. Ряд его работ специально посвящен вопросам статистики («К вопросу о задачах земской статисти-

¹ «Инструкция для губернской ЧК», издание ВУЧК, Киев, 1919, стр. 10.

ки», «Статистика и социология», «К вопросу о нашей фабрично-заводской статистике», «О статистике стачек в России», «Немного статистики», «Язык цифр» и др.). В кругу своих соратников Владимир Ильич признавался: «Очень люблю статистику, и у меня осталась привычка к совершенно точным вычислениям»¹.

При непосредственном руководстве и участии В. И. Ленина осуществляется зарождение и становление молодой советской статистики и государственных статистических учреждений.

Политическое обоснование необходимости организации государственной статистики в победившей социалистической республике дано было В. И. Лениным в работе «Очередные задачи Советской власти». Подчеркивая значение борьбы за всенародный учет и контроль, В. И. Ленин указывал: «...Без всестороннего, государственного учета и контроля за производством и распределением продуктов власть трудящихся, свобода трудящихся удержаться *не* может, возврат под иго капитализма *неизбежен*»². «...Безотчетность, бесконтрольность в деле производства и распределения продуктов,— писал далее В. И. Ленин,— есть гибель зачатков социализма, есть казнокрадство (ибо все имущество принадлежит казне, а казна — это есть Советская власть, власть большинства трудящихся)...»³.

Исходя из этого, Совет Народных Комиссаров 27 июня 1918 г. принял постановление за подписью В. И. Ленина о создании Комиссии для рассмотрения проектов по организации Центральной государственной статистики и планов, выработанных Всероссийским съездом статистиков. 25 июля 1918 г. В. И. Ленин подписал принятое СНК Положение о Государственной статистике⁴. Это положение возлагало ведение статистики в РСФСР на Центральное статистическое управление и образуемые им органы. Возглавлял ЦСУ Управляющий, избираемый СНК и пользующийся в нем правом совещательного голоса. При ЦСУ была образована коллегия, состав которой утверждался правительством.

¹ Л. Ф. Волков-Ланит, Голос, сохраненный навеки. Как записали и восстановили речи В. И. Ленина, М., 1960, стр. 35.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 184.

³ Там же, стр. 185.

⁴ СУ РСФСР 1918 г. № 55, ст. 611.

На Центральное статистическое управление возлагалось: общее попечение о развитии правильной постановки статистики в государстве; утверждение планов и программ всякого рода статистических обследований и переписей, производимых ведомствами; ведение демографической и моральной статистики, статистики здравоохранения, потребления, труда и других отраслей народного хозяйства.

Всем государственным учреждениям, общественным организациям, должностным лицам и гражданам вменялось в обязанность оказывать ЦСУ полное содействие при собирании им статистических сведений, доставлять имеющиеся в их распоряжении статистические материалы и производить по указанию ЦСУ работы по наблюдению или контролю над наблюдением в областях, им подведомственных.

Положением предусматривалось также создание при ЦСУ специального Совета по делам государственной статистики для разработки вопроса о распространении статистических знаний в стране. Создание такого органа представляло собой практическое осуществление ленинского указания о том, что «статистика была в капиталистическом обществе предметом исключительного ведения «казенных людей» или узких специалистов,— мы должны понести ее в массы, популяризировать ее, чтобы трудящиеся постепенно учились сами понимать и видеть, как и сколько надо работать, как и сколько можно отдыхать...»¹.

4 января 1919 г. В. И. Лениным было подписано Положение о Государственной текущей промышленной статистике². В нем четко были определены цели и задачи общегосударственной текущей промышленной статистики — правильно организованная периодическая регистрация явлений и фактов в области промышленности в целях удовлетворения потребности в основных статистических данных центральных и местных органов государственного управления, а также в целях научного изучения как современного состояния, так и динамики промышленного хозяйства. В Положении содержались также основные программно-методологические указания

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 192.

² СУ РСФСР 1919 г. № 1, ст. 8.

организации статистического наблюдения в области промышленности: об объектах статистического наблюдения, о программе статистического наблюдения, о формулярах регистрации, сроках представления статистических сведений и т. д.

Общегосударственная текущая промышленная статистика устанавливалась с 1 января 1919 г. на всей территории Российской Республики. Руководство, разъяснение и инструктаж на местах по вопросам общегосударственной текущей промышленной статистики возлагались на губернские статистические бюро.

Важное значение придавал В. И. Ленин организации и проведению профессиональной и сельскохозяйственной переписи населения с учетом промышленных предприятий. Целью ее являлось выяснение численности населения РСФСР, его рабочего состава, экономических сил страны.

Перепись населения (демографически-профессиональная) должна была зарегистрировать в отношении каждого лица: семейное положение, пол, возраст, грамотность, отношение к воинской повинности, трудоспособность, главное и подсобное занятия, профессиональные навыки и социальное положение. Сельскохозяйственная перепись определяла рабочий и потребительский состав населения, посевные и огородные площади, количество скота и инвентаря. Необходимо было также произвести учет промышленных предприятий по таким показателям: род предприятия, его мощность, наименование производимых продуктов, число рабочих и работниц.

Необходимость производства такой переписи была подтверждена VII съездом Советов. 22 апреля 1920 г. В. И. Ленин подписал декрет «О производстве профессиональной и сельскохозяйственной переписи населения с учетом промышленных предприятий»¹. В нем указывались не только цели и задачи этой переписи, но и пути для ее осуществления. Так, в целях обеспечения производства переписи необходимыми кадрами Центральному статистическому управлению предоставлялось право привлекать в порядке мобилизации статистиков, учителей, агрономов, служащих различных ведомств и учреждений. Все учреждения и отдельные работники обя-

¹ СУ РСФСР 1920 г. № 32, ст. 154.

зывались оказывать ЦСУ полное содействие в успешном выполнении возложенных на них поручений. Декрет обязывал всех граждан РСФСР дать верные и точные сведения по всем вопросам переписи. Лица, уклоняющиеся от дачи сведений или дающие заведомо неверные сведения, подлежали преданию народному суду.

21 мая 1920 г. В. И. Ленин подписал декрет «Об обязательном учете статистических сил РСФСР»¹, изданный Советом Труда и Оборона. В этом постановлении дан перечень категорий и специальностей, необходимый для успешного производства переписей — демографически-профессиональной, сельскохозяйственной и промышленной, а также для обеспечения срочной обработки собранного материала².

Войдя в соглашение с правительством Советской Украины об организации на ее территории указанных переписей по формам и в сроки, назначенные для переписи в РСФСР, В. И. Ленин в письме к Предсовнаркому Украины Х. Г. Раковскому, уведомляя о содержании разосланной им всем учреждениям Российской Федерации телеграммы, просит его «...не отказать разослать телеграмму подобного содержания всем учреждениям Украины, дабы производство переписи в РСФСР и в УССР протекало в совершенно одинаковых условиях»³.

Делом огромной государственной важности называл В. И. Ленин проводившуюся перепись. Поэтому, писал Владимир Ильич губисполкомам, «напоминаю, что Рабоче-Крестьянское правительство требует от вас сосредоточения энергии на этом деле. Сурово карайте тех, кто препятствует производству переписи, и помните, что Рабоче-Крестьянское правительство в первую очередь привлечет вас к ответственности за недостаток энергии в проведении переписи и плохое ее производство»⁴.

Сразу же после завершения переписи В. И. Ленин вновь обращается ко всем председателям губисполко-

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 51, стр. 467.

² Насколько важное значение придавалось организации успешной переписи, видно из того, что все лица, привлеченные к работам по статистике, могли быть призваны на действительную военную службу не иначе, как с согласия Центрального статистического управления и тех учреждений, в ведении которых они состояли.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 51, стр. 352.

⁴ Там же.

мов с телеграммой, в которой сообщает, что, поскольку на губстатбюро возложено в ударном порядке в определенный срок обработать материалы переписи 1920 года, которые необходимы в целях планомерной организации как производства, так и советских аппаратов, они должны оказать ему всемерное содействие во всем необходимом для правильного хода работ (сотрудниками, помещением, отоплением, освещением, продовольствием и другими требуемыми условиями). В. И. Ленин требует от председателей губисполкомов взять под свое личное наблюдение заботу и ответственность за работу губстатбюро и регулярно сообщать Центральному статистическому управлению о ходе работ для доклада ему¹.

Большой интерес проявлял В. И. Ленин к итогам обработки материалов демографически-профессиональной и сельскохозяйственной переписи с кратким учетом промышленных предприятий в Петрограде, Москве и Харькове². Ввиду огромной важности этой переписи Владимир Ильич настоятельно требовал, чтобы материалы переписи были опубликованы в печати до партийного съезда, но чтобы ему непременно перед тем показали корректуру сборника по переписи. Вместе с этим Владимир Ильич интересуется, будут ли напечатаны таблицы в таком виде, как это нужно. С огромным вниманием относился В. И. Ленин к статистическому материалу, направляемому в печать. Он не только следил за его правильным изложением по форме, но глубоко вникал в каждую цифру и анализировал ее по существу. Так, получив от ЦСУ статистические данные и ознакомившись с ними, В. И. Ленин высказал по ним ряд рекомендаций с тем, чтобы они были понятнее для читателя. В письме на имя управляющего Центральным статистическим управлением П. И. Попова Владимир Ильич, в частности, писал:

«1) Прошу в печати уточнить (не сказано, напр., что по переписи 28 августа 1920 года)..»

¹ Аналогичная телеграмма была послана председателям губревкомов, Сибревкома, Башревкома, Кирревкома, Туркревкома, Татревкома, Азревкома. См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 52, стр. 304.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 481, 483—484.

...4) Проверить еще раз, взяты ли за 1914 и 1897 те же территории, напр., Башкирская республика

1920	1 268 132
1914	357 700 (?? явная ошибка)» ¹ .

Внимательно следя за публикуемыми в печати материалами, В. И. Ленин в письме в редакцию газеты «Экономическая жизнь» от 1 сентября 1921 г. указывал, что «газета дает массу ценнейшего, в частности статистического, материала о нашей экономике. Но материал этот страдает двумя недостатками: он случаен, неполон, несистематичен и затем не обработан, не анализирован»². Показав это на конкретных примерах, В. И. Ленин требовал: «Все помещаемые статистические данные гораздо строже, т. е. заботливее, тщательнее систематизировать, всегда добываясь данных для сравнения, всегда приводя данные за прошлые годы (месяцы и т. п.), всегда подбирая материал для анализа, для объяснения причин неуспеха, для выделения тех или иных успевающих или хотя бы опережающих остальные предприятия и т. д.»³.

Придавая огромное значение статистике как важнейшему средству государственного управления, В. И. Ленин постоянно требовал от Центрального статистического управления данных, которые можно было бы использовать для практической работы в социалистическом строительстве нашей страны. Он резко критиковал неправильное направление работы ЦСУ, которое, следуя старым обычаям, чрезмерно увлекалось академической разработкой статистических данных, изучением «полных и всеобъемлющих» сведений и недостаточно энергично заботилось о практическом использовании этих данных. В тяжелые годы становления молодой Советской республики необходимы были данные, которые бы отчетливо показывали состояние нашего народного хозяйства и перспективы его дальнейшего развития. Вот почему В. И. Ленин в письме к управляющему ЦСУ П. И. Попову от 16 августа 1921 г. писал: «...надо ^{99/100} сил отдать на разработку того, что практически и немедленно нужно для нашего строительства, а остальное

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 276.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 112.

³ Там же, стр. 113.

отложить до лучших времен, до тех времен, когда будет избыток сил»¹. Центральное статистическое управление должно «...уметь выделить *практически* важное и спешное...» и помнить, что «для практической работы мы *должны* иметь цифры...»².

В постановлении о работе замов (заместителей Председателя СНК и СТО) от 11 апреля 1922 г. В. И. Ленин вновь касается работы Центрального статистического управления и указывает, что «оно должно быть не «академическим» и не «независимым» органом, коим оно, по старой буржуазной привычке, является на $\frac{9}{10}$ сейчас, а органом социалистического строительства, проверки, контроля, учета того, что надо социалистическому государству знать теперь, сейчас, в первую голову»³.

В. И. Ленин прекрасно понимал, что сопротивление старых привычек в ЦСУ будет упорным, но тем упорнее, писал он, должна быть наша борьба, борьба за то, чтобы сделать из ЦСУ орган текущего, а не «ученого» анализа для нас. «Статистики,— подчеркивал Владимир Ильич,— должны быть нашими **практическими помощниками**, а не схоластиками»⁴.

Много внимания уделял В. И. Ленин вопросам отчетности в нашей стране, ибо в ней, как в зеркале, отражаются все наши успехи и упущения в социалистическом строительстве. Отчетность местных органов перед центральной властью об их деятельности позволяет осуществлять государственное руководство в масштабе всей страны. Вот почему В. И. Ленин со всей силой подчеркивал в статье «К вопросу о задачах Рабкрин, их понимании и их исполнении», что «постановка отчетности... есть вещь основная во всех ведомствах и учреждениях самых разнородных»⁵. Насколько важное значение придавал Ильич делу правильной постановки отчетности, видно из того, например, что, устанавливая обязательную отчетность экономсовещаний перед СТО об их деятельности, он потребовал, чтобы каждое местное

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 123.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 122, 123.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 156.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 52, стр. 215.

⁵ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 127.

учреждение немедленно назначило и сообщило в СТО имена лиц, отвечающих за своевременное составление отчета, а равно их заместителей. На их обязанности лежало правильное и своевременное представление правдивых отчетов.

В. И. Ленин установил в виде непреложного правила представление всеми ведомствами ежемесячно статистических сведений и диаграмм для СТО, в особенности по характеристике хозяйственной жизни, изучению отчетов, обработке их и формулированию практических выводов¹. По его инициативе в Управлении делами Совета Труда и Оборона были заведены графики, характеризующие развитие основных отраслей народного хозяйства Советской России за 1920—1922 годы. Графики выполнялись Центральным статистическим управлением в двух экземплярах: один предназначался для СТО, другой — для ЦК РКП(б). Владимир Ильич давал конкретные указания также в части технического оформления графиков с тем, чтобы они были более ясными и производили более яркое и живое впечатление. Так, в письме упраделами СТО он писал: «Просмотрев часть графиков, предлагаю

1) добавлять всегда помесечно *абсолютные цифры* (тысячи или миллионы) пером, мелким почерком, **ясно** (как в таблице V, 4).

...3) Все значение этих графиков — наглядность и сравнимость...

+4) Вместо *колбас* (Λ) достаточно *линий* (Λ): и проще и яснее и легче рисовать и меньше чиновников»².

В письме В. П. Милютину В. И. Ленин также дает рекомендацию о том, какова должна быть схема построения представляемых ВСНХ отчетов. Он пишет: «Надо разделить отчеты на 2 части:

а) такая часть, которую можно лишь рассказать (план, условия, особенности и т. д.);

б) такая, которую можно и должно выразить в цифрах.

Печатать обе.

Вторую — выбрать существенное (для сводок и сравнений)...

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 184.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 54, стр. 124.

(Часть секретная должна печататься в % %: напр.: 1 октября 1919 — 100, число рабочих; 1 ноября 1919 — 120 и т. п.)»¹.

В. И. Ленин при всей своей занятости огромной государственной работой находил время для ознакомления с отчетами, поступающими с мест, и всегда отмечал своим вниманием и благодарностью тех работников, которые добросовестно относились к составлению и своевременному представлению статистических отчетов. Так, получив раньше других отчет Красноярского уездного Экономического совещания (из Астраханской губернии), Владимир Ильич писал: «Уважаемые товарищи! Благодарю за присылку отчета раньше других. Очень прошу и впредь писать аккуратно»². Такая же благодарность была направлена им и Кирсановскому уездному Экономическому совещанию (Тамбовская губерния)³. В. И. Ленин, как никто другой, умел поддерживать хороший пример работника в самом, казалось бы, малом и простом, но крайне важном для Республики деле. История сохранила и знает немало свидетельств этому. Ознакомившись с телеграммой начальника железнодорожной милиции одного из районов Тульской губернии Пашкова, в которой сообщалось о ходе работ по очистке железнодорожных путей от снежных заносов и приводились конкретные данные о количестве рабочих и подвод, занятых на очистке путей, Владимир Ильич с чувством огромного удовольствия написал на телеграмме секретарю: «*Первый толковый отчет*. Узнать, кто *Пашков*, написать бумагу в Наркомвнудел, что я этот *первый толковый отчет* приветствую, Пашкова благодарю, от других требую *того же*»⁴.

Так, в невероятно трудных условиях отсутствия кадров, опыта у молодого Советского государства В. И. Ленин создавал новую, социалистическую статистику — могучее орудие социального познания.

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 51, стр. 88.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 201.

³ См. там же, стр. 200.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 50, стр. 242—243.

ОБ ОТНОСИТЕЛЬНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА

Социалистическое право является первым в истории человечества правом, в котором находит выражение государственная воля рабочего класса и народа в целом. Воплощая в своих нормах эту волю, оно регулирует сознательную деятельность людей и их организованных коллективов в целях закрепления, охраны и развития общественных отношений, направленных на построение коммунизма. Этим прежде всего и главным образом определяется теоретическое и практическое значение вопроса об относительной самостоятельности социалистического права. Некоторые авторы вообще отрицают относительную самостоятельность всякого государства и права, исходя из ошибочного положения о том, что эти социальные явления, как и надстройка в целом, определяются экономическим строем общества не «в конечном счете», а прямо и непосредственно¹.

Относительная самостоятельность социалистического права обусловлена тем, что оно возникает и развивается по своим специфическим внутренним законам, которые действуют в пределах общей и определяющей зависимости его сущности, содержания и формы от экономического строя. Познание и использование этих законов необходимо для своевременного и эффективного применения права.

Относительная самостоятельность социалистического права представляет собой объективную закономерность его развития. Она поэтому не есть видимость, существующая только лишь в сознании людей². Всякое

¹ См. Сб. «Методологические проблемы советской юридической науки. Материалы научной конференции», Киев, 1965, стр. 127—129; А. В. Дубровина, Методолічні проблеми радянської науки, «Проблеми правознавства» 1965 р., вып. 2, стр. 135—136.

² См. В. В. Журавлев, Марксизм-ленинизм об относительной самостоятельности общественного сознания, изд-во «Высшая школа», 1961, стр. 63.

отрицание относительной самостоятельности социалистического права ведет к правовому нигилизму, к вульгарному материализму и, следовательно, противоречит марксистско-ленинскому учению о праве.

Относительная самостоятельность социалистического права выступает в различных формах. Об этом свидетельствует прежде всего историческая преемственность в его развитии. Она выражается в том, что пришедший к власти рабочий класс в силу отсутствия на первых порах революции новых правовых норм, которые регулировали бы все виды новых общественных отношений, в течение определенного периода времени применяет некоторые нормы старого буржуазного права, если они не противоречат его социалистическому правосознанию. В нашей стране этот период был относительно коротким¹. В других социалистических странах вследствие своеобразия политической формы этих государств некоторые нормы старого буржуазного права применяются на протяжении ряда лет, то есть в течение сравнительно длительного срока². Однако эти нормы наполняются новым классовым содержанием и используются по воле новой государственной власти в целях осуществления функций диктатуры пролетариата. Поэтому они характеризуются как нормы социалистического права. Наполняя их новым классовым содержанием, пролетарское государство тем самым приспособ-

¹ Если декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. народным судам разрешалось руководствоваться в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств, поскольку они не были отменены революцией и не противоречили революционной совести и революционному правосознанию (СУ РСФСР 1917 г. № 4, ст. 50), то в декрете о суде № 3 от 20 июля 1918 г. не упоминалось уже о возможности использования этих законов (СУ РСФСР 1918 г. № 52, ст. 589). А в Положении о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г., изданном спустя год после декрета о суде № 1, судам было окончательно запрещено пользоваться законами свергнутых правительств (СУ РСФСР 1919 г. № 85, ст. 889).

² Так, в Болгарии Закон об отмене всех законов, изданных до 9 сентября 1944 года, был принят Народным собранием 9 ноября 1951 г. В Венгрии Уголовный закон, принятый в декабре 1961 года, вступил в силу 1 июня 1962 г. и лишь с этого момента потерял силу действовавший ранее УК 1878 года. В ГДР продолжает действовать старое Германское Гражданское Уложение (см. В. М. Лесной, Социалистическая революция и государственный аппарат, изд-во МГУ, 1968, стр. 230—240).

сабливает элементы старой юридической формы для регулирования новых общественных отношений. Формы эти не остаются, однако, неприкосновенными. С развитием социалистических общественных отношений они видоизменяются¹.

Использование рабочим классом в течение определенного времени старых правовых норм свидетельствует о том, что революционный переворот в юридической надстройке, происходящий при замене старого базиса новым, не означает немедленной и автоматической ликвидации всех этих норм. С уничтожением старого базиса прекращает свое существование старое право как целое, как система правил поведения, выражающих государственную волю буржуазии. Отдельные же его нормы переживают базис, который породил это старое право. Новая юридическая надстройка заимствует из старой только те правовые нормы, которые могут служить трудящимся, отвечают их интересам. К ним принадлежат нормы, закрепляющие всеобщее избирательное право, право на достоинство и неприкосновенность личности, право обвиняемого на защиту и др. Как правило, подобные правовые нормы устанавливались ранее под давлением пролетариата и именно поэтому заимствуются им из прежнего права. Наряду с ними рабочий класс использует и другие нормы, которые в новых условиях служат интересам трудящихся². В качестве примера можно сослаться на нормы, предоставляющие право главе государства выносить на референдум тот или иной закон. В социалистических государствах эти нормы, будучи наполнены демократическим содержанием, способствуют выявлению и юридическому оформлению воли всего народа³.

Все нормы старого буржуазного права отменяются рабочим классом одновременно с разрушением этого типа права в целом и созданием нового, социалистического типа права. Нельзя поэтому согласиться с утвер-

¹ См. «Общая теория советского права» под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко, «Юридическая литература», 1966, стр. 44.

² См. «Теория государства и права» под ред. проф. А. И. Денисова, изд-во МГУ, 1967, стр. 145, 245.

³ См. В. Ф. Коток, Референдум в системе социалистического права, изд-во «Наука», 1964, стр. 29.

ждением отдельных юристов, что действующие на первых порах социалистической революции законы и подзаконные нормативные акты носят якобы двойственный характер, т. е. включают в себя и социалистическую и буржуазную систему права. Тем более несостоятельными являются теории некоторых современных идеологов империалистической буржуазии (Р. Бирман, Д. Хазард, Ф. Фельдбругге и др.) «об эклектическом характере» социалистического права, о том, что оно есть не самостоятельное, не принципиально новое, а право, заимствовавшее свои основные положения из различных правовых систем¹. Как правильно отмечает юрист из ГДР Шюсселер, социалистическое право «ни в коем случае не представляет собой конгломерата различных классовых интересов», а «является единым социалистическим правом».

Таким образом, «для социалистической революции не является абсолютно неизбежной отмена всех правовых норм сразу или в течение короткого промежутка времени. В силу действия закона преемственности осуществлению ее задач могут служить и действительно служат и эти старые правовые нормы с их новым классовым содержанием»². Как справедливо указывает

¹ Критику этих теорий см. в книге П. И. Грищаева, «Критика буржуазной правовой идеологии» («Разоблачение буржуазных взглядов на советское право и законность»), изд-во «Юридическая литература», 1964, стр. 69—76; см. также С. Л. Зивс, Развитие формы права в современных империалистических государствах, изд-во АН СССР, 1960, стр. 10—12.

² Не случайно К. Маркс и В. И. Ленин указывали на сохранение при социализме остатков «буржуазного права», обусловленных распределением по труду и существованием товарно-денежных отношений. При этом они имели в виду правовую форму, оставшуюся от старого общества. Существенными чертами этой формы, как указывалось в литературе, являются нормативный характер регулирования общественных отношений и использование при регулировании принудительной силы государства. Эти черты правовой формы, свойственные любой антагонистической формации, получили наиболее полное развитие в условиях буржуазного общества. «А так как буржуазное общество,— отмечает С. С. Алексеев,— исторически предшествует социалистическому обществу, сохранение в последнем некоторых черт старой правовой формы общественного регулирования получило терминологическое обозначение в положении о наличии при социализме остатков «буржуазного права» (С. С. Алексеев, О закономерностях развития советского права в период развернутого строительства коммунизма, «Советское государство и право» 1960 г. № 9, стр. 11).

В. М. Чхиквадзе, «...сама социалистическая сущность права допускает возможность использования старой правовой формы в интересах народа»¹.

В связи со сказанным вряд ли можно согласиться с утверждением А. А. Ушакова о том, что «социалистическое право в принципе отвергает всякую преемственность с досоциалистическими правовыми системами»². Это утверждение не только не согласуется с опытом Союза ССР, других социалистических государств по использованию некоторых норм старого буржуазного права. Оно противоречит также и положениям В. И. Ленина о важности использовать в борьбе за построение нового общества опыт зарубежных государств, в том числе и в области создания правовых норм³. Известны, в частности, его принципиальные указания в письме Д. И. Курскому⁴ во время подготовки Гражданского кодекса о необходимости взять для данного кодекса все полезное, все передовое, что есть в опыте и литературе западноевропейских стран в защиту интересов трудящихся, однако этим не ограничиваться, а идти дальше⁵.

Опираясь на эти указания, правотворческие органы социалистических государств восприняли от прежних типов права определенные приемы кодификации законодательства и формулирования юридических норм. В этом также находит проявление историческая преемственность в развитии социалистического права как одна из важнейших форм его относительной самостоятельности⁶.

Относительная самостоятельность социалистического

¹ В. М. Чхиквадзе, Государство, демократия, законность. Ленинские идеи и современность, «Юридическая литература», 1967, стр. 295.

² А. А. Ушаков, Методологические основы и законодательный метод в советском правотворчестве, «Ученые записки» 1966 г. № 147 (Юридические науки), Пермь, стр. 149.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 41, стр. 88—89.

⁴ См. Ленинский сборник XXXV, стр. 344.

⁵ Как правильно отмечает В. В. Журавлев, «каждая историческая эпоха не создает из ничего, на пустом месте свою науку, философию, право, искусство и т. д., а опирается на опыт прошлого и использует достижения предшествующих эпох» (В. В. Журавлев, Марксизм-ленинизм об относительной самостоятельности общественного сознания, стр. 114).

⁶ См. С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. 1, Свердловск, 1963, стр. 47—48.

права выражается далее в том, что, следуя за производственными отношениями, оно, естественно, в целом отстает в своем развитии от базиса. Поэтому в определенных исторических условиях оно может вступать и вступает в диалектические противоречия с породившим его базисом и не сразу, не автоматически приходит в соответствие с ним. Эти противоречия являются противоречиями неуклонного подъема социалистической экономики, ее постоянного развития и укрепления. Благодаря сознательному регулированию производственных и иных общественных отношений они быстро обнаруживаются и более или менее быстро разрешаются путем своевременного выявления устаревших правовых норм и создания новых правовых норм, соответствующих назревшим потребностям развития экономики.

Одним из примеров разрешения противоречий между старыми правовыми нормами и назревшими потребностями экономики могут служить, в частности, новые законодательные акты, регулирующие закупку важнейших видов зерновых и крупяных культур по повышенным ценам, принятые на основе решений мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС. Отражая требования экономических законов социализма, эти акты способствуют созданию благоприятных условий для роста рентабельности и повышения уровня колхозного и совхозного производства. Этот пример по теме, исследуемой в статье, свидетельствует также и о том, что относительную самостоятельность социалистического права (как и любого другого права) нельзя отождествлять с идеалистическими представлениями о якобы абсолютной самостоятельности, о его независимости от экономики и объективных законов общественного развития.

Относительная самостоятельность социалистического права проявляется и в том, что в различных его формах находят выражение одни и те же экономические отношения. Например, отношения по перестройке управления промышленностью в современных условиях коммунистического строительства проявляются и в форме Закона Верховного Совета СССР от 2 октября 1965 г.¹, и в форме постановления ЦК КПСС и Совета Минист-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 39, ст. 558.

ров СССР от 30 сентября 1965 г.¹. Отношения по поставке продукции выражаются и в форме хозяйственного договора, если эта продукция направляется для нужд хозяйственных организаций, и в форме административного планового акта, если она используется для нужд экспортно-импортных объединений.

Формы социалистического права в виде законов и подзаконных нормативных актов являются конкретными способами выражения в праве государственной воли народа. Их нельзя отождествлять с утвердившимся в юридической литературе понятием «социалистическая правовая форма». Данное понятие характеризует социалистическое право в целом и ориентирует на необходимость познания его места в системе других общественных явлений, его роли по отношению к социалистической экономике, которая в свою очередь по отношению к праву выполняет функции содержания. Именно в этом смысле в литературе указывается на недопустимость смешения понятия «социалистические правовые формы» с сущностью выражаемых ими общественных отношений². Тем самым подчеркивается относительная самостоятельность социалистического права в жизни общества, его относительно независимое от экономического базиса развитие.

В отличие от понятия «социалистическая правовая форма» понятие форм социалистического права характеризует право как самостоятельное общественное явление, которое объективируется во вне при помощи определенных нормативных актов государства и имеет свое собственное содержание в виде конкретных правил поведения. Такие акты являются законодательством и в своей совокупности составляют определенную систему. В каждом из этих актов, представляющих собой соответствующую форму социалистического права, могут находить и действительно находят выражение одни и те же по своему содержанию экономические отношения.

¹ СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 152.

² См. О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 133; А. Ф. Шебанов, О содержании и формах права — «Правоведение» 1964 г. № 2, стр. 13—14; его же, Форма советского права, изд-во «Юридическая литература», 1968, стр. 13.

Важным свидетельством относительной самостоятельности социалистического права является, следовательно, то, что, будучи формой по отношению к экономическому базису социалистического общества, оно в то же время обладает как своей собственной формой, так и своим собственным содержанием¹. Проведение четкого различия между этими формами — одно из важнейших условий теоретического обоснования творческой роли советского законодательства и усиления эффективности его воздействия на развитие советской экономики и всей общественной жизни.

Относительная самостоятельность социалистического права выражается и в том, что составляющие его нормы находятся во взаимодействии как между собой, так и с другими надстроечными категориями.

Процесс взаимодействия различных норм социалистического права обусловлен их внутренней связью, внутренними потребностями, внутренней логикой развития, что в конечном счете отражает развитие и изменение общественной жизни, практики². В свою очередь взаимодействие этих норм, выражающееся в зависимости их друг от друга, усиливает их относительную самостоятельность. Именно благодаря их взаимодействию и преемственной связи нельзя объяснить содержание каждой из них и все право в целом на определенном историческом этапе только данными экономическими отношениями социалистического общества.

Различные по своему содержанию и целенаправленности нормы социалистического права связаны между собой в неодинаковой степени. Так, взаимосвязь норм, составляющих определенные правовые институты, более тесная, непосредственная, чем, скажем, связь норм, образующих различные отрасли права. Эти особенности их взаимной связи не случайны. Они объективно обусловлены специфической природой отдельных норм, институтов и отраслей права, регулирующих качественно отличающиеся по своему содержанию общественные отношения. Эта специфическая природа различных

¹ См. О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, цит. соч., стр. 133.

² См. Э. Х. Степанян, Развитие общественного сознания и взаимодействие его форм, сб. «Взаимодействие форм общественного сознания», изд-во МГУ, 1964, стр. 9.

норм, институтов и отраслей права, регулирующих качественно отличающиеся по своему содержанию общественные отношения, свидетельствует об относительной самостоятельности норм, институтов и отраслей права в системе социалистического права.

Взаимодействуя друг с другом, нормы социалистического права находятся во взаимодействии и с иными надстроечными категориями, в чем также выражается их относительная самостоятельность. Поскольку это так, то раскрыть в полной мере их творческую роль в отношении экономики и всей общественной жизни можно лишь с учетом взаимосвязи всех отраслей права, его институтов и отдельных норм с политическими, нравственными, философскими и другими взглядами общества и соответствующими им учреждениями, организациями и отношениями¹.

Относительная самостоятельность социалистического права выражается еще и в том, что, будучи порождено в конечном счете экономическим базисом, оно оказывает на него свое обратное воздействие. Это — наиболее важная форма его относительной самостоятельности, поскольку именно в обратном воздействии права на экономические отношения состоит одна из сторон его закономерной связи с экономикой.

Сущность творческой роли социалистического права ярко показал М. И. Калинин. Он говорил: «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.

¹ Ф. Энгельс в письме к В. Боргиусу от 25 января 1894 г. писал: «Политическое, правовое, философское, религиозное, литературное, художественное и т. д. развитие основано на экономическом развитии. Но все они также оказывают влияние друг на друга и на экономический базис. Дело обстоит совсем не так, что только экономическое положение является *причиной*, что *только* оно является *активным*, а все остальное — лишь пассивное следствие. Нет, тут взаимодействие на основе экономической необходимости, *в конечном счете* всегда прокладывающей себе путь» (К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 39, стр. 175).

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

Вместе с тем право, говоря словами К. Маркса, «никогда не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества»¹. Нельзя поэтому переоценивать его роль в регулировании производственных отношений. Ошибки в этом направлении особо опасны потому, что, будучи следствием субъективистских и волюнтаристских взглядов на закон, они могут привести к чрезмерному увлечению правовой регламентацией, к созданию «жестких», мало подвижных юридических рамок, сковывающих движение экономики и ограничивающих инициативу и самостоятельность социалистических предприятий в осуществлении народнохозяйственных планов. На недопустимость подобных ошибок в правовом регулировании общественных отношений неоднократно указывалось в решениях Коммунистической партии и Советского правительства, в том числе в постановлениях мартовского, сентябрьского (1965 г.) Пленумов ЦК КПСС и в резолюции XXIII съезда партии.

С другой стороны, недопустимым является недооценка творческой роли социалистического права в регулировании производственных отношений, умаление этой роли в хозяйственном строительстве. Ошибки в этом направлении особо опасны потому, что они могут привести к игнорированию нормативной силы права, к ослаблению централизованного и целеустремленного регулирования производственных процессов, к противопоставлению закона какой-то особой хозяйственной и политической целесообразности.

Таким образом, недопустимы как переоценки, так и недооценки творческой роли социалистического права в регулировании социалистических общественных отношений. Научный подход к данному вопросу требует выяснения границ правового вмешательства в эти отношения и в экономику в целом. «Трудность (и задача) состоит в том, чтобы в каждом конкретном случае находить ту грань, тот наиболее подходящий, оптимальный вариант правовой нормы, который направлял бы развитие экономики в нужную нам сторону»².

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 19, стр. 19.

² «Юридическая наука в условиях коммунистического строительства», «Коммунист» 1963 г. № 16, стр. 31.

II. ГОСУДАРСТВЕННОПРАВОВОЕ И ХОЗЯЙСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В СССР

Р. С. ПАВЛОВСКИЙ, кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННО-ОРГАНИЗАТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

1. Проблема повышения роли местных органов власти в хозяйственном строительстве все больше привлекает внимание советских государствоведов и теоретиков права¹. Однако отдельные ее аспекты изучены еще недостаточно и нуждаются в дополнительном освещении. К ним следует отнести ряд вопросов дальнейшего совершенствования хозяйственно-организаторской деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Эта деятельность проявляется в управлении предприятиями и хозяйственными организациями (промышленными, ремонтно-строительными, жилищно-коммунальными, бы-

¹ См. В. М. Чхиквадзе, Государство, демократия, законность, «Юридическая литература», 1967, стр. 162—179; А. И. Лепешкин, Советы — власть народа. 1936—1967, «Юридическая литература», 1967; «Вопросы развития Советов на современном этапе», изд-во МГУ, 1966; «Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР», Труды ВЮЗИ, т. 7, М., 1966; XXIII съезд КПСС и вопросы государственного строительства, изд-во «Мысль», 1968; «Совершенствование организации и деятельности местных Советов Восточной Сибири в свете решений XXIII съезда КПСС», Иркутск, 1967; Ю. А. Тихомиров, Власть и управление в социалистическом обществе, «Юридическая литература», 1968; А. Аимбеков, М. Баймаханов, М. Имашев, Проблемы совершенствования организации и деятельности местных Советов, изд-во «Наука», Алма-Ата, 1967; К. Ф. Шеремет, Компетентия местных Советов, изд-во МГУ, 1968 и др.

тового обслуживания, торговли и др.), в руководстве колхозами и совхозами, в оказании содействия предприятиям и организациям республиканского и союзного подчинения в выполнении плановых заданий, в контроле за отдельными участками их работы.

В. И. Ленин подчеркивал, что в условиях перехода к социалистическому устройству, «когда преимущественное значение приобретает не политика, а экономика»¹, руководство хозяйством является одной из главных задач управления государством. В его трудах всесторонне раскрыты ведущая роль партии в хозяйственном строительстве, научная обоснованность экономической политики и методов ее осуществления, необходимость единства политического и хозяйственного руководства. К основным принципам хозяйственно-организаторской деятельности советских государственных органов В. И. Ленин относил демократический централизм, планирование, активное участие масс в управлении производством, хозрасчет, материальную заинтересованность коллективов предприятий и работников в развитии производства.

Опираясь на ленинские положения, Коммунистическая партия совершенствует формы и методы руководства экономикой, обогащает и развивает принципы хозяйствования. В решениях XXIII съезда КПСС, в других партийных документах² серьезное внимание обращалось на необходимость усиления хозяйственно-организаторской работы местных Советов. Результаты работы местных Советов за последние годы показывают, что сфера их воздействия на решение экономических проблем стала неизмеримо шире. Местные органы власти активнее и конкретнее занимаются промышленным и сельскохозяйственным производством, вопросами увеличения выпуска товаров народного потребления, благоустройством городов и сел, строительством жилья, дорог, культурно-бытовых объектов, обслуживанием населения. Районные Советы значительно больше внимания уделяют хозяйственным вопросам сельской жизни, глубже вникают в дела колхозов и совхозов, оказы-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 130.

² См. постановление ЦК КПСС «О работе местных Советов депутатов Полтавской области» (1965 г.) и «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967 г.).

вают им действительную помощь. Опираясь на постоянные комиссии и широкий актив трудящихся, районные органы власти контролируют рациональное использование земли и других природных ресурсов, всесторонне анализируют финансово-хозяйственную деятельность предприятий и колхозов, выявляют имеющиеся у них резервы для увеличения выпуска сельскохозяйственной продукции.

Улучшению хозяйственно-организаторской деятельности местных Советов в значительной степени способствовало последовательное развитие в их работе ленинских принципов и методов руководства хозяйственным строительством. Большое значение имеет укрепление материально-финансовой базы местных органов власти¹, расширение их полномочий в сфере руководства хозяйством и службой быта². Немаловажным является и то обстоятельство, что партийные организации решительно пресекают практику излишней опеки и подмены советских органов, поддерживают их инициативу, постоянно заботятся о подборе и улучшении кадров советских работников. Благоприятные условия для всестороннего использования местными Советами своих полномочий и совершенствования хозяйственно-организаторской работы создала новая система планирования и экономического стимулирования производства. Экономическая реформа затронула значительное число предприятий и хозяйственных организаций, подведомственных местным Советам. Обобщение практики показывает, что местные органы власти направляют свои усилия на оказание помощи коллективам предприятий и хозяйственным органам в успешном выполнении производственных заданий, повышении их заинтересованности в более

¹ См. постановление Совета Министров СССР «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30); Закон «О бюджетных правах Украинской ССР и местных Советов депутатов трудящихся» («Ведомости Верховного Совета УССР» 1961 г. № 23, ст. 178).

² См. постановление ЦК КП Украины и Совета Министров УССР от 30 ноября 1965 г. «О передаче дополнительно на разрешение исполкомов областных, Киевского и Севастопольского городских Советов депутатов трудящихся, министерств и руководителей ведомств Украинской ССР вопросов хозяйственного и культурного строительства (СП УССР 1965 г. № 11, ст. 141).

эффективном использовании производственных фондов, материальных и финансовых ресурсов, в совершенствовании организации труда и повышении рентабельности производства. В соответствии с требованиями реформы они принимают меры к улучшению деятельности отраслевых органов управления, переведенных на новые условия работы, а также финансовых органов и экономических служб предприятий. Влияние местных Советов все ощутимее сказывается на результатах финансово-хозяйственной деятельности предприятий. Полнее применяя экономические рычаги воздействия на промышленность, шире используя местные ресурсы, местные Советы добиваются значительного увеличения производства товаров народного потребления.

Однако уровень хозяйственно-организаторской деятельности Советов не отвечает современным требованиям развития местного хозяйства и улучшения коммунально-бытового обслуживания населения. Это объясняется прежде всего тем, что местные органы власти еще не полностью используют предоставленные им полномочия. В свою очередь недостаточно полное применение местными Советами закрепленной за ними компетенции обусловлено отдельными недостатками в постановке организационно-массовой работы, неурегулированностью ряда вопросов их деятельности, отсутствием у них определенных экономических возможностей, необходимых для усиления влияния на работу предприятий и хозяйственных органов.

2. Эффективное использование местными Советами компетенции может быть обеспечено только в условиях соблюдения ими основных принципов деятельности — коллективности руководства, гласности, регулярной отчетности депутатов перед избирателями и исполнительных комитетов перед Советами и населением, широкого привлечения трудящихся к участию в работе Советов.

Организационно-массовая деятельность местных Советов по руководству хозяйством постоянно совершенствуется. Незыблемым правилом в работе местных органов власти стал регулярный созыв сессий. Расширился круг актуальных вопросов, рассматриваемых на сессиях. Наряду с обсуждением годовых народнохозяйственных планов и бюджетов, результатов их выполнения, заслушиванием отчетов исполкомов и постоянных ко-

миссий на сессиях рассматриваются и разрешаются вопросы развития местной промышленности и сельскохозяйственного производства, выполнения наказов избирателей, благоустройства населенных пунктов и др. Все это приносит положительные результаты, способствует развитию местного хозяйства и улучшению службы быта.

На совершенствовании организаторской работы сказалось увеличение количества постоянных комиссий и активизация их деятельности. Около 2,5 млн. человек составляют актив постоянных комиссий Советов. В своей работе местные органы власти широко опираются на самодеятельные органы населения. Более 500 тыс. граждан отдают свое свободное время работе во внештатных отделах исполкомов, выполняют функции общественных инструкторов и инспекторов¹.

Вместе с тем организационно-массовая работа местных Советов в сфере руководства хозяйством не свободна от недостатков. В партийных документах уже обращалось внимание на необходимость дальнейшей активизации работы сессий и постоянных комиссий. На обсуждение сессий Советов важно выносить наиболее актуальные вопросы развития местного хозяйства и обслуживания населения; в подготовке вопросов, проверке деятельности предприятий и хозяйственных органов, в разработке проектов решений и контроле за исполнением непосредственное участие могут и должны принимать постоянные комиссии.

Дальнейшее совершенствование организационно-массовой работы местных Советов во многом зависит от улучшения деятельности депутатов². На повышение роли депутатов существенно влияет урегулирование их прав и обязанностей, создание нормальных условий для депутатской работы. В этом отношении большое значение приобретает закрепление в законодательстве полномочий депутатов и гарантий, обеспечивающих их нормальную деятельность. Так, в новых законах о сельских, поселковых Советах предусмотрено, что депутаты могут участвовать (по поручению Совета, его исполкома, постоянных комиссий) в проверке работы колхозов, совхо-

¹ См. «Правда» 5 декабря 1968 г.

² См. постановление Президиума Верховного Совета УССР от 25 октября 1968 г. «О работе депутатских групп и постов города Луганска» («Ведомости Верховного Совета УССР» 1968 г. № 45, ст. 297).

зов, предприятий, организаций, расположенных на территории Совета, и вносить свои предложения по результатам проверок. Депутату предоставлено право обращаться к руководителям колхозов, совхозов, предприятий, организаций, требовать от них материалы и документы, необходимые ему в связи с выполнением депутатских обязанностей¹.

Обобщение опыта работы депутатов в Советах и округах показывает, что для совершенствования их деятельности необходимо усилить помощь депутатам со стороны исполкомов и общественных организаций в проведении работы в округах и отчетов перед избирателями, выполнении поручений постоянных комиссий и наказов избирателей, ознакомлении с опытом работы, законодательством и т. п. Крайне важно поддерживать инициативу депутатов, систематически контролировать их работу со стороны производственных коллективов, выдвинувших кандидатуры данных депутатов, повышать ответственность депутатов за результативность их работы. Следует определить порядок рассмотрения писем (предложений) депутатов местных Советов государственными органами, общественными организациями, руководителями предприятий (учреждений) примерно так, как это сделано в отношении писем депутатов Верховных Советов².

Улучшение организационно-массовой работы местных Советов во многом зависит от дальнейшего совершенствования форм привлечения к ней трудящихся. Не вызывает сомнения, что расширение общественных начал в деятельности местных органов власти способствует успешному выполнению стоящих перед ними задач. Дальнейшее упорядочение системы самостоятельных органов (организаций) населения, четкое определение задач и полномочий разнообразных комитетов, комиссий и т. п., улучшение их состава и руководства со стороны исполкомов, вовлечение в работу самостоятельных органов новых энтузиастов — все это существенно скажется на

¹ См. ст. ст. 71—74, 77—78 Закона Украинской ССР о сельском Совете депутатов трудящихся.

² См. постановление Президиума Верховного Совета УССР от 25 октября 1968 г. «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета УССР» («Ведомости Верховного Совета УССР» 1968 г., № 45, ст. 300).

совершенствовании хозяйственно-организаторской работы Советов.

3. Условием более полного использования местными Советами своих полномочий является также дальнейшее укрепление их материально-финансовой базы, усиление заинтересованности в развитии подведомственных предприятий.

В последние годы принят ряд актов, обеспечивших расширение материально-финансовой базы местных Советов. В подчинение местных органов власти перешла значительная часть предприятий торговли и ведомственного жилого фонда, многие коммунально-бытовые предприятия, находившиеся ранее в ведении промышленных ведомств и потребительской кооперации. Местным органам власти переданы сравнительно небольшие предприятия по производству товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, а также отдельные предприятия пищевой промышленности¹. Возросли финансовые возможности органов государственной власти на местах. Достаточно сказать, что местные бюджеты в Украинской ССР возросли с 2 827 774,4 тыс. руб. в 1961 году до 4 529 501,9 тыс. руб. в 1970 году.

Особенно укрепилась материально-финансовая база сельских и поселковых Советов. Осуществляются мероприятия по обеспечению этих органов власти благоустроенными помещениями, оборудованием, инвентарем и транспортными средствами. В планах развития народного хозяйства предусматривается выделение сельским и поселковым Советам необходимых материалов для строительства, осуществляемого как за счет централизованных капитальных вложений, так и за счет нецентрализованных источников финансирования. В распоряжение сельских и поселковых органов власти выделяется часть средств, направляемых на жилищное и культурно-бытовое строительство из фонда развития местной промышленности, для проведения работ по благоустройству населенных пунктов. Разрешены и другие вопросы, обеспечивающие укрепление материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся².

¹ В ходе перестройки управления промышленностью по отраслевому принципу в ведение местных Советов передано более 2 тыс. предприятий (см. «Коммунист» 1967 г. № 13, стр. 51).

² СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30.

Существенно возросла заинтересованность местных Советов в развитии подведомственного хозяйства. Так, в их распоряжении остаются сейчас доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджетов, и суммы превышения доходов над расходами. Эти средства направляются на финансирование подведомственного хозяйства и социально-культурных мероприятий.

Однако материально-финансовая база местных Советов, прежде всего городских и районных, по нашему мнению, нуждается в определенном расширении. Интересы дальнейшего развития и укрепления местного хозяйства требуют дополнительной передачи в ведение этих органов ряда предприятий, производящих товары широкого потребления из местного сырья и отходов производства, многих объектов ведомственного жилого фонда, торговли, социально-культурного назначения, службы быта, а также отдельных ремонтно-строительных организаций.

Расширение финансовой базы местных Советов связано с более активным привлечением средств промышленных предприятий к развитию местного хозяйства. Одним из первостепенных источников укрепления финансовой базы местных Советов могут стать отчисления от прибылей предприятий, находящихся на территории города, района. Пока в распоряжение местных органов власти поступают лишь отчисления от прибылей местной промышленности, несмотря на то, что основой промышленного комплекса являются предприятия союзного или республиканского значения.

Необходимость дальнейшего расширения финансовых возможностей местных органов власти требует, чтобы предприятия в обязательном порядке передавали часть своих доходов соответствующему местному Совету¹. Целесообразно закрепить размеры и порядок этих отчислений в законах о местных Советах.

Вторым источником расширения финансовых воз-

¹ По этому вопросу имеются и другие предложения. Н. Горбаченко, например, считает, что в городские (районные) бюджеты надо отчислять примерно 5—10% сверхплановых поступлений налога с оборота промышленных предприятий и хозяйственных организаций независимо от их ведомственной подчиненности. Эта мера, по его мнению, активизирует местные Советы в совместных с хозяйственниками поисках внутренних резервов для перевыполнения плановых за-

возможностей местных Советов является сосредоточение в их руках части средств, выделяемых министерствами (ведомствами) на коммунально-бытовое строительство. В настоящее время местные органы власти вынуждены прилагать немало усилий к тому, чтобы отдельные предприятия обеспечивали строительство объектов, необходимых для обслуживания их работников. Между тем забота об улучшении коммунально-бытовых условий трудящихся является прямой обязанностью не только местных Советов, но и руководителей соответствующих предприятий и хозяйственных органов.

Широкому привлечению средств предприятий к развитию местного хозяйства будет способствовать и более четкое определение взаимоотношений местных (особенно городских и районных) Советов с предприятиями и хозорганами. Процентные отчисления на развитие коммунального хозяйства и службы быта нецелесообразно концентрировать в руках министерств (ведомств). Эти суммы, по нашему мнению, должны учитываться плановыми органами и передаваться в распоряжение соответствующих местных Советов.

Третий источник расширения финансовой базы местных органов власти порожден хозяйственной реформой. С переходом на новую систему планирования и экономического стимулирования у предприятий появилось больше средств для улучшения материально-бытовых условий рабочих и служащих. Усиление контрольных функций местных Советов за правильным расходованием этих средств могло бы обеспечить их концентрацию и более рациональное использование. Имеющийся уже небольшой опыт показывает, что выделяемые предприятиями и хозорганами средства на развитие коммунально-бытового хозяйства используются более рационально при условии их объединения местными Советами и расходования по единому плану.

В целях повышения заинтересованности районных и городских Советов в развитии подведомственного хозяйства представляется необходимым изменение порядка использования ими дополнительно полученных доходов, как это сделано в отношении сельских и поселко-

даний, что соответствует общегосударственным интересам («Советы депутатов трудящихся» 1969 г. № 3, стр. 75).

вых Советов¹. Они не должны передаваться по истечении года в бюджеты вышестоящих Советов, а оставаться в распоряжении районных (городских) Советов как свободные остатки с целью использования их на благоустройство и улучшение обслуживания населения.

4. Серьезной предпосылкой более полного использования местными Советами закрепленных за ними полномочий является дальнейшее совершенствование правового регулирования их деятельности.

Крупным шагом в совершенствовании правового регулирования работы местных Советов депутатов трудящихся явились Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»² и республиканские законы о сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся. В этих актах закреплены основные принципы образования и деятельности сельских, поселковых Советов, их права и обязанности (в области бюджетно-финансовой работы, сельского хозяйства, землепользования, промышленности, строительства, транспорта и связи, жилищно-коммунального хозяйства и т. п.), а также формы организационно-массовой работы. Новые законы о сельских и поселковых Советах значительно расширили организационные и правовые возможности влияния этих органов власти на местное хозяйство и коммунально-бытовое обслуживание населения, усовершенствовали демократические принципы их деятельности. Опыт работы сельских и поселковых Советов показывает, что новое законодательство явилось важным фактором возрастания роли низовых, наиболее массовых органов власти в руководстве хозяйством.

Представляется, что разработку проектов законов о районных, городских, районных в городах и областных Советах депутатов трудящихся целесообразно проводить наряду со всесторонней систематизацией законодательства о местных органах власти, которое охватывает значительное количество нормативных актов. Многие из

¹ См. постановление Совета Министров УССР от 25 апреля 1968 г. «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (СП УССР 1968 г. № 5, ст. 59).

² См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 16, ст. 131.

них серьезно устарели, а отдельные акты содержат противоречивые положения. Вместе с тем некоторые вопросы деятельности местных Советов остаются неурегулированными.

Первым этапом систематизации должна, по-видимому, быть инкорпорация нормативного материала о местных Советах — объединение его в сборниках, составленных по определенной системе с учетом значения, юридической силы актов, относимости их к соответствующим звеньям системы местных органов власти, а также времени вступления в силу. Такое объединение позволит установить с надлежащей полнотой объем полномочий местных Советов, степень урегулированности решаемых ими вопросов. В ходе инкорпорации можно поставить вопрос перед компетентными органами об устранении обнаруженных в актах противоречий и пробелов, а также внести в тексты актов официальные изменения, исключить статьи временного характера, выявить акты (нормы), фактически утратившие силу.

Интересы дальнейшего улучшения хозяйственно-организаторской работы настоятельно требуют усиления контрольных функций местных органов власти. Контакты местных Советов с отраслевыми органами управления и неподведомственными предприятиями постоянно усиливаются. Совершенствование сводного планирования и устранение межотраслевых диспропорций, рациональное размещение предприятий, эффективное использование природных и трудовых ресурсов, производство и сбыт продукции — все это входит в сферу их сотрудничества.

Мы согласны с предложением отнести к ведению областных, районных и городских Советов разработку единых сводных планов комплексного развития хозяйства и балансов трудовых ресурсов соответствующих административно-территориальных единиц¹. Местные Советы могут координировать деятельность предприятий, расположенных на их территории, в вопросах жилищного строительства, благоустройства, дорожного хозяйства и коммунально-бытового обслуживания. Все это создаст предпосылки для составления территори-

¹ Об осуществлении комплексного планирования на должном научном уровне см. Н. Бесолбасов, Рождение плана и райплан, «Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 8, стр. 85—86.

альных балансов, необходимых для пропорционального развития экономики, будет способствовать упрочению деловых связей между местными Советами и центральными отраслевыми (хозяйственными) органами управления. Целесообразно, чтобы планы развития местного хозяйства рассматривались и утверждались Советами до представления их в вышестоящие плановые органы.

Областные, районные и городские Советы призваны более действенно контролировать выполнение планов жилищного, коммунального, социально-культурного строительства и благоустройства предприятиями и организациями союзного и республиканского подчинения. Вместе с тем местные органы власти должны оказывать им содействие в соблюдении договорной дисциплины, в установлении тесных производственных связей.

В литературе широко обсуждается проблема дальнейшего повышения роли районных и городских Советов в решении задач хозяйственного строительства и передачи им ряда полномочий, принадлежащих областным Советам депутатов трудящихся¹. Обобщение практики городских и районных Советов показывает, что к их ведению целесообразно отнести выявление и использование предприятиями резервов для увеличения производства товаров народного потребления; решение вопросов о передаче от одного предприятия (учреждения) другому (по предприятиям и учреждениям районного, городского подчинения) строений, сооружений, транспортных средств и другого имущества; утверждение планов строительства и капитального ремонта детских учреждений как за счет бюджетных ассигнований, так и на средства, выделенные колхозами, совхозами и предприятиями; утверждение оптовых и розничных цен на товары, вырабатываемые предприятиями районного, городского подчинения; утверждение проектов планировки и застройки населенных пунктов (подведомственной территории); установление заданий предприятиям по вы-

¹ См. «Местные Советы на современном этапе», М., 1965; «Советское государство и право» 1966 г. № 9, стр. 5—12; 1967 г. № 8, стр. 139—140; «Советы депутатов трудящихся» 1966 г. № 8, стр. 43—49; 1967 г. № 6, стр. 84—86; К. П о т а п о в, Совершенствование законодательства о местных Советах, «Советское государство и право» 1967 г. № 12, стр. 111—115; А. Р о ж к о в, О звене городском, «Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 7, стр. 71—74 и др.

полнению наказов избирателей и др. Уже давно нуждаются в четком правовом урегулировании отношения между райисполкомами, с одной стороны, и колхозами, объединениями «Сельхозтехника» и заготовительными организациями — с другой¹.

5. На улучшении хозяйственно-организаторской работы местных Советов положительно сказывается постоянное совершенствование административно-территориального устройства, приспособление его к потребностям развития экономики.

За последние годы в административно-территориальное деление союзных республик внесен ряд существенных изменений. Так, в конце 1966 года проведено разукрупнение районов. Если в начале 1965 года в Украинской ССР было 394 сельских района, то в начале 1969 года их насчитывается уже 475. Наряду с другими факторами разукрупнение районов способствует возрастанию роли районных Советов в руководстве хозяйством, укрепляет их связи с сельскими и поселковыми Советами, производственными коллективами и населением.

К числу других административно-территориальных изменений, осуществленных в последнее время, относятся уточнение границ ряда районов и областей, совершенствование территориальной организации сельских Советов, изменение административной подчиненности населенных пунктов, перенесение центров некоторых районов и сельсоветов и т. п.

Однако, несмотря на вносимые изменения, территориальная организация ряда областей, районов и сельских Советов не способствует еще в должной мере возрастанию уровня хозяйственно-организаторской работы соответствующих Советов. Достаточно сказать, что границы отдельных областей установлены еще в 30-х годах и не соответствуют нынешнему экономическому районированию республик в связи с большими изменениями в размещении и развитии производительных сил. Сохра-

¹ См. П. Сви́нарев, К вопросу о районном звене («Советы депутатов трудящихся» 1969 г. № 1, стр. 76—77); С. Карапетян, Главный принцип, («Известия» 23 января 1969 г.); А. Мюрисел, Совместно, слажено, четко («Известия» 27 марта 1969 г.); Н. Бахтин, Районное звено («Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 4, стр. 79—81); Н. Дмитриев, Нужен закон о районном Совете («Советы депутатов трудящихся» 1968 г. № 5, стр. 93) и др.

нилось еще немало мелких областей, не обладающих необходимой хозяйственной базой, что порождает трудности в планировании их экономики. Вместе с тем в восточных экономических районах имеется ряд областей, управление которыми усложнено из-за их непомерно больших размеров.

Существенные недостатки имеются в территориальной организации районов и сельсоветов. Границы отдельных районов установлены без учета экономических данных, путем механического объединения или разделения смежных районов. В ряде случаев сеть сельских Советов не совпадает с границами землепользования колхозов и совхозов, что усложняет связи местных органов власти с сельскохозяйственными предприятиями.

Все это говорит о необходимости постоянного совершенствования административно-территориального устройства на основе опыта и перспектив развития хозяйства, с тем, чтобы оно содействовало возрастанию роли местных органов власти в руководстве экономикой, укреплению их связей с предприятиями, улучшению обслуживания населения.

6. Важнейшим условием совершенствования хозяйственно-организаторской работы органов власти на местах является улучшение партийного руководства всей их разносторонней деятельностью¹.

Методы партийного руководства местными Советами совершенствуются на основе решений XXIII съезда КПСС, призывающих партийные органы всячески повышать роль местных органов государственной власти в осуществлении задач коммунистического строительства, обеспечивать полное использование Советами своих прав, усиливать ответственность коммунистов за выполнение решений советских органов.

Практика свидетельствует, что местные партийные органы переключаются на рассмотрение вопросов перспективного развития местного хозяйства, глубже анализируют положение дел на предприятиях, в колхозах и учреждениях, определяют тенденции развития производства, выделяют из общей массы дел практически

¹ См. М. А. Постников, А. Б. Селиванов, КПСС и вопросы совершенствования организаторской работы местных Советов, «Советское государство и право» 1968 г. № 12, стр. 85—94.

наиболее важные и ценные. Партийные органы активно ищут новые формы воздействия на работу местных Советов, оперативнее обобщают и распространяют практический опыт.

Вместе с тем отдельные партийные комитеты допускают упрощенческий подход в руководстве местными Советами. Нередки факты, когда некоторые горкомы (райкомы) вместо усиления требовательности к советским работникам решают вопросы, относящиеся к ведению исполкомов Советов. Такая подмена государственных органов сдерживает их инициативу и приводит к снижению ответственности депутатов и исполкомов за порученное дело.

Создание условий для более полного использования органами власти на местах своей компетенции, совершенствование правового регулирования их деятельности и административно-территориального устройства, активизация всех форм организаторской работы и улучшение партийного руководства местными Советами повысят их роль в решении важнейших задач экономического развития страны и дальнейшего расширения социалистической демократии.

О. М. ЯКУБА, доктор юридических наук

ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В первые же месяцы после Октябрьской революции наряду с изданием советских законов, по-новому регулирующих общественные отношения, встала задача их систематизации. Известно, что В. И. Ленин требовал издания Собрания Узаконений и Распоряжений, а также проведения кодификации уже весной 1918 года¹. Позднее он поставил перед Наркомюстом задачу составления свода законов и подготовки отдельных кодексов².

В течение 1922—1923 гг. были приняты первые со-

¹ Ленинский сборник XXI, стр. 91—92.

² Ленинский сборник XXXV, стр. 325, 327, 352.

ветские кодексы — уголовный, гражданский и др. Одновременно подвергалось упорядочению административное законодательство. В частности, под углом зрения перехода к новой экономической политике была проведена более детальная регламентация административных полномочий местных Советов. В отчетном докладе ВЦИК и СНК IX Всероссийскому съезду Советов В. И. Ленин указывал, что для решения задач такого перехода необходимо «...приспособить к этому наше законодательство, нашу администрацию»¹. Ленинские требования нашли свое отражение в первом «Положении о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке», утвержденном декретом ВЦИК и СНК РСФСР 27 июля 1922 г.²

Идея обеспечения твердой законности в деятельности Советов пронизывала все содержание Положения. В нем, в частности, подчеркивалось, что «явно неправильное наложение взысканий в административном порядке влечет за собой не только отмену взыскания, но и личную ответственность по суду должностного лица, наложившего взыскание». «Приспособление законодательства» к новым политическим условиям нашло отражение и на самом характере мер административного воздействия. В этом отношении характерно постановление Третьей сессии ВЦИК в 1922 году, в котором предписывалось «безусловно воспретить применение в качестве меры взыскания за невзнос натурального налога в порядке административном — отобрание у плательщиков налога какого-либо скота и сельскохозяйственного инвентаря»³.

В. И. Ленину принадлежит разработка всех сторон социалистической законности — ее содержания, требования единства законности, связи законности и культуры, различных аспектов значения соблюдения законности в условиях строительства социализма.

Уже на заре Советской власти В. И. Ленин видел необходимость систематического обновления и кодификации законодательства. В известном письме на имя Наркома юстиции Д. И. Курского от 15 февраля 1922 г.

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 305.

² СУ РСФСР 1922 г. № 48, ст. 603.

³ СУ РСФСР, 1922 г. № 36, ст. 429.

В. И. Ленин писал: «Если наши законы «противоречивы» (в чем нет сомнения), то для чего же НКЮСТ и Отдел Законодательных предположений? Что же делается для кодификации? — для устранения противоречий?»¹.

В последние годы проведена определенная работа по упорядочению советского административного законодательства и его обновлению. Приняты Воздушный кодекс Союза ССР², Таможенный кодекс Союза ССР³, Кодекс торгового мореплавания Союза ССР⁴. Важное значение имеет утвержденное Советом Министров СССР 10 июля 1967 г. «Общее Положение о министерствах СССР»⁵, при разработке которого учтен опыт управления народным хозяйством страны за 50 лет.

Проводится систематизация административного законодательства по институту административной ответственности, имеющему особое значение для укрепления законности в сфере государственного управления. Изданы отдельные инкорпорированные сборники⁶, подготовлен при участии научной общественности и практиков проект «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности», предварительным важным этапом которого явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и аналогичные акты союзных республик.

Несмотря на отмеченное, систематизация норм административного права отстает от требований практики государственного управления.

Устарело большинство действующих положений не только о министерствах, но и других центральных ведомствах, их главных управлениях и местных органах. Нуждаются в обновлении основные акты, регулирующие

¹ Ленинский сборник XXXV, стр. 325.

² «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 52, ст. 538.

³ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1964 г. № 20, ст. 242.

⁴ «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 39, ст. 351.

⁵ СП СССР 1967 г. № 17, ст. 116.

⁶ «Административные штрафы», сборник нормативных актов, «Юридическая литература», 1965; Законодавство про адміністративну відповідальність, Київ, 1969 р.

отправление государственными служащими своих служебных прав и обязанностей и принятые еще в 20-х годах. Систематизация и совершенствование административноправовых норм приобретает значение необходимого условия дальнейшего развития системы социалистического государственного управления. Без этого условия невозможны в настоящее время научная организация труда и управления, обеспечение экономичности государственного аппарата, его сокращение и удешевление, окончательная ликвидация проявлений бюрократизма и волокиты, устранение нарушений социалистической законности в сфере государственного управления.

Нельзя не учитывать, что задача систематизации и совершенствования административного права является весьма сложной и вряд ли может быть решена сразу. Это определяется особенностями данной отрасли права, обусловленными прежде всего характером его предмета и многообразием тех общественных отношений, которые регулируются нормами советского административного права.

Систематизация норм административного права во всех ее видах и формах должна опираться на общие принципы, свойственные систематизации правовых норм любой отрасли советского права. В то же время она имеет и свои особенности.

Систематизацию административноправовых норм в виде инкорпорации следует осуществлять прежде всего по принципу доступности нормативного материала. Множественность источников обуславливается при этом целесообразностью их консолидации в виде тематических сборников. Каждый тематический сборник имеет свою собственную систему, вытекающую из характера нормативного материала. В Украинском сборнике «Законодавство про адміністративну відповідальність» материал распределен прежде всего на две основные части, первая из которых содержит акты, регулирующие общие вопросы административной ответственности, а вторая состоит из актов, регулирующих ответственность за административные правонарушения в различных отраслях государственного управления. Внутри двух частей сборника нормативные акты расположены в хронологическом порядке, но с учетом степени их юридической силы: вначале законы,

затем указы, далее постановления правительства, а также масштаба их действия: союзные, республиканские.

Инкорпорированные сборники могут, как нам представляется, содержать наряду с законами, указами, постановлениями также отдельные, наиболее важные ведомственные инструкции и правила, детализирующие порядок применения перечисленных актов.

Другим важным принципом инкорпорации является национальный язык. Сборники по законодательству должны учитывать язык, на котором говорит большинство населения республики, автономной республики, автономной области, национального округа и ведется делопроизводство в государственных органах. Вместе с тем практика свидетельствует о необходимости издания инкорпорированных нормативных материалов параллельно на русском языке.

Параллельное издание на русском языке систематизированного нормативного материала имеет положительное значение в деле обмена опытом применения административноправовых норм в разных республиках, а также для целей научно-исследовательской работы. Ежегодно или раз в два-три года к инкорпорированным сборникам должны составляться обзоры с изменениями и дополнениями. Разумеется, частое переиздание сборников практически невозможно. Однако время от времени периодическое их переиздание является необходимым условием, оправдывающим проведение очень нужной работы по систематизации административноправовых норм.

Более сложными являются принципы кодификации административного права. Последняя также опирается на общие принципы кодификации советского права и в то же время имеет свои специфические отправные моменты.

Принципы кодификации всех отраслей советского права определяются особенностями экономического и политического развития социалистического общества в данный исторический период. Кодификация должна привести действующие правовые нормы в полное соответствие с Конституцией СССР и союзными Основными началами данной отрасли права, отменить все устаревшие нормы, выявить и устранить противоречия в действующих нормах, пополнить отрасль права новыми норма-

ми, отражающими современные требования общественной жизни.

Общим принципом кодификации является установление правильного соотношения (распределения компетенции) между законодательством Союза ССР и союзных республик. К числу общих принципов кодификации правовых норм относится также соблюдение требований законодательной техники (язык, терминология и др.).

С учетом перечисленных общих положений, а также имея в виду особенности административного права, можно говорить о следующих основных принципах кодификации советского административного права: установление правильного критерия отбора норм, подлежащих кодификации, и соответствующей формы кодификации; определение соотношения союзного и республиканского законодательства; сочетание норм материального и процессуального права; соблюдение требований законодательной техники; экономичность. Каждый из этих принципов нуждается в специальном анализе, который, однако, в рамках настоящей статьи не может быть дан. Заметим лишь, что мы не разделяем взгляды тех авторов, которые отождествляют принципы кодификации и принципы данной отрасли права¹.

Учитывая особенности предмета, решающее значение для кодификации административного права имеет установление правильного критерия для отбора норм, подлежащих кодификации.

Среди норм административного права имеется нема-

¹ А. П. Корнев, например, относит к принципам кодификации материальных административноправовых норм следующие принципы: 1) руководящая роль КПСС в советском государственном управлении; 2) вовлечение трудящихся в советское государственное управление; 3) демократический централизм; 4) равноправие национальностей; 5) планирование и учет; 6) экономичность; 7) сочетание убеждения с элементами административного воздействия; 8) проведение мер принуждения при активном участии и содействии организаций трудящихся; 9) обеспечение социалистической законности в советском государственном управлении («Правоведение» 1963 г. № 3, стр. 43—44). Здесь по сути автор смешал не только принципы кодификации и принципы административного права, но также принципы административного права и принципы советского государственного управления. Последние, безусловно, находят свое отражение в принципах советского административного права, однако не тождественны им.

до таких, которые не являются стабильными. Например, общеобязательные решения местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов носят преходящий характер и потому не нуждаются в закреплении их путем кодификации. Не подлежат кодификации и многие ведомственные акты — приказы, инструкции, распоряжения, обращенные к должностным лицам внутри ведомств. В процессе исполнительной и распорядительной деятельности издаются многочисленные ненормативные акты, которые не имеют значения источников административного права и, являясь актами применения его норм, также не подлежат кодификации.

Сказанное позволяет сделать вывод о важнейшей специфической особенности кодификации советского административного права, состоящей в том, что *предмет административного права как отрасли советского права и предмет кодификации административного права не совпадают по объему*, ибо предмет кодификации значительно уже предмета данной отрасли права. С другой стороны, специфической особенностью кодификации административного права является множественность самих форм кодификации (кодексы, уставы, положения, правила), что в настоящее время стало общепризнанным.

И. С. ДРЕЙСЛЕР, кандидат юридических наук

ИЗ ИСТОРИИ УЧАСТИЯ КОМСОМОЛА УКРАИНЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Практическое участие граждан в управлении делами общества и государства — характерная черта социалистического строя. Оно находит свое объективное выражение и в контроле со стороны самих трудящихся масс не только за мерой труда и мерой потребления, но и за другими важнейшими сферами функционирования и деятельности государственного механизма.

В этих условиях общественный контроль в нашей стране является всеобъемлющим, необычайно массовым, гласным и осуществляется на добровольных и без-

возмездных началах. Это контроль со стороны депутатов, депутатских и иных формирований Советов, общественных и самодеятельных организаций, производственных коллективов, печати, радио, телевидения и непосредственно граждан.

Видное место в общественном контроле занимает также комсомол. Его роль определяется прежде всего тем, что в качестве авангарда молодежи, верного резерва и помощника партии, всегда отзывчивого на ее призывы, он с первых дней своего существования выступил творческой, созидающей силой и в настоящее время является важнейшей составной частью политической организации советского общества.

«Союз коммунистической молодежи,— учил В. И. Ленин,— должен быть ударной группой, которая во всякой работе оказывает свою помощь, проявляет свою инициативу, свой почин»¹. Эти замечательные качества комсомольцев особенно проявились в их добросовестном участии «...в контроле или проверке без всяких должностей»².

В трудах В. И. Ленина имеются конкретные указания о путях и средствах развития общественно-политической активности молодежи, в том числе и в области контроля за точным, неуклонным и своевременным исполнением всеми и каждым советских законов и иных правовых актов государства³. Свидетельством тому может быть письмо В. И. Ленина от 24 октября 1921 г. на имя Наркома здравоохранения Н. А. Семашко.

В связи с проведением в Москве недели оздоровления и благоустройства он спрашивал:

«Что сделано, чтобы добиться персональной ответственности?

Проверка через кого?

Через инспекторов? Сколько их? Кто они?

Через отряды молодежи (КСМ)? Есть ли таковые? Сколько? Где и как себя показали?»⁴.

Руководствуясь ленинскими положениями и обеспе-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 41, стр. 316.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 281.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 30, стр. 226; т. 39, стр. 51; т. 41, стр. 307—308; т. 44, стр. 285—286; т. 45, стр. 314; т. 50, стр. 180.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 53, стр. 301.

чивая идейное и организационное руководство молодежным движением, Коммунистическая партия проявляет постоянную заботу о выработке у комсомольцев знаний и навыков управления государством, воспитанию у них сознания и чувства уважения к законам и правилам социалистического общежития.

Не будет преувеличением сказать, что в послеоктябрьский период не было съезда или конференции, на которых партия не ставила и не решала вопросы об основных задачах, формах и методах приобщения рабоче-крестьянской молодежи к государственно-правовому строительству, об оказании ей доверия, помощи и поддержки в этом деле. Они были предметом специального обсуждения на XII, XIII, XIV и XVII съездах партии и на XIV и XVI партконференциях¹.

Большое внимание развитию общественно-политической активности организаций и членов ВЛКСМ в области контроля уделяли и руководящие органы КП(б) Украины. Так, в резолюции IX съезда партии (декабрь 1925 года) комсомольским организациям предлагалось взять под контроль проведение в жизнь законодательства об охране труда и здоровья рабочей молодежи, о найме рабочей силы на селе, об охвате батрацкой молодежи трудовыми договорами, о внедрении всеобщего обучения и т. п. Комсомольские организации должны были проявлять инициативу в борьбе с недисциплинированностью, алкоголизмом, хулиганством и некультурностью².

В резолюции X съезда КП(б)У (ноябрь 1927 г.) подчеркивалось, что смелость, предприимчивость и энергия рабоче-крестьянской молодежи окажут огромную помощь и внесут организующее начало в дело вовлечения широких масс в борьбу против бюрократических извращений в госаппарате³.

II конференция КП(б)У (апрель 1929 года) дала высокую оценку такой новой форме массового контро-

¹ См. «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК» М., изд. 7-е, ч. I, стр. 720—723, 755—758, 884, 887; ч. II, стр. 9—94, 129—172, 192—257, 568—619; ч. III, стр. 200—244 и др.

² См. «Коммунистическая партия Украины в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», Киев, 1958, стр. 335—338.

³ См. «Коммунистическая партия Украины в резолюциях...», стр. 394.

ля, возникшей по инициативе комсомольцев г. Одессы, как «Легкая кавалерия», и потребовала улучшить вовлечение в государственный аппарат молодежи, прошедшей обучение в советской школе¹.

И в ряде других решений высших партийных органов на Украине, принятых в 1930—1937 гг., отмечался рост участия комсомола в контроле по линии местных Советов, органов партгосконтроля, профсоюзов и намечались законодательные и организационные меры к дальнейшему его усилению².

На основе и во исполнение директив партии важные решения в данной области разрабатывались центральными контрольными комиссиями ВКП(б) и КП(б) У. Так, на заседании 5 марта 1927 г. Президиум ЦКК обсудил состояние работы комсомола и предложил ЦК ВЛКСМ наметить меры к оживлению совместной деятельности комсомола с советскими, профсоюзными и кооперативными организациями³.

В постановлении партколлегии ЦКК КП(б) У от 16 мая 1928 г. анализировались упущения в работе ЦК ЛКСМУ и местных комитетов по вовлечению молодежи в борьбу за коренную перестройку государственного аппарата. В связи с обнаружением фактов невнимательного отношения администрации к критическим сигналам комсомольцев и слабой помощи партячек и месткомов профсоюзов комсомольским организациям партколлегия предложила окружным комитетам комсомола и парткомиссиям устранить подобные явления, создать вокруг участников массового контроля атмосферу общественной поддержки и внимания, а партячкам — обеспечить правильное руководство ими⁴.

Значительный интерес представляет также постановление Пленума Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) в июне 1934 года «О выполнении решений XVII съезда партии о контрольной работе». В нем обращалось внимание на недопустимость крикливости и погони

¹ См. «Коммунистическая партия Украины в резолюциях...», стр. 496—501.

² См. там же, стр. 511, 535, 592; см. также, стр. 104, 148, 154, 214, 242, 245.

³ См. «Бюллетень ЦКК и НК РКИ» 1927 г. № 2—3, стр. 67—68.

⁴ См. «Бюллетень ЦКК КП(б)У и НК РСІ УРСР» 1928 г. № 6—7, стр. 20—21.

за сенсацией в работе «Легкой кавалерии», механического переотправления жалоб и заявлений в соответствующие инстанции, не использовав предварительно всех возможностей разрешения их на месте. Для работы в «Легкой кавалерии» рекомендовалось отбирать наиболее проверенных, культурных, грамотных и активных комсомольцев, умеющих доводить начатое дело до конца. Вновь напоминалось о необходимости овладения активистами «Легкой кавалерии» техникой бухгалтерской отчетности и торговли, чтобы уметь разгромить хищников и мародеров, сознательно запутывавших отчетность в органах снабжения и кооперации¹.

Важнейшим источником нормативного регулирования контрольных функций комсомола были также внутрисоюзные акты его руководящих органов.

Таким образом, задачи, формы и методы комсомольского контроля определялись главным образом нормами партийных и комсомольских организаций, являвшимися обязательными лишь для их членов.

Не обладая, по общему правилу, государственно-властными полномочиями и не вмешиваясь в оперативную деятельность контролируемых объектов, комсомольские организации использовали в основном меры воспитательного порядка и силу общественного мнения. Они оказывались весьма эффективными, ибо опирались на авторитет и влияние партии и комсомола в массах, поддерживались возможностью обращения в необходимых случаях к государственным органам, применявшим к правонарушителям соответствующие меры юридической ответственности.

И все же, вопреки утверждению отдельных авторов, простое закрепление как в прошлом, так и в настоящее время в актах общественных организаций их контрольных функций нельзя считать государственноправовой гарантией реализации этих функций².

Такого рода гарантиям В. И. Ленин придавал важное

¹ См. «Партийное строительство» 1934 г. № 14, стр. 46—47.

² См. М. П. Лебедев, Роль общественных организаций, коллективов трудящихся и граждан в осуществлении контроля за соблюдением законности в СССР (монография «Правовые гарантии законности в СССР», изд-во АН СССР, 1962, стр. 404); Е. П. Попов, О понятии общественного контроля в советском государственном управлении, «Правоведение» 1961 г. № 3, стр. 147, 152.

значение, требуя тщательно регистрировать, изучать, систематизировать, проверять более широким опытом и узаконять многообразные формы и способы контроля, рожденные самодеятельным почином трудящихся и их общественных организаций¹.

Следуя этим указаниям, Советское государство постоянно заботилось о том, чтобы регулировать в определенных пределах, не стеснявших инициативы комсомольских организаций, наиболее существенные стороны их контрольной деятельности.

Сюда относится, во-первых, установление устойчивого и достаточно четкого порядка совместного или параллельного с государственными органами и иными общественными организациями, а также самостоятельного выполнения комсомолом контрольных полномочий во избежание подмены их друг другом, дублирования и нарушений социалистической законности.

Во-вторых, в обстановке ожесточенной классовой борьбы, когда враждебные и другие чуждые элементы не останавливались перед применением насилия, вплоть до убийства активистов, государству надлежало обеспечить безопасность и все остальные права и интересы представителей комсомольской общественности. В данной связи уместно сослаться на циркуляр прокурора республики от 17 апреля 1930 г. о представлении материалов о фактах преследования молодых общественников².

В-третьих, в силу изложенных выше обстоятельств от активистов комсомольского контроля требовалось зачастую проявлять большое мужество и упорство, а чтобы формировать такие качества, нужны были меры поощрения, исходившие также от высших органов власти. Постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 31 октября 1933 г. «О премировании лучших комсомольцев и молодых ударников промышленности и колхозов Украины» были награждены грамотами и ценными подарками 51 комсомолец, многие из которых проявили образцы

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 30—31; т. 36, стр. 204; т. 37, стр. 542.

² См. журнал «За темпы, качество, проверку» 1930 г. № 5, стр. 41.

смелости и принципиальности при выполнении поручений контрольного характера¹.

С учетом сказанного мы согласны с предложением о закреплении не только в Уставе ВЛКСМ, но и в законодательстве контрольных полномочий комсомольских организаций, что позволит им оказывать более существенное влияние на улучшение работы органов государственного и хозяйственного управления².

Возвращаясь к вопросу о формах участия комсомола в контроле, на первое место по значимости надо поставить секции (комиссии), депутатские группы и иные массовые органы в системе Советов — единых представительных и полновластных органов. Само законодательство о порядке выборов в Советы и формах их организационно-массовой работы открывало благоприятные возможности для активного участия членов и организаций ВЛКСМ в осуществлении Советами всеобъемлющего и многообразного контроля за законностью в деятельности всех предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории.

Заслуживает самого пристального внимания и прошлый организационный опыт согласования и объединения деятельности общественных формирований местных Советов и комсомольских организаций. Комсомольцы (депутаты и активисты) привлекались к разработке планов работы секций и депутатских групп, заданий и рабочих программ, их совместных или отдельных рейдов и обследований, прикреплялись в индивидуальном и групповом порядке к предприятиям, магазинам, столовым, больницам, школам; входили в состав депутатских контрольных (сигнальных) постов, дежурили в завкомах, клубах и уголках советского строительства³.

В свою очередь комсомольские организации, выполняя постановление ЦК ВЛКСМ от 13 июля 1927 г. и решение пленума ЦК ЛКСМУ от 18 августа того же года

¹ СУ УССР 1933 г. № 51, ст. 661.

² См. «Комсомольская правда» 19 мая 1967 г.; В. Максименко, Комсомольські оперативні заходи в дні («Радянське право» 1967 р. № 8, стр. 78).

³ См. Щерблецов, Под знаком советской демократизации («Власть Советов» 1927 г. № 51, стр. 6—8); П. Е. Недбайло, До питання про роботу депутатських груп сільрад («Радянська Україна» 1935 р. № 10, стр. 22—29).

об улучшении работы комсомола в городских и сельских Советах, оказывали систематическую помощь молодым депутатам и активистам и контролировали их работу¹. На заседаниях горкомов (райкомов), бюро и собраниях ячеек заслушивались отчеты комсомольцев о выполнении депутатских обязанностей, разрабатывались наказания депутату, обсуждались отдельные вопросы, стоявшие в повестке дня Советов, его секций и депутатских групп.

Думается, что возрождение и развитие этих форм взаимодействия комсомола с Советами, наполнение их новым, более глубоким содержанием принесут несомненную пользу, особенно в данное время, когда складывается начальный опыт в деятельности постоянных депутатских комиссий по делам молодежи.

Огромная роль в привлечении комсомольцев и молодежи к контролю принадлежит органам ЦКК—РКИ, на которые XII съезд партии возложил ответственные и сложные задачи — улучшать государственный аппарат, «учить беспартийных рабочих и крестьян управлению»².

В довольно обширной литературе по истории ЦКК — РКИ участие комсомола в ее работе сводится лишь к массовым проверкам, проводившимся бригадами, отрядами и штабами «Легкой кавалерии»³. Между тем существовали и многие другие формы плодотворного сотрудничества органов партийно-государственного контроля с Союзом Молодежи. Речь идет в первую очередь о таких массовых органах РКИ на местах, какими были ее секции при горсоветах, сельсоветах и райисполкомах⁴ и группы (ячейки) содействия РКИ на предприятиях, в учреждениях, возникшие еще в 1920 году. Они не ограничивались только сигнализацией Совета и ЦКК — РКИ о выявленных недостатках и злоупотреблениях, а сами на месте принимали решительные меры к их устранению.

На основе директив XIV съезда партии об установ-

¹ См. «Известия ЦК КП(б)У» 1927 г. № 3—4, стр. 19.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 181.

³ См. Л. Ф. Морозов, В. П. Портной, Органы ЦКК — РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923—1934 гг.), М., 1964; К. В. Гусев, Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР, М., 1965; Л. Л. Потаркина, Зісторії органів контролю УРСР, Київ, 1966,

⁴ СУ УССР 1929 г. № 4, ст. 19; № 6, ст. 47.

лении тесной связи ЦКК—РКИ и ее органов с комсомолом ЦКК ВКП(б) в мае 1926 года и сентябре 1927 года направила циркуляры, в которых предлагалось, чтобы каждый комитет ВЛКСМ выделял представителя в местные органы РКИ для связи и совместной работы по организации масс, юношества и пролетарского студенчества на борьбу за улучшение госаппарата, а также группы комсомольцев для проведения обследований и ревизий, особенно связанных с работой подростков, их профессионально-технической и общеобразовательной учебой и бытом. Ячейки ВЛКСМ должны были направлять своих представителей и для постоянной работы в бюро жалоб РКИ, участвовать в проведении обследований своего предприятия (учреждения), направлять из рабочих и студентов практикантов и стажеров для работы в РКИ и т. д.¹

Конечно, наибольший удельный вес занимал контроль со стороны комсомольских ячеек и их членов. В этом отношении характерна деятельность деревенских ячеек и комсомольцев, перед которыми еще XIII съезд партии поставил задачу: знать и распространять советские законы о крестьянском быте, уметь на их основе отстаивать интересы бедноты против засилия кулаков².

Знание истории участия комсомола в общественном контроле и широкое использование этого опыта в современных условиях будет способствовать дальнейшему усилению активности советской молодежи в коммунистическом строительстве.

М. И. БАРУ, доктор юридических наук

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ

1. Охрана трудовых прав граждан производится в порядке, установленном действующими законами и другими нормативными актами. Осуществление и охрана

¹ См. «Бюллетень ЦКК и НК РКИ» 1926 г. № 6—7, стр. 59; «Бюллетень ЦКК КП(б) и НК РКИ» 1927 г. № 6 (38), стр. 49—50.

² См. «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, стр. 144.

прав происходит не автоматически, а в результате активных действий, совершаемых отдельными гражданами, должностными лицами и организациями. В. И. Ленин подчеркивал важность для граждан «*научить их (и помочь им) воевать за свое право по всем правилам законной в РСФСР войны за права*»¹. Следовательно, задача заключается не только в том, чтобы научить граждан защищать свои права, хотя и это само по себе очень важно, а в том, чтобы помочь реализовать их на основе законной «войны за права». А для этого следует привести в движение аппарат права и другие организации, призванные специально охранять, в частности, трудовые права граждан. Идея В. И. Ленина имеет важное и принципиальное значение для организации охраны трудовых прав и разрешения связанных с нею как теоретических, так и практических вопросов.

Под организацией охраны трудовых прав мы понимаем систему органов, непосредственно призванных охранять эти права, мероприятия, ими предпринимаемые с целью охраны трудовых прав, а также невыгодные последствия, наступающие для нарушителей прав, т. е. санкции за нарушения этих прав. По своему содержанию организация охраны трудовых прав обеспечивает реализацию этих прав, предупреждение случаев их нарушения и восстановления уже нарушенных прав.

Вряд ли оправдано деление гарантий права на труд «на гарантии реализации и гарантии охраны этого права граждан»². Однако в данном случае нас интересует организационная сторона. В самом широком смысле органами охраны трудовых прав являются все предприятия, учреждения и организации, а также иные общественные образования, поскольку с ними вступают в трудовые правоотношения рабочие и служащие, чьи права должны соблюдаться и охраняться. И здесь следует прежде всего отметить роль местных Советов депутатов трудящихся, которые намечают самые различные

¹ Ленинский сборник XXXVI, стр. 313.

² «Проблемы трудового права», М., 1968, стр. 62. Классификация гарантий также вызывает возражения: среди гарантий реализации права названы почему-то меры поощрения, но не названо вознаграждение по количеству и качеству труда. Среди гарантий охраны права названа компенсация материального и морального ущерба за счет виновных лиц (стр. 63). Каким образом моральный ущерб может быть возмещен за счет виновных лиц, трудно себе представить.

мероприятия, призванные обеспечить наиболее полную реализацию и охрану трудовых прав граждан (право на труд — вопросы трудоустройства; право на отдых — вопросы организации благоприятных жилищных условий, зрелищных учреждений и т. п.)¹. Кроме того, депутаты местных Советов активно участвуют в урегулировании возникающих недоразумений и споров, добиваясь восстановления нарушенных прав. Исполкомы местных Советов обсуждают на заседаниях различные вопросы и принимают решения, связанные, например, с соблюдением промышленной санитарии, а следовательно, намечают меры по охране здоровья и жизни рабочих и служащих. Они же устанавливают и применяют санкции за нарушение предписаний, сделанных в принятых ими решениях. Словом, в деятельности местных Советов вопросы охраны трудовых прав граждан занимают значительное место.

Важное место в охране трудовых прав граждан занимают органы юстиции. В действующих Основах законодательства о судеустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик², в которых сформулирована цель правосудия (ст. 2), указано, что правосудие призвано охранять от всяких посягательств трудовые права граждан.

В Положении о прокурорском надзоре, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г.³, предусмотрено (ст. 2), что высший надзор за точным исполнением законов имеет своей задачей укрепление в СССР социалистической законности и охрану от всяких посягательств трудовых прав граждан, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных республик.

В порядке общего надзора органы прокуратуры опротестовывают многочисленные приказы и распоряжения администрации предприятий, учреждений и организаций по самым различным вопросам трудового законодательства⁴.

¹ См. А. Л. Недавний, Охрана прав граждан местными Советами, М., 1963, стр. 52 и дальше.

² См. Закон от 25 декабря 1958 г. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1, ст. 12.

³ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 9, ст. 222.

⁴ Подр. см. «Надзор прокуратуры за соблюдением трудового законодательства», М., 1965.

Однако надзор прокуратуры является не единственной формой, призванной обнаруживать и пресекать нарушения трудового законодательства. Огромную роль играет народный контроль, его местные органы и группы на предприятиях и учреждениях. Обнаруживая те или иные нарушения, они способствуют восстановлению нарушенных трудовых прав. Но особенно велика в этом деле роль профессиональных союзов и прежде всего их низовых органов¹.

Следует отметить также специализированный государственный надзор за охраной труда (госгортехнадзор, санитарный надзор и др.). Все эти органы располагают достаточно эффективными правовыми средствами охраны жизни и здоровья работников.

Таким образом, трудовые права граждан охраняются в различных организационных формах, обеспечивающих непрерывный, всеобъемлющий и повсеместный государственный надзор и общественный контроль за действительным осуществлением трудовых прав и за полной реализацией установленных законом гарантий.

Организационные формы, в которых осуществляется охрана трудовых прав, различны по своей юридической природе, по субъектам, по полномочиям, по силе воздействия и т. д. Множественность субъектов — это первая черта, характеризующая органы охраны трудовых прав. И хотя каждый из них действует на основе утвержденных Положений, мы не всегда обнаруживаем четкие разграничительные линии в их деятельности, они чаще всего переплетаются и перекрещиваются.

Нельзя согласиться с предложением об учреждении «внутриведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства»². Дело не в том, что нужен еще один орган надзора, а в том, чтобы надзор был эф-

¹ См. О. В. Смирнов, Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии, «Юридическая литература», 1968, стр. 172; Е. М. Аكوпова, Правовой контроль профсоюзных комитетов за соблюдением законодательства о труде, «Правовые вопросы промышленного предприятия», Ростов-на-Дону, 1961, стр. 99 и др.

² Н. И. Данченко, Правовое регулирование материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный ими предприятиям, организациям и учреждениям, канд. диссертация, Киев, 1969, стр. 144.

фективным, а органы, его осуществляющие, действовали согласованно.

2. Всестороннее развитие и дальнейшее совершенствование социалистической демократии — характерный и определяющий признак общенародного социалистического государства. Оно получает все большее выражение в реализации на деле ленинского указания о том, чтобы привлекать сначала все большее число граждан, а затем поголовно всех граждан к непосредственному и ежедневному несению своей доли тягот по управлению государством. Многочисленная армия рабочих, колхозников и служащих добровольно и безвозмездно участвует в осуществлении на общественных началах тех или иных функций государственных органов (общественные контролеры, общественные отделы кадров и т. д. и т. п.). Вместе с тем государство передает ряд важнейших функций общественным организациям. Профсоюзам передано дело государственного социального страхования, управление курортным делом. Профсоюзы в лице ВЦСПС участвуют в издании постановлений совместно с Государственным комитетом Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. Профсоюзам предоставлено право законодательной инициативы, они осуществляют государственный надзор и общественный контроль за соблюдением законодательства по охране труда. Особенно расширены права низовых органов профсоюзов — фабрично-заводских и местных комитетов.

Роль профсоюзов возрастает в связи с мероприятиями, проводимыми на основе постановления сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и законов, принятых шестой сессией Верховного Совета СССР. В условиях улучшения управления промышленностью, совершенствования планирования и усиления экономического стимулирования промышленного производства контрольные и охранительные функции низовых органов профсоюзов возрастают и усложняются.

Итак, в организации охраны трудовых прав ведущее и основное место принадлежит советским профессиональным союзам. Для характеристики их мы всегда обращаемся к классической формуле В. И. Ленина о том, что профсоюзы «есть организация воспитательная, организация вовлечения, обучения, это есть школа, школа

управления, школа хозяйничания, школа коммунизма»¹. Соответственно этому профсоюзы под руководством Коммунистической партии направляют свою деятельность, которая призвана способствовать разрешению политических и хозяйственных задач, стоящих в каждый данный момент перед социалистическим обществом.

В. И. Ленин указывал, что «...если мы не превратим профессиональные союзы в органы воспитания вдесятеро более широких масс, чем теперь, для непосредственного участия в управлении государством,— тогда мы дело коммунистического строительства не доведем до конца»².

Осуществляя переданные им государством функции, профсоюзы применяют присущие им методы воздействия. Но если эти методы оказываются недостаточными, поскольку данные функции ранее осуществлялись государством, наступают правовые последствия, со свойственным им методом принуждения. Естественно, возникает вопрос, от чьего имени выступают профсоюзы, применяя принуждение при осуществлении ими надзора? Этот же вопрос возникает, когда профсоюзы в пределах своей компетенции и предоставленных им прав издают нормативные акты, снабженные принудительной силой, регулирующие трудовые отношения.

Вряд ли можно согласиться с утверждением С. Н. Братуся о том, что профсоюзы выступают в таких случаях «как учреждения, а не как построенные на членстве организации»³. Такая юридическая метаморфоза в зависимости от характера выполняемых функций невозможна. Очевидно, что правильное решение вопроса заключается в том, что при осуществлении этих функций, делегированных государством профсоюзам, последние выступают от имени государства. К такому выводу правильно пришел и С. С. Каринский⁴. В своих рассуждениях по этому вопросу В. М. Догадов прихо-

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 42, стр. 203.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 37, стр. 450—451.

³ С. Н. Братусь, Субъекты гражданского права, Госюриздат, 1950, стр. 123.

⁴ С. С. Каринский, Участие профсоюзов в регулировании условий труда рабочих и служащих, «Советское государство и право» 1959 г. № 1, стр. 108.

дит к тому же выводу, но с довольно сложной формулировкой. Он пишет: «Таким образом, профсоюзы при реализации переданных им государством функций выступают от своего имени, но по полномочию государства и в этом смысле от имени последнего»¹. Эта не совсем ясная формулировка все же дает основания полагать, что В. М. Догадов пришел к выводу о том, что профсоюзы, осуществляя переданные им от государства функции, выступают от имени государства. При этом они не превращаются в учреждение, а остаются общественной организацией. Что же касается содержания самих функций, осуществляемых профсоюзом от имени государства, то их правовой характер не вызывает сомнений. И если для осуществления этих функций требуется принуждение, то сила государственного аппарата может быть для этой цели приведена в движение. Если постановление фабричного, заводского или местного комитета, например по трудовому спору, не выполняется обязанностями должностными лицами добровольно, то по удостоверению, имеющему силу исполнительного листа и выданному тем же профсоюзным комитетом, судебный исполнитель, т. е. орган государства, будет производить принудительное исполнение (ст. 39 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров).

3. Все звенья профсоюзов — от низовых до центральных — с присущими им особенностями призваны охранять трудовые права граждан. Однако центр тяжести вопроса сосредоточен на низовом звене, каким является фабричный, заводской, местный комитет. Именно потому, что деятельность низового профсоюзного комитета непосредственно направлена на охрану трудовых прав, и что совершаемые с этой целью действия часто носят правовой характер, и что эффективность этих действий обеспечивается не только силою общественного воздействия, но и силою принуждения, понадобилось регламентировать деятельность ФЗМК не только нормами общественных организаций (уставом профсоюза), но и правовыми нормами. Известно, что Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 июля 1958 г.² ут-

¹ В. М. Догадов, Правовое положение профессиональных союзов СССР, Л., 1964, стр. 14.

² «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 15, ст. 282,

верждено Положение о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза. Издание этого Положения мотивируется в Указе возросшей ролью профессиональных союзов в государственном и хозяйственном строительстве, а цель издания диктуется расширением прав фабричных, заводских, местных комитетов в управлении производством и усилением их функций в улучшении условий труда и быта рабочих и служащих. Иначе говоря, осуществление важнейших функций, переданных государством профсоюзам и особенно низовому органу, требует правовой регламентации их деятельности. Нормы общественных организаций для этой цели оказываются недостаточными. Правовые нормы носят здесь не субсидиарный характер, они действуют наряду и в сочетании с нормами морали, и в первую очередь с нормами общественных организаций.

Значение низового профсоюзного органа особенно возрастает после перестройки системы планирования производства и управления промышленностью на основе постановления сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и ряда нормативных актов, изданных в соответствии с этим постановлением. Предприятие — основное, а следовательно, решающее звено. Данная идея закреплена в принятом и введенном в действие Положении о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденном 4 октября 1965 г.¹ Значительно расширены права предприятия как в сфере гражданско-правовой, так и в сфере отношений, регулируемых трудовым правом.

Предприятие должно постоянно совершенствовать организацию и нормирование труда, заработную плату рабочих и служащих, соблюдать трудовое законодательство, заботиться об улучшении жилищных и культурно-бытовых условий работников.

Руководителям предприятий предоставляется право в пределах установленного фонда заработной платы применять сдельную, повременную или аккордную оплату самостоятельно без регистрации в финансовых органах, утверждать структуру и штаты.

Значительно расширяются права предприятия в использовании полученной экономии по фонду заработной

¹ СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 155.

платы, в образовании и использовании фондов материального поощрения и социально-культурных мероприятий.

В связи с расширением прав низового звена — предприятия возрастает роль коллектива рабочих, служащих и инженерно-технического персонала. Возрастает роль низового профсоюзного органа — фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза.

Перечисленные выше вопросы, отнесенные к компетенции самого предприятия, решаются с участием фабзавместкома. Действующее положение о правах ФЗМК предусматривает различные формы этого участия. Но независимо от формы волеизъявления фабзавместкома сам факт волеизъявления придает принятому решению законную силу. Не только в Положении о правах ФЗМК предусмотрены те случаи, когда требуется волеизъявление фабзавместкома для признания правомерным того или иного мероприятия или того или иного действия, совершаемого администрацией. В целом ряде нормативных актов мы обнаруживаем требование волеизъявления фабзавместкома по тому или иному поводу, без чего правомерность превращается в свою противоположность. Вот примеры: согласно ст. 135 КЗоТ РСФСР прием на работу несовершеннолетнего возможен только по согласованию с фабзавместкомом; согласно ст. 3 постановления Совета Министров СССР от 10 декабря 1959 г. «Об ограничении совместительства по службе»¹ совместительство возможно по согласованию с фабзавместкомом; согласно постановлению Секретариата ВЦСПС от 2 апреля 1953 г. «О дежурствах на предприятиях и в учреждениях»² дежурства могут вводиться только по согласованию с фабзавместкомами. Этим далеко не исчерпывается число случаев, когда в том или ином нормативном акте волеизъявление фабзавместкома является непременным условием наступления того или иного юридического факта.

Следует заметить, что в нормативных актах это требование формулируется по-разному, с различными нюансами. Прежде всего отметим случаи, когда волеизъявление фабзавместкома выражается в виде участия

¹ СП СССР 1959 г. № 20, ст. 164.

² См. «Бюллетень ВЦСПС» 1954 г. № 8, стр. 2.

в паритетном или другом органе (например, в комиссии по рассмотрению трудовых споров или в постоянно действующем производственном совещании на предприятии и в других общественных образованиях).

В подобных случаях необходимо различать волеизъявление на участие в этих органах. Например, представители профсоюза выделяются в комиссию по трудовым спорам постановлением фабзавместкома из числа членов комитета профсоюза (ст. 6 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров от 31 января 1957 г.). Затем волеизъявление фабзавместкома выражается в участии при вынесении тех или иных решений. В одних случаях участие представителей ФЗМК основано на паритетных началах, и вопрос не может решаться по большинству голосов (ст. 19 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров), в других — вопрос решается только по большинству голосов (Положение о постоянно действующем производственном совещании на промышленном предприятии, стройке, в совхозе, МТС и РТС). Таким образом, волеизъявление в форме участия в тех или иных общественных образованиях имеет свои разновидности и обладает различной правовой силой при формировании того или иного правового акта. Так, например, если решение комиссии по трудовым спорам принято не по соглашению сторон (представителей фабзавместкома и представителей администрации), а по большинству голосов, оно считается незаконным, в сущности в таких случаях нет решения. Следовательно, законодатель придает правовое значение не только содержанию волеизъявления фабзавместкома для действительности определенного акта, но и форме волеизъявления, являющейся условием действительности этого же акта.

В ряде случаев волеизъявление фабзавместкома выражается в форме участия, в заключении тех или иных соглашений, например коллективного договора или соглашения по охране труда¹.

В ряде случаев правомочия ФЗМК выражаются в участии в проводимых администрацией мероприятиях. Согласно ст. 2 Положения о правах ФЗМК последний

¹ См. А. Эпштейн, Соглашения о труде, «Советская юстиция» 1969 г. № 7, стр. 13.

участвует в разработке проектов производственных планов и планов капитального строительства. В других же случаях ФЗМК совместно с администрацией разрабатывает и принимает тот или иной акт. Согласно ст. 3 Положения о правах ФЗМК последний совместно с администрацией утверждает смету расходования средств из соответствующих фондов, предназначенных на совершенствование производства, на социально-культурные нужды, премирование. Наконец, в ряде случаев действия администрации должны быть согласованы с ФЗМК. Так, администрацией по согласованию с ФЗМК устанавливаются: перечень профессий рабочих и работ, которые должны оплачиваться по повременным и сдельным тарифным ставкам, по ставкам горячих, тяжелых работ и работ с вредными условиями труда в соответствии с действующими типовыми перечнями этих работ по отраслям производства; тарифные разряды на выполняемые работы; присваиваются разряды рабочим в соответствии с действующими тарифно-квалификационными справочниками; устанавливаются новые нормы и пересматриваются действующие в связи с внедрением технических и организационных мероприятий; заменяются временные нормы выработки постоянными нормами по освоению продукции и исправляются устаревшие нормы; круг работников и размеры премий, выплачиваемых по другим видам поощрений; размеры премий руководящим, инженерно-техническим работникам и служащим на основе действующих типовых премиальных положений; вводятся Положения о сдельно-прогрессивной и премиальной системах оплаты труда рабочих (в соответствии с действующими Типовыми положениями) (ст. 6 Положения о правах ФЗМК).

Таким образом, для определения формы волеизъявления ФЗМК в той или иной сфере законодатель пользуется различными формулами. Нам представляется, что это различие формул («совместно», «по согласованию» и т. п.) не отражает различия в степени активности или в правовой силе волеизъявления. Эти различия, думается нам, определяются особенностями различных сфер деятельности (в сфере участия в управлении производством, в сфере установлений условий труда, в сфере государственного надзора и общественного контроля за соблюдением законодательства о труде и т. п.). Одна-

ко во всех случаях независимо от формулировки, употребляемой законом для выражения волеизъявления ФЗМК, следует прийти к выводу, что это волеизъявление обязательно и отсутствие его поражает тот или иной акт, то или иное решение недействительностью, как изданные вопреки порядку, установленному действующим законодательством.

Признание такого акта недействительным может быть произведено в различных формах в зависимости от его содержания. Если, например, подросток, возрастом в 15 лет принят на работу с нарушением ст. 135 КЗоТ УССР, то трудовой договор с этим подростком по требованию ФЗМК или инспектора труда должен быть расторгнут. Однако если ФЗМК санкционирует этот прием, отпадает необходимость в расторжении договора.

По-иному должен быть решен вопрос, если ФЗМК не дал санкции на увольнение, а затем — после состоявшегося увольнения — ФЗМК его санкционировал. Такое волеизъявление ФЗМК должно быть признано недействительным. ВЦСПС считает, что в таких случаях вопрос и не должен быть предметом обсуждения. В постановлении Президиума ВЦСПС от 8 января 1965 г.¹ прямо записано: «Если администрация, в нарушение закона, обращается в комитет профсоюза за получением согласия на увольнение после того, как приказ об увольнении издан, ФЗМК не должны рассматривать такие представления и давать согласия на увольнение». Подобное же указание содержится и в постановлении Президиума Украинского республиканского Совета профсоюзов от 24 февраля 1965 г.

Таким образом, полагаем мы, в одних случаях отсутствие своевременно выраженного волеизъявления комитета профсоюза может быть восполнено последующим волеизъявлением; в других — такая возможность исключается. Объяснение этому надо искать не в различных формулах закона, определяющих форму волеизъявления. Формулы, хотя и различно выражены, но обладают одинаковой степенью императивности. Следовательно, различное решение вопроса о возможности восполнения волеизъявления ФЗМК, не выраженного своевре-

¹ См. «Сборник постановлений ВЦСПС, январь—март 1965», Профиздат, 1965, стр. 63—64.

менно, зависит от того, что в одном случае трудовое правоотношение устанавливается, а в другом — прекращается.

4. Правовой статус низового органа профсоюза ставит его в особое положение по сравнению с другими (вышестоящими) звеньями не только по кругу вопросов, отнесенных к его компетенции. Особенность заключается в том, что в охране трудовых прав граждан некоторые его правомочия составляют исключительную функцию фабзавместкома как низового органа и эти правомочия не могут разделяться или быть присвоены другим каким-либо, в том числе и вышестоящим органом профсоюза. Так, например, согласно ст. 10 Положения о правах ФЗМК увольнение с работы по инициативе администрации может быть произведено лишь с согласия ФЗМК. Волеизъявление ФЗМК не может быть заменено волеизъявлением вышестоящего органа профсоюза (обкома, ЦК Союза или облпрофсовета). Хотя вышестоящие органы и являются руководящими по отношению к ФЗМК, они не вправе подменять ФЗМК в решении вопроса о санкции на увольнение работника. Они не вправе изменять или отменять решение ФЗМК по вопросу увольнения, хотя по другим вопросам они имеют на это право. Сказанное не означает, что они вообще не должны проявлять интереса к вопросу о том, как ФЗМК реализует свое право, предусмотренное в ст. 10 Положения о правах ФЗМК. Напротив, Президиум ВЦСПС в своем постановлении от 8 января 1965 г. «Об усилении контроля ФЗМК за соблюдением трудового законодательства при увольнении рабочих и служащих», отмечает, что областные, краевые, республиканские Советы и комитеты профсоюзов не ведут повседневного контроля за соблюдением законодательства при увольнении рабочих и служащих, редко проверяют работу ФЗМК, недостаточно оказывают практическую помощь комитетам профсоюзов в правильном осуществлении предоставленных им законом прав¹. Однако подмена низового звена вышестоящим — недопустима. Не может обком Союза дать санкцию на увольнение, подобно тому, как он не может отменить состоявшееся решение ФЗМК,

¹ См. «Сборник постановлений ВЦСПС, январь—март 1965», Профиздат, стр. 62—63.

коим дана санкция на увольнение. В подобных случаях профсоюзная субординация прекращается. Точно так же не может обком профсоюза или другие вышестоящие профсоюзные органы вынести решение ни в порядке надзора, ни по существу трудового спора, рассмотренного фабзавместкомом, поскольку ныне действующий порядок, установленный Положением о порядке рассмотрения трудовых споров от 31 января 1957 г., в отличие от старых правил о примирительно-третейском и судебном порядке рассмотрения трудовых конфликтов, не знает надзорного порядка рассмотрения трудовых споров в вышестоящих профсоюзных органах¹.

Фабзавком, обладая такими только ему присущими полномочиями, не в праве делегировать эти полномочия ни вышестоящим, ни нижестоящим звеньям профсоюза (например, цехкому), поскольку такая возможность не предусмотрена законом.

В связи с этим нельзя согласиться с таким утверждением: «В случае, если администрация считает, что ФЗМК неправильно отказал в согласии на увольнение работника, она может обратиться в вышестоящий комитет профсоюза с просьбой указать ФЗМК на неправильность его действий и рекомендовать разрешить вопрос положительно»². По сути это — ориентация на пересмотр решения ФЗМК, завуалированная форма обжалования решения ФЗМК, не предусмотренного законом. Такая рекомендация может только дезориентировать практику применения ст. 10 Положения о правах ФЗМК.

5. В охране трудовых прав значительное место занимает так называемое профсоюзное представительство. Профессиональные союзы осуществляют легальное (законное) представительство от имени всех рабочих и служащих. Мы говорим в данном случае о профсоюзном представительстве не в широком смысле участия профсоюзов в государственной, хозяйственной и культурной жизни страны. Речь идет о представительстве в силу ст. 151 КЗоТ УССР, уполномочивающей профсоюзы выступать от имени всех рабочих и служащих по всем

¹ См. В. И. Смолярчук, Законодательство о трудовых спорах, «Юридическая литература», 1966.

² А. Лапай, А. Ключев, Как решаются трудовые споры, Профиздат, 1959, стр. 74.

вопросам труда и быта. Речь идет, следовательно, о так называемых «защитных функциях» профсоюзов. Прежде всего возникает вопрос о том, правомерна ли сейчас, в условиях победившего социализма и строящегося коммунизма, такая постановка вопроса? Мы отвечаем на этот вопрос утвердительно. Конечно, профсоюзы защищают интересы рабочих, не противопоставляя их интересам государства в целом и интересам его отдельных органов. Но профсоюзы защищают интересы рабочих от бюрократов, перестраховщиков, деяг и нарушителей советских законов о труде. Профсоюзы, указывал В. И. Ленин, «утратили такую основу, как *классовую* экономическую борьбу, но далеко не утратили и долгие годы еще, к сожалению, не смогут утратить такую основу, как *неклассовую* «экономическую борьбу» в смысле борьбы с бюрократическими извращениями советского аппарата, в смысле охраны материальных и духовных интересов массы трудящихся путями и средствами, недоступными для этого аппарата, и т. п.»¹. Таким образом, защита профсоюзами интересов рабочих и служащих есть вместе с тем и защита интересов самого государства. Нарушения трудового законодательства, ущемляющие права и интересы трудящихся, вместе с тем наносят ущерб интересам государства. Вот почему вполне правомерна постановка вопроса о «защитных функциях» профсоюзов, осуществляемых в форме представительства.

Нам представляется удачной формулировка функции защиты, данная в работе Т. М. Кузьминой: «Формула защиты — это социалистическая по своей природе деятельность профсоюзов, направленная на полное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей трудящихся, на искоренение мешающих этому явлений, чуждых природе социалистического общества путями и средствами, свойственными данной общественной организации»². А для реализации этой функции на деле профсоюзы осуществляют предоставленное им право представительства.

¹ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 42, стр. 297.

² Т. М. Кузьмина, Охрана профсоюзами права на труд как форма реализации в социалистическом праве профсоюзной функции защиты, «Ученые записки Саратовского юридического института им. Д. И. Курского», 1967, стр. 237.

Закон уполномочивает профсоюзы на представительство от имени рабочих и служащих, при том не только от имени членов профсоюза. Такое, мы бы сказали, генеральное представительство вытекает из природы советских профсоюзов и из того места, которое они занимают в системе общенародного государства. Нельзя не отметить, что своим объемом представительства советские профсоюзы существенно отличаются от характера представительства, осуществляемого профсоюзами в капиталистических странах¹.

Представительство не только от имени членов профсоюза, а от всех рабочих и служащих, в частности, проявляется в силе и сфере действия заключенного профсоюзом коллективного договора. Согласно ст. 16 КЗоТ РСФСР условия коллективного договора распространяются на всех лиц, работающих в данном предприятии, независимо от того, состоят ли они членами профсоюза, заключившего договор, или нет. Таким образом, вопрос об «экспансивной силе коллективного договора»; составляющий сложную проблему для буржуазного права, не представляет никакой трудности для советского права, так как законодатель сам разрешил вопрос о широкой сфере коллективного договора.

Представительство профсоюзов проявляется не только в коллективных, но и в трудовых договорах. Речь идет не только о расторжении трудового договора, которое возможно в силу ст. 10 Положения о правах ФЗМК с согласия ФЗМК. В ряде случаев заключение трудового договора невозможно без участия профсоюза. Прежде всего отметим огромное достижение профсоюзов, что в силу ст. 14 Положения о правах ФЗМК назначение работников на руководящие должности производится администрацией предприятий, организаций, учреждений с учетом мнения ФЗМК. Остается только выразить пожелание, чтобы формула этой статьи стала более императивной, ибо слова «с учетом мнения» недостаточно конкретны. В ряде случаев заключение трудового договора возможно только с участием профсоюза.

В литературе было высказано немало мнений, хотя и различных по своим конкретным предложениям, но

¹ Подр. см. С. Иванов, Международная организация труда и профсоюзные права в капиталистических странах, М., 1959.

сводящихся в конечном итоге к активизации роли низового органа профсоюзов — ФЗМК при заключении трудовых договоров¹.

Можно говорить о трех наметившихся в этом направлении линиях: усиление контроля ФЗМК над приемом рабочих и служащих (1); прием на работу не иначе, как по согласованию с ФЗМК (2); возможность оспаривания отказа в приеме на работу в ФЗМК (3).

Наиболее конструктивным и реалистическим мы считаем первое и третье направления, тем более что они могут сочетаться. Необходимо усилить контроль ФЗМК за приемом на работу, с точки зрения действующего законодательства, и вместе с тем предоставить трудящемуся право обжаловать отказ в ФЗМК.

Представительство профсоюзов распространяется на широкую область отношений и далеко не исчерпывается названными вопросами. Однако вопрос о профсоюзном представительстве не находит за последнее время своего отражения в литературе, между тем он имеет много аспектов, ввиду чего заслуживает широкого внимания и специального исследования.

6. Ответственность должностных лиц за нарушение трудовых прав граждан составляет важнейший элемент в организации охраны трудовых прав.

Мы уже отмечали, что нарушение трудовых прав имеет самые различные формы проявления (незаконные увольнения и переводы, неправильная дисциплинарная практика, злоупотребление сверхурочными работами, непредоставление благ — материальных и моральных — тому, кто их заслуживает, и т. д.). Эти факты свидетельствуют о нарушении некоторыми должностными лицами предоставленных им прав.

Каждая отрасль права, регулирующая определенную область общественных отношений, имеет присущий ей вид ответственности за допускаемые правонарушения. Здесь проявляется отраслевой метод правового регули-

¹ См. подр. А. С. Пашков, Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР, М., 1961; О. И. Смирнов, Природа и сущность права на труд в СССР, «Юридическая литература», 1964; К. Абжанов, Трудовой договор по советскому праву, М., 1964; З. К. Симорот, Профсоюзы и трудовые отношения, Киев, 1967 и др.

рования. Специфика трудового права выражается в мозаичности, в разнообразии видов ответственности. Мы полагаем, что все виды ответственности, известные отдельным отраслям советского права, применяются в случае нарушения трудовых прав. Это объясняется важностью и особой значимостью охраняемого объекта. Охрана трудовых прав проводится весьма широко, что выражается не только в множественности субъектов, призванных охранять трудовые права, осуществлять надзор и контроль за их соблюдением, но и в разнообразии видов ответственности за их нарушение. Она охватывается такими видами ответственности, как дисциплинарная, общественная, административная, материальная и, в виде исключения, уголовная. Применение того или иного вида ответственности зависит от конкретных обстоятельств. Весьма редко применяются меры уголовного характера. Однако практике такие случаи известны. Так, например, начальник автоколонны № 1 Артемовской автобазы № 6 Донецкой области систематически, без разрешения ФЗМК применял сверхурочные работы. За такие же нарушения были привлечены к уголовной ответственности директор автобазы № 2 г. Донецка и др. Но чаще всего применяются меры специальной дисциплинарной ответственности, поскольку ответственность несут лица, подпадающие под действие правил о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности. Иначе говоря, нарушителями трудовых прав являются представители администрации, на коих лежит обязанность соблюдения этих прав.

Что касается общественной ответственности, то имеется в виду применение мер воздействия общественными организациями к лицам, состоящим членами этих организаций, за нарушение предъявляемых к ним требований. Всякая общественная организация (а не только какая-либо определенная) вправе принять меры общественного воздействия к состоящим у нее в рядах членам, поскольку нарушение трудовых прав, как и трудовых обязанностей, несовместимо с требованиями, предъявляемыми к члену той или иной общественной организации. Разумеется, что эти меры общественного воздействия имеют правовое значение, и в дальнейшем они могут получить свое отражение и в правовой сфере, например в случае увольнения по п. «г» ст. 47 КЗоТ, на

что ориентирует Верховный Суд СССР судебную практику¹.

Вопрос о материальной ответственности должностных лиц за нарушение трудовых прав сводится лишь к одному вопросу — о возложении на должностных лиц в порядке регресса ответственности за ущерб, причиненный выплатой за вынужденный прогул. Имеются многочисленные указания, повторяемые из года в год, исходящие из различных авторитетных органов (ВЦСПС, Верховного Суда СССР и др.) об усилении и активизации практики возложения материальной ответственности на должностных лиц, чьими незаконными увольнениями причиняется огромный вред государству. И тем не менее вопрос практически разрешается довольно медленно. Известный сдвиг достигнут на Украине за последние годы. Однако нельзя считать, что вопрос о регрессной ответственности близок уже к своему разрешению. Здесь имеются определенные трудности, но они вполне преодолимы.

Говоря о различных видах ответственности, мы, естественно, имеем в виду ответственность представителей администрации и должностных лиц, на ком лежит обязанность строгого соблюдения норм советского трудового права. Несомненно, к ним относится и ответственность тех, на ком лежит обязанность по надзору за соблюдением трудового законодательства. Если технический инспектор своей бездеятельностью потворствовал нарушениям трудового законодательства, то не вызывает сомнения возможность привлечения его к ответственности вплоть до смещения с занимаемой должности. Что касается фабзавместкомов, то в случае их бездеятельности они также несут ответственность как перед вышестоящими профсоюзными органами, так и перед их избирателями. Разумеется, что ответственность фабзавместкомов не должна амнистировать незаконные действия администрации. Между тем на практике наблюдаются такие случаи. Брянский обком профсоюза рабочих пищевой промышленности объявил выговор председателю завкома овощесушильного завода за то, что тот по-

¹ См. п. 17 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 13 сентября 1957 г. № 13 («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1957 г. № 5, стр. 18).

творствовал грубым нарушениям закона. Но в постановлении обкома Союза ничего не было сказано о директоре завода, который увольнял рабочих по своему усмотрению, отменял выходные дни, допускал незаконные сверхурочные работы, привлекал к тяжелому труду женщин и несовершеннолетних, грубо обращался с рабочими и т. д. Казалось бы, есть все основания для постановки вопроса об ответственности директора, но обком этого не сделал. К сожалению, такая позиция некоторых профсоюзных органов имеет место.

Вопрос об ответственности за нарушение трудового законодательства требует серьезного внимания. Без его правильного разрешения организация охраны трудовых прав остается неполной, а следовательно, и недостаточно эффективной.

А. И. ПРОЦЕВСКИЙ, кандидат юридических наук

ТРУДОВОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РАБОЧИХ И СЛУЖАЩИХ

Устанавливая права и обязанности участников трудового процесса, нормы трудового права воздействуют на элементы организации труда и регулируют складывающиеся при этом общественные отношения. Эффективность правового регулирования (степень влияния права на производство) зависит не только от уровня регламентации и содержания прав и обязанностей, но и от объема (в данном случае круга) самих этих прав и обязанностей, входящих в данное правоотношение.

В науке трудового права сложилось мнение о едином недифференцированном трудовом правоотношении, охватывающем все права и обязанности его участников, возникающих как при заключении трудового договора, так и в процессе трудовой деятельности. Социалистическое трудовое правоотношение большинством авторов определяется как возникшее на основе трудового договора юридическое отношение, выражающее товарищеское сотрудничество свободных от эксплуатации людей, в котором одна сторона (трудящийся) обя

нять определенную трудовую функцию и установленную меру труда, соблюдать установленный режим работы и участвовать (вместе с другими членами коллектива) в управлении делами предприятия, а другая сторона (предприятие, учреждение, хозяйство) обязана предоставить работу и создать условия, безопасные для здоровья и обеспечивающие высокую производительность труда, оплачивать труд по его количеству и качеству, осуществлять заботу о материально-бытовых и культурных нуждах трудящихся¹.

Такое определение трудового правоотношения неизбежно приводило указанных авторов к следующей классификации его элементов: собственно трудовой, имущественный и организационный. Каждому из этих элементов, по мнению отдельных авторов, соответствует комплекс отношений. Собственно трудовому — обязанность предоставления работы, обязанность выполнения работы определенного рода и др.; имущественному — обязанность по вознаграждению за труд и другим выплатам работнику; организационному — подчинение трудовому режиму, обеспечение надлежащих условий труда².

Организационный элемент, или комплекс организационных отношений, О. В. Смирнов определил как отношения по организации труда, в которых следует различать отношения по организации труда и отношения по применению труда. Они представляют собой не самостоятельную группу общественных отношений, а неотъемлемую составную часть трудового отношения³. В то же время отношения по организации труда О. В. Смирнов делит на два вида: индивидуального и коллективного труда. Первый вид отношений он включает в еди-

¹ См. Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, Юриздат, 1948, стр. 163; его же, глава в учебнике «Трудовое право», изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 140; М. П. Карпушин, Социалистическое трудовое правоотношение, Госюриздат, 1958, стр. 37; В. С. Андреев, глава в учебнике «Советское трудовое право», изд-во «Высшая школа», 1965, стр. 57.

² См. М. П. Карпушин, Социалистическое трудовое правоотношение, стр. 35.

³ См. О. В. Смирнов, Социалистическая организация труда как объект правового регулирования. Сб. «Вопросы современного развития советской юридической науки», «Научная конференция, посвященная 50-летию Советского государства и права», изд-во ЛГУ, 1968, стр. 65—67.

ное недифференцированное трудовое правоотношение, второй — в организационные отношения. К организационным он относит отношения, возникающие в связи с установлением условий труда администрацией и ФЗМК профсоюза посредством коллективного договора, правил внутреннего трудового распорядка, норм выработки, систем заработной платы и т. д.¹

Нетрудно заметить, что стремление к определению сложного понятия трудового правоотношения приводит к непоследовательности в его объяснении: в одном случае организационные отношения составляют «нераздельный элемент» трудового правоотношения, в другом — самостоятельный вид. Между тем организационные отношения (в их чистом виде) складываются в процессе деятельности органов государственного управления и составляют предмет других отраслей права. Организационные отношения охватывают планомерное производство и распределение продуктов для десятков миллионов людей². И в этом смысле организационные отношения тесно связаны с трудовыми отношениями, но не сливаются с ними, а тем более не составляют их элемент. А вознаграждение за труд, которое М. П. Карпушин выделил в самостоятельный комплекс отношений, именно и характеризует особенность трудового отношения, возникающего при реализации ст. 118 Конституции СССР.

Н. Г. Александров, В. С. Андреев, М. П. Карпушин и другие исходят из единого недифференцированного трудового правоотношения и производных от него, но уже дифференцированных общественных отношений, хотя и составляющих предмет советского трудового права. К производным от трудовых указанные авторы относят отношения: а) профсоюзных органов с администрацией предприятия по установлению условий труда³; б) по материальному обеспечению рабочих и служащих в старости, в случае болезни, инвалидности и т. п. и членов их семей по социальному страхованию; в) по рассмотрению трудовых споров; г) по трудоустройству граждан. Кроме того, к отношениям, тесно связанным

¹ См. О. В. Смирнов, цит. статья.

² См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 171.

³ О. В. Смирнов эти отношения относит к организационным (см. цит. статья, стр. 66).

с трудовыми, Н. Г. Александров относит отношения по надзору за охраной труда¹; В. С. Андреев — отношения, возникающие в связи с возмещением материального ущерба, причиненного сторонами трудового отношения²; А. С. Пашков — отношения, возникающие по поводу производственного обучения трудящихся³; А. Е. Пашерстник — отношения по распределению рабочей силы, а также отношения по подготовке кадров, возникающие в процессе реализации трудовых правоотношений⁴.

Таким образом, в науке трудового права проявляются две тенденции: сведение всех возникающих отношений к сложному недифференцированному трудовому правоотношению и отпочкование от трудовых иных правоотношений, заявивших о себе как самостоятельном виде отношений.

Правовые отношения могут возникнуть лишь в соответствии с условиями, предусмотренными нормами права. Нормы права, устанавливая права и обязанности, еще не создают правоотношений. Для их возникновения требуется внешнее явление, так называемые юридические факты, с наступлением которых эти права и обязанности приводятся в действие.

Конституция СССР закрепляет право на труд (ст. 118) и обязанность трудиться (ст. 12). КЗоТ и другие нормативные акты предусматривают условия, которые и приводят к возникновению трудовых правоотношений. Это — трудовой договор, акт избрания на выборную должность, акт направления на работу выпускников вузов, средних специальных учебных заведений и профессионально-технических училищ⁵.

¹ См. «Трудовое право», под ред. Н. Г. Александрова, «Юридическая литература», 1966, стр. 18.

² См. Советское трудовое право, изд-во «Высшая школа», 1965, стр. 8.

³ См. А. С. Пашков, Правовое регулирование подготовки и распределения кадров, изд-во ЛГУ, 1966, стр. 50, 58, 60.

⁴ См. А. Е. Пашерстник, Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде, изд-во АН СССР, 1955, стр. 42.

⁵ В исключительных случаях основанием возникновения трудовых правоотношений может явиться решение органов государственного управления о привлечении к трудовой повинности, например, борьба со стихийными бедствиями (ст. 11 КЗоТ).

Таким образом, только в основе реализации права на труд и осуществления обязанности трудиться лежат названные юридические факты, выражающие инициативу трудящихся, направленную на использование творческой энергии. Поэтому трудовое отношение, характеризующее собой применение человеческой способности к труду, возникает в силу потребностей производства материальных благ, необходимых для общества в целом и для отдельных его членов в частности. В юридических же актах выражается сочетание государственной воли с индивидуальной волей участников правоотношений по применению труда (разрядка моя.— А. П.)¹.

Стремление к обоснованию понятия недифференцированного трудового правоотношения привело многих авторов к неоправданной унификации юридических фактов и признанию только юридических актов², в то время, как, с точки зрения отношения к предписаниям правовых норм, действия могут быть как правомерные, так и неправомерные. Кроме того, среди действий следует выделить еще одну группу так называемых поступков с юридически значимым результатом, или результативные действия³. В трудовом праве они проявляются, например, в виде выполнения показателей и условий выплаты вознаграждения по результатам года.

Правовые формы реализации права на труд обладают той особенностью, что, являясь основаниями возникновения трудовых правоотношений, они одновременно определяют и его содержание. Соглашаясь с мнением С. Н. Братуся⁴ о том, что договор есть не что иное, как метод правового регулирования общественных отношений, следует прийти к выводу, что трудовое правоотношение, возникающее из трудового договора, не может

¹ См. А. С. Пашков, Правовое регулирование подготовки и распределения кадров, стр. 98.

² Н. Г. Александров, например, утверждает, что трудовые правоотношения всегда возникают из юридических актов (см. его же, Трудовое правоотношение, стр. 220).

³ См. Н. Г. Александров, Право и законность в период развернутого строительства коммунизма, Госюриздат, 1961, стр. 246; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения в социалистическом обществе, стр. 176.

⁴ См. С. Братусь, О предмете советского гражданского права, «Советское государство и право» 1940 г. № 1, стр. 38.

наполняться новым содержанием помимо воли сторон.

Разрешение вопроса, определяется ли содержание трудового правоотношения, возникающего при реализации права на труд, в нормативном порядке или соглашением сторон трудового договора, мы полагаем, следует искать в особенностях социалистического способа производства. Они проявляются в том, что условия труда и его оплата в значительной мере определяются в нормативном порядке. Наряду с этим социалистическое государство предоставляет каждому работнику свободу выбора рода и места работы, а иногда — определение и других условий труда. Стороны своим волеизъявлением определяют содержание трудового договора, а следовательно, и трудового правоотношения в пределах данного соглашения¹. Вот почему ст. 28 КЗоТ закрепляет правило, по которому условия трудового договора определяются соглашением сторон.

Итак, с одной стороны, допускается свобода выбора места работы, рода трудовой деятельности и определения конкретного размера оплаты труда, с другой — мера труда, мера потребления, мера поведения и другие условия труда определяются в нормативном порядке. Посредством трудового договора из всей совокупности прав и обязанностей рабочих и служащих выделяется одна часть, которая связана с включением в коллектив предприятия и определением места работы, рода трудовой деятельности и оплаты будущего труда. Вторая часть, которая непосредственно связана с процессом производства и его организацией, так и остается вне пределов трудового договора, а поэтому — вне содержания трудового отношения, направленного на приобретение трудовых обязанностей и трудовых правомочий.

Вот почему необходимым условием реализации ст. ст. 118 и 12 Конституции СССР является двустороннее соглашение. Применение же норм, регулирующих процесс труда, требует, как правило, одностороннего волеизъявления администрации предприятия. И хотя содержание принятого администрацией решения непосредственно не зависит от желания рабочих и служащих,

¹ См. Ф. М. Левиант, Виды трудового договора, изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 3,

к которому оно адресуется, тем не менее оно обязательно к исполнению¹, так как администрация предприятия является органом, осуществляющим правоприменительную деятельность. Но ведь правоприменительная деятельность выступает в качестве различных дополнительных стадий правового регулирования: она либо вызывает возникновение правоотношения, либо «вклинивается» в уже существующее правоотношение и влечет его изменение или прекращение². Применение норм права, регулирующих, например, дисциплину труда или материальную ответственность, может привести к самостоятельному дисциплинарному правоотношению либо повлечь изменение и прекращение трудового правоотношения, возникшего при реализации права на труд.

Возникшее в результате реализации права на труд и осуществления обязанности трудиться трудовое правоотношение является самостоятельным отношением на протяжении всего времени работы. Для изменения места работы, рода трудовой деятельности, размера оплаты труда (условий трудового договора) требуется новое соглашение сторон.

Благодаря трудовому соглашению гражданин как участник общественного отношения приобретает новое качество — правовое положение рабочего или служащего — и становится носителем трудовых обязанностей и обладателем определенных трудовых правомочий. Трудовое отношение, возникшее при реализации права на труд, таким образом, служит правовой основой для приобретения прав и обязанностей в процессе трудовой деятельности, осуществление которых приводит к возникновению новых правоотношений. Эти новые отношения существуют наряду с трудовым, возникшим из реализации права на труд, хотя они и стали возможными благодаря ему. Они не сливаются с ним и им не поглощаются. Наряду с трудовым правоотношением они направляют определенным образом поведение субъектов, применяющих свою способность к труду.

Вот почему нельзя включать в понятие трудового

¹ См. Л. С. Явич, Проблемы правового регулирования советских общественных отношений, М., 1961, стр. 138.

² См. В. М. Горшенев, И. Я. Дюрягин, Правоприменительная деятельность, «Советское государство и право» 1969 г. № 5, стр. 27.

правоотношения все-права и обязанности, которые возникают в момент заключения соглашения и в процессе трудовой деятельности. Самостоятельность трудового отношения и других правоотношений, для которых оно служит правообразующим фактором, определяется и характером норм права, регулирующих порядок заключения трудового договора и изменения условий, выработанных сторонами. Статьи 27 и 28 КЗоТ предусматривают свободу трудового договора, ст. ст. 36, 37, 44, 46, 60 КЗоТ для своего применения требуют наличия соглашения сторон. Характеризуя свободу труда, указанные статьи КЗоТ обеспечивают равенство сторон трудового правоотношения (возникшего из реализации права на труд) на протяжении всего времени его существования (работы на данном предприятии). Напротив, нормы права, регулирующие меру потребления и меру поведения, как общее правило, характеризуются своей категоричностью (императивностью) и не ставят свое регулирующее воздействие на поведение участников отношения в зависимость от соглашения сторон.

Таким образом, предпосылкой возникновения трудового правоотношения, охватывающего собой права и обязанности сторон по определению места работы, рода трудовой деятельности и ее оплаты, являются правовые нормы, закрепляющие свободу труда и права на труд. Отсюда трудовое правоотношение, характеризующее собой реализацию права на труд, возникает из соглашения и других актов, преследующих достижение поставленной цели. Трудовой договор прямо направлен на возникновение желаемого правоотношения. Стороны в нем выступают как равноправные субъекты, а поэтому в возникающем в результате правоотношении мы не обнаруживаем властвования и подчинения. Будучи равноправными, стороны сами определяют содержание правоотношения.

Возникшее в результате реализации права на труд и осуществления обязанности трудиться правоотношение характеризуется вступлением гражданина в коллектив конкретного предприятия; соединением способности к труду со средствами производства; приобретением прав и обязанностей, определяющих правовое положение рабочего или служащего в процессе трудовой деятельности.

В содержание этого правоотношения входят: обязанность работника трудиться по тому роду деятельности, для выполнения которой был заключен трудовой договор, соответственно право администрации требовать выполнения определенной работы; обязанность администрации оплатить труд в соответствии с его количеством и качеством, соответственно право работника требовать оплаты за выполненную работу; право работника требовать обусловленной в соглашении работы, соответственно обязанность администрации использовать работника по определенной профессии, специальности, квалификации.

Права и обязанности, вытекающие из правил внутреннего трудового распорядка и других нормативных актов, характеризуют правовое положение работника в процессе трудовой деятельности. Наступление юридических фактов, обусловленных этими нормами права, может привести к возникновению новых правоотношений, которые по своей природе и характеру являются отношениями трудового права.

Исходя из сказанного, трудовое правоотношение, возникающее из реализации права на труд и осуществления обязанности трудиться, можно определить как отношение, в котором одна сторона (трудящийся) обязуется выполнять обусловленную в трудовом договоре работу, а другая сторона (предприятие, учреждение, организация) обязуется предоставить такую работу и оплачивать ее в соответствии с количеством и качеством затраченного труда. Содержание трудового договора может быть дополнено и другими условиями, вырабатываемыми сторонами при его заключении, например предоставление места в детском саду. Но эти условия не определяют содержания трудового правоотношения, которое возникает при реализации права на труд.

Признаки, которые приводятся в оправдание недифференцированного трудового правоотношения, не характеризуют его особенностей, как отношения, возникающего по поводу применения труда. Например, нормы права, устанавливающие обязанность администрации создать безопасные условия для работы, обеспечивающие высокую производительность труда (ст. ст. 139—145 КЗоТ), не ставят ее осуществление в зависимость от соглашения. Эта обязанность админи-

страции вытекает из природы социалистического способа производства, а не из соглашения, послужившего основанием для возникновения трудового отношения. Независимо от того, будет ли эта обязанность администрации включена в понятие трудового отношения в качестве его признака или нет, ее правовое свойство не изменится. Администрация обязана ее соблюдать в силу закона. Напротив, любая попытка посредством соглашения снять с себя такую обязанность не только не имеет никакой правовой силы, но и влечет за собой ответственность перед государством¹.

Исходя из правильного положения о том, что права и обязанности рабочих и служащих, как правило, определены в законодательном порядке, отдельные авторы делают вывод, что большая часть содержания трудового правоотношения, возникающего при реализации права на труд, определяется в нормативном порядке, а не соглашением сторон². При этом не замечается проявляющееся противоречие: трудовое отношение возникает, как правило, из соглашения, его же содержание определяется независимо от волеизъявления сторон. Мы полагаем, что такое положение противоречит общему учению о правоотношении. Решение вопроса, видимо, следует искать в характере правовых норм. Одни нормы трудового права (например, ст. ст. 36, 37 КЗоТ) свое регулирующее воздействие способны проявлять только через соглашение. На все время существования правоотношения они по-прежнему требуют для применения двустороннего волеизъявления.

Другие же нормы отличаются своей категоричностью и не требуют для применения двустороннего соглашения. В качестве условия своего применения они требуют наличия определенного правового положения у лиц, чье поведение они будут регулировать. Нормы права, устанавливающие меру труда, меру потребления, меру поведения, могут применяться только к лицам, реализовавшим право на труд и осуществившим обязанность тру-

¹ См., например, постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 января 1962 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны труда на предприятиях и стройках» (СП СССР 1962 г. № 2, ст. 15).

² См. М. П. Карпушин, «Социалистическое трудовое правоотношение», стр. 104.

даться, т. е. к рабочим или служащим. Возникающее правоотношение является самостоятельным, длящимся, имеющим свое содержание и не требующим каких-то новых норм права для его дополнения. Всякое изменение его содержания требует соглашения сторон. Вот почему трудовое правоотношение, возникающее из реализации права на труд, и определяет правовое положение рабочих и служащих в процессе трудовой деятельности.

Оба вида норм трудового права взаимообусловлены и взаимосвязаны. Определение соглашением рода трудовой деятельности влечет установление соответствующей меры труда: продолжительности рабочего времени, нормы выработки, круга трудовых обязанностей и т. д. Если род трудовой деятельности может быть изменен только по соглашению сторон, то изменение объема трудовых обязанностей в пределах профессии, специальности или квалификации и меры труда и других условий возможно по инициативе администрации предприятия¹.

Особенность трудового правоотношения, возникающего при реализации права на труд, в том и заключается, что вступление в коллектив предприятия для выполнения обусловленной работы характеризует собой его содержание, которое определяется сторонами при заключении трудового договора. Это трудовое правоотношение в свою очередь характеризует правовое положение работника, благодаря которому он приобретает права и обязанности, вытекающие из правовых норм, регулирующих процесс труда. Нормы права, регулирующие процесс труда, применяются уже по одностороннему волеизъявлению администрации или по соглашению с ФЗМК профсоюза.

Реализация или несоблюдение правомочий и обязанностей в процессе трудовой деятельности приводит к возникновению новых правоотношений. Н. Г. Александров, М. П. Карпушин, В. С. Андреев и другие отрицают саму возможность возникновения новых трудовых пра-

¹ См. постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 14 января 1969 г. «Об утверждении квалификационного справочника должностей служащих», «Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы» 1969 г. № 4, стр. 34.

воотношений в процессе трудовой деятельности. Они признают лишь существование производных от трудового правоотношений. Интересные соображения, с точки зрения возможности возникновения иных трудовых отношений, хотя и не правовых, высказал А. С. Пашков. «Социалистическое трудовое правоотношение,— указывает он,— это лишь одна из форм выражения социалистических трудовых отношений. Работник — участник трудового коллектива социалистического предприятия — является субъектом не только трудовых обязанностей и прав, но и трудовых отношений, не опосредствуемых правом, например отношений по социалистическому соревнованию» (разрядка наша.— А. П.)¹.

Анализ содержания трудового правоотношения, возникшего из реализации права на труд и осуществления обязанности трудиться, дает основание прийти к выводу, что основные обязанности администрации, рабочих и служащих, предусмотренные правилами внутреннего трудового распорядка, возникают после включения работника в трудовой коллектив, т. е. с момента приведения в действие способности к труду. Администрация, например, в состоянии организовать труд работников с использованием их по специальности и квалификации лишь после того, как в соглашении будет определен род трудовой деятельности. Работник в состоянии выполнять правила внутреннего распорядка, соблюдать в точности установленную продолжительность рабочего дня лишь после того, как он приступит к работе.

Трудовое правоотношение, возникшее при реализации права на труд и осуществлении обязанности трудиться, есть отношение внешне обособленных субъектов. Трудовые отношения, возникающие в процессе трудовой деятельности,— это уже отношения внутренние, объединенных предприятием субъектов, составляющих единый коллектив.

Администрация поощряет работников за старательное и примерное выполнение ими своих обязанностей по работе, за новаторство в труде, за изобретения и рационализаторские предложения, за продолжительную и

¹ См. «Советское трудовое право», изд-во ЛГУ, 1966, стр. 9 (глава написана А. С. Пашковым).

безупречную работу на одном предприятии и другие успехи в работе. Возникновению этих и других обязанностей и правомочий предшествует оформление и закрепление гражданина в качестве работника и приобретение им определенного правового положения. Трудовые обязанности и трудовые правомочия теперь уже определяются правилами внутреннего трудового распорядка и другими нормативными актами.

Отсюда и природа возникающих в процессе трудовой деятельности правоотношений неодинакова. Основным классифицирующим признаком должен быть труд как: целесообразная деятельность человека, дополнительным — субъективная дифференциация. Если возникающее правоотношение связано с выполнением, ненадлежащим выполнением либо невыполнением трудовых функций, предусмотренных трудовым договором, то налицо вид трудового правоотношения. Субъектами этих отношений могут быть только рабочий или служащий, с одной стороны, предприятие (в лице администрации) — с другой.

Если реализация права на труд и осуществление трудовой деятельности лишь предшествует возникновению правоотношения и к тому же один из субъектов трудового правоотношения заменяется другим, то такое отношение относится к производным от трудового.

Определяя правоотношение как средство «перевода» общих предписаний юридических норм в плоскость субъективных юридических прав и обязанностей для данных субъектов, С. С. Алексеев подразделяет их на три вида: общерегулятивные, конкретные регулятивные и охранительные¹.

Применяя данную С. С. Алексеевым классификацию правоотношений, можно прийти к выводу, что реализация приобретенных прав, таких, как право на пособие по социальному страхованию, право на поощрение²,

¹ См. С. С. Алексеев, Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, «Юридическая литература», 1966, стр. 131, 140.

² М. И. Бару право на поощрение включает в качестве элемента в трудовое правоотношение (см. М. И. Бару, Охрана трудовой чести по советскому законодательству, «Юридическая литература», 1966, стр. 56).

право на управление делами предприятия¹ и др., приводит к возникновению конкретно-регулятивных правоотношений, непосредственно направленных на закрепление конкретного поведения субъектов.

Несоблюдение определенных трудовых обязанностей, например блюсти дисциплину труда, приводит к возникновению охранительного правоотношения, непосредственно направленного на реализацию мер государственно-принудительного воздействия.

Конкретно-регулятивные трудовые и производные правоотношения стали возможны благодаря трудовому правоотношению, возникшему из реализации права на труд (условно его можно назвать первичным). Поэтому все они взаимообусловлены и действуют в сочетании, но не сливаются с ним. Первичное трудовое правоотношение и юридический факт, предусмотренный нормами права, регулирующие поведение в процессе трудовой деятельности, служат фактическим юридическим составом для возникновения последующих конкретно-регулятивных и охранительных правоотношений. Так, возникновение дисциплинарного (охранительного) правоотношения возможно только при наличии трудового правоотношения (первичного) и непосредственного юридического факта — правонарушения². Правоотношение по социальному страхованию (конкретно-регулятивное) может возникнуть только при наличии трудового правоотношения (в настоящем или прошлом) и непосредственного юридического факта — потери трудоспособности.

Таким образом, предпосылкой возникновения новых трудовых и производных правоотношений в процессе трудовой деятельности является возникшее при реализации права на труд трудовое правоотношение. Непосредственными же юридическими фактами, обуславливающими возникновение новых правоотношений, являются в одном случае — противоправные действия (на-

¹ Отношения, возникающие по участию рабочих и служащих в управлении делами предприятия О. В. Смирнов относит к организационным отношениям (см. О. В. Смирнов, Социалистическая организация труда как объект правового регулирования, стр. 65—67). Участие в управлении производством Н. Г. Александров считает обязательным элементом трудового правоотношения, возникающего из реализации права на труд (см. «Трудовое право», «Юридическая литература», 1966, стр. 140).

² См. п. 21 Типовых правил внутреннего трудового распорядка.

пример, для правоотношения по возмещению материального ущерба или дисциплинарного правоотношения); в другом — результативные действия (например, для правоотношения по выплате вознаграждения по итогам года или правоотношения по социальному страхованию).

Возникновение нового правоотношения можно проследить при совершении такого противоправного действия, как прогул без уважительной причины. Прогул как юридический факт может повлечь изменение или прекращение трудового правоотношения, но может привести и к возникновению нового правоотношения. Сторонники единого недифференцированного трудового правоотношения признают за прогулом значение юридического факта только для изменения или прекращения трудового правоотношения. Когда же речь идет о возникновении нового самостоятельного отношения, то прогул как юридический факт отрицается. Непоследовательность такой позиции очевидна. Согласно законодательству о труде прогул может повлечь следующие меры воздействия: а) дисциплинарное взыскание, согласно правилам внутреннего распорядка, а на предприятиях и в учреждениях, где действуют специальные уставы о дисциплине, — согласно этим уставам; б) лишение права на получение процентной надбавки за выслугу лет на срок до трех месяцев или снижение единовременного вознаграждения за выслугу лет в размере до 25%; в) увольнение с работы с указанием в трудовой книжке о том, что работник «уволен за прогул без уважительной причины»¹.

Из возможности наступления всех указанных правовых последствий следует сделать вывод, что прогул как юридический факт может повлечь: а) изменение или прекращение первичного трудового правоотношения; б) возникновение нового охранительного трудового правоотношения (дисциплинарного) и в) производное правоотношение от трудового. Производное отношение может возникнуть в том случае, если руководитель предприятия воспользуется своим правом и передаст дело

¹ Пункт 7 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1956 г. «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 10, ст. 203.

на рассмотрение товарищеского суда (п. 25 Типовых правил внутреннего распорядка). Новое правоотношение возникает между работником и товарищеским судом по поводу применения мер общественного воздействия. И хотя его возникновению предшествовало первичное трудовое правоотношение и противоправное действие, нарушающее внутренний трудовой распорядок, не вызывает сомнения, что оно не может включаться в единое понятие трудового правоотношения в качестве его элемента.

Отсюда мы делаем вывод, что трудовое правоотношение, возникающее при реализации права на труд и осуществлении обязанности трудиться (заключение трудового договора), не включает подчинение правилам внутреннего распорядка. Трудовой договор не может определять подчинение. Соглашение служит основанием возникновения трудового правоотношения и определения его содержания. Возникшее в результате отношение служит предпосылкой для приобретения и осуществления прав и обязанностей, вытекающих из правового положения рабочего и служащего. Права и обязанности, приобретаемые работником в процессе трудовой деятельности, не входят в содержание трудового правоотношения, возникшего при заключении трудового договора. Определяемые правила поведения в процессе труда являются лишь условием возникновения и осуществления новых отношений.

По мнению сторонников единого недифференцированного трудового правоотношения, именно дисциплина труда, т. е. подчинение правилам внутреннего распорядка, является отличительным моментом трудового правоотношения от смежных гражданско-правовых. Такая точка зрения, мы полагаем, искусственна. Трудовой договор имеет своей целью реализацию права на труд и осуществление обязанности трудиться. Приобретенные в результате этого трудовые правомочия и обязанности по своему содержанию отличаются от реализованных, так как применение своего личного труда в общем коллективном труде объективно предполагает подчинение определенному трудовому режиму. Новые права и обязанности определяют, в частности, меру труда и меру поведения, соответствующие организации труда на данном предприятии. Эта группа норм права связана с под-

чинением работника как стороны трудового договора установленному государством трудовому процессу. Администрация предприятия лишь организывает этот процесс, являя собой организующую деятельность государства¹.

А. С. Пашков, признавая за трудовым правоотношением факт юридического оформления включения работника в трудовой коллектив данной организации для выполнения там определенной трудовой функции, соглашается, что подчинение трудовому распорядку есть элемент именно этого трудового правоотношения². Между тем подчинение внутреннему трудовому распорядку возникает в результате приобретения новых прав и обязанностей, вытекающих из правовых норм, которые не были предметом соглашения и не определяли его содержания. Однако их применение является объективно необходимым, они характеризуют положение сторон в процессе труда и в зависимости от этого объем приобретаемых ими прав и обязанностей.

Подчинение личности работника власти предпринимателя в капиталистическом трудовом правоотношении определяется классовым неравенством сторон. Предоставление рабочей силы служит осуществлению цели предпринимателя-капиталиста. Поэтому трудовому договору буржуазные теоретики и придают видимость конечного результата, в котором воли рабочего и предпринимателя находят свое общее юридическое выражение. Трудовой договор для них по сути служит надежной формой маскировки истинного неравенства сторон.

В условиях же социалистического способа производства стороны равны как личности при заключении трудового договора и как работники в процессе трудовой деятельности, составляющие единый трудовой коллектив. Работник применяет свою способность к труду для осуществления общей цели, стоящей перед обществом, в том числе и администрацией; их права и обязанности взаимно урегулированы нормами права.

Сказанное дает основание утверждать, что трудовой договор и возникшее трудовое правоотношение не включают обязанности работника соблюдать правила внут-

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

² См. «Советское трудовое право», изд-во ЛГУ, 1966, стр. 7 (глава написана А. С. Пашковым).

ренного трудового распорядка. Такая обязанность возникает из норм права, закрепляющих правовое положение работника в процессе трудовой деятельности. Иное решение вопроса привело бы к выводу, что изменения трудового режима, пересмотр норм выработки и т. п. возможны только с согласия работника как субъекта трудового правоотношения. Но это не так. Равенство сторон трудового отношения в процессе трудовой деятельности осуществляется через ФЗМК профсоюза.

Утверждение сторонников единого недифференцированного трудового правоотношения о том, что все другие правомочия и обязанности по существу характеризуют условия и порядок выполнения обязанности трудиться¹ и что поэтому социалистическое трудовое правоотношение выступает как связь различных элементов, комплекс отношений, возникающих уже помимо воли сторон, на наш взгляд, является неправильным.

В трудовом правоотношении, возникшем при реализации права на труд и осуществлении обязанности трудиться, стороны на паритетных началах выдвигают свои условия и определяют содержание отношения. Содержание этого правоотношения составляют права и обязанности сторон, вытекающие из определения места работы (ст. 37 КЗоТ), рода трудовой деятельности (ст. 36 КЗоТ), размера должностного оклада² или тарифной ставки (ст. 60 КЗоТ). Особенность правовых норм, регулирующих этот вид трудовых отношений, состоит в том, что всякие последующие изменения условий, выработанных сторонами и включенных в трудовой договор, возможны только по соглашению.

Вступление в коллектив предприятия для приведения в действие способности к труду связано с приобретением новых субъективных прав и обязанностей, ко-

¹ См. М. П. Карпушин, Социалистическое трудовое правоотношение, стр. 35.

² Президиум Верховного Суда РСФСР, отменяя все судебные определения, вынесенные по делу Ивашкина к «Сибгипрогормаш», и передавая дело в суд для рассмотрения по существу, указал, что согласно ст. 60 КЗоТ конкретный размер должностного оклада определяется по соглашению работника с администрацией, но в пределах установленной схемы окладов для данной должности. Заключение таким образом соглашение о размере должностного оклада является одним из условий трудового договора («Бюллетень Верховного Суда РСФСР» 1967 г. № 5, стр. 19—20).

торые связаны уже с соподчиненностью установленному трудовому режиму. Особенность этих правовых норм проявляется в определенности предписаний государства, осуществление которых связано с наступлением обусловленных в них обстоятельств. Регулирование отношений, возникающих в процессе трудовой деятельности (при наступлении предусмотренных обстоятельств), осуществляется способом, при котором государство прямо и непосредственно нормирует поведение участников отношений.

Г. С. ГОНЧАРОВА, кандидат юридических наук

РОЛЬ ПРОФСОЮЗОВ В ПРЕКРАЩЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Профессиональные союзы в СССР наделены широкими правами. Их правовое положение определяется той ролью, которую они играют в системе политической организации нашего общества, в механизме Советского государства. В трудах В. И. Ленина рассмотрены не только принципиальные положения, но и конкретные, точно определенные формы участия профсоюзов в хозяйственной и государственной деятельности, которые и положены в основу правового регулирования полномочий профсоюзов в СССР¹.

Среди полномочий профсоюзов в вопросах прекращения трудовых правоотношений первостепенное значение имеет правило, изложенное в ст. 10 Положения о правах ФЗМК о порядке увольнения рабочих и служащих по инициативе администрации лишь с согласия ФЗМК. Это правило относится к наиболее прогрессивным идеям правового регулирования труда².

Кроме того, советские профсоюзы наделены и некоторыми дополнительными полномочиями в вопросах прекращения трудовых правоотношений, закрепленными

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 345—350.

² См. С. А. Иванов, Жизнь и сила идей советского трудового права (К пятидесятилетию первого Кодекса законов о труде) («Советское государство и право» 1968 г. № 12, стр. 21).

в ст. 49 КЗоТ и ст. 14 Положения о правах ФЗМК. В КЗоТ, пожалуй, нет такой статьи, вокруг которой бы на протяжении столь длительного периода велась дискуссия, в ходе которой высказывались бы самые различные мнения по поводу оснований, условий, субъектов ее применения. В одних источниках мы обнаруживаем мнение о том, что ныне это бездействующая статья, а потому в новом КЗоТ нет необходимости ее сохранять¹. Другие же полагают, что отказ от ст. 49 резко урезал бы узаконенное и установившееся право профсоюзов требовать увольнения тех должностных лиц, деятельность которых противоречит интересам трудящихся². Одни считают, что увольнение по требованию профсоюза возможно лишь по основаниям, предусмотренным в ст. 47 КЗоТ³, другие, — что ст. 49 КЗоТ содержит самостоятельные основания для увольнения по усмотрению профсоюзных органов⁴. Нет единства в вопросах о степени обязательности требования профсоюза для администрации, о подведомственности трудовых споров лиц, уволенных по требованию профсоюза, и др. Вопрос же этот нуждается в правильном и конкретном разрешении в особенности в связи с предстоящей кодификацией трудового законодательства.

Вызывает опасение и наметившаяся в практике тенденция, сводящаяся к применению ст. 49 КЗоТ в тех случаях, когда основания для увольнения вообще отсутствуют. Так, были попытки уволить юрисконсульта за аморальное поведение в быту⁵, библиотекаря — за ссору с мужем⁶. Некоторые полагают, что по ст. 49 КЗоТ возможно увольнение рабочих и служащих в тех случаях, когда это вытекает из специальной нормы. Так, например, в юридической литературе высказано мнение о

¹ См. Л. Я. Гинцбург, Об увольнении по требованию профсоюзов («Советское государство и право» 1959 г. № 12, стр. 83).

² См. Е. А. Голованова, Увольнение по требованию профсоюзных органов («Правоведение» 1959 г. № 3, стр. 103).

³ См. «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1958 г. № 5, стр. 8.

⁴ См. Е. Боровская, Р. Лившиц, О расторжении трудового договора по требованию профсоюзов («Советская юстиция» 1958 г. № 3, стр. 41—43); В. Караваев, Ошибочное постановление следует пересмотреть («Социалистический труд» 1959 г. № 2, стр. 135—136).

⁵ См. «Бюллетень Верховного Суда РСФСР» 1965 г. № 5, стр. 2.

⁶ См. «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1958 г. № 5, стр. 8.

том, что по требованию профсоюза может быть уволен молодой специалист, зачисленный на работу в обход закона без путевки или справки о самостоятельном трудоустройстве. Однако с этим согласиться нельзя. Увольнение в данном случае должно быть основано на специальной норме. Такой нормой является Положение о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения СССР, утвержденное Министерством высшего и среднего специального образования СССР 18 марта 1968 г.¹ Высказываются и другие мнения о том, что в силу ст. 49 КЗоТ возможно увольнение родственников, если одновременное нахождение их на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью друг другу². Все эти и подобные предложения извращают смысл и содержание ст. 49, превращают ее во вспомогательную, дежурную норму без самостоятельного значения, хотя она всегда имела определенный смысл. Правильно уяснить смысл и назначение этой статьи невозможно без изучения истории ее применения на различных этапах развития нашего общества.

Статья 49 КЗоТ была введена в Кодекс 1922 года как новелла: в первом Кодексе 1918 года подобной статьи не было. Однако это правило встречалось и до 1922 года, но не как общее, а как локальное, и закреплялось в коллективных договорах. Включение статьи в кодекс объяснялось, с одной стороны, сложными экономическими условиями, существовавшими в стране в 20-е годы, наличием капиталистических элементов, которые действовали в противоречии с интересами рабочего класса. С другой стороны, молодое Советское государство стремилось вовлечь в решительную борьбу с классовыми врагами наряду с государственными органами и профсоюзы. Наделение профсоюзов таким правом свидетельствовало о начавшейся тенденции к расширению их прав. Об этом свидетельствует анализ практики применения ст. 49 КЗоТ в первые годы после принятия КЗоТ. Так, мы находим следующее объяснение причин, по-

¹ См. «Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР» 1968 г. № 6, стр. 2.

² См. М. И. Никонов, В. И. Черенков, Увольнение с работы по требованию профсоюза («Советское государство и право» 1958 г. № 8, стр. 111).

влекших введение такой статьи в кодекс: «Ст. 49 КЗоТ давала возможность профсоюзам бороться с той частью рабочей массы, которая в чисто шкурных интересах становилась на сторону предпринимателей, давала штрейкбрехеров и пр.»¹. В эти годы ст. 49 КЗоТ применялась широко, по различным основаниям, по усмотрению профсоюзных органов, для борьбы с антиобщественными элементами. Таким образом, ст. 49 КЗоТ имела тогда определенную классовую направленность, что отражало линию партии на ограничение и вытеснение капиталистических элементов. В первые годы применения ст. 49 КЗоТ было сформулировано правило о том, что расторжение трудового договора в порядке ст. 49 КЗоТ является «дискреционным правом профсоюза и не может быть обжаловано уволенным в судебном порядке, а лишь в союзном, и подлежит немедленному исполнению»².

Но дискреционное право профсоюза тогда вовсе не означало отсутствия каких-либо пределов применения ст. 49 КЗоТ. Например, запрещено было применять ст. 49 КЗоТ к безработным, занятым на общественных работах³. На поступившие в Народный комиссариат труда запросы о том, имеет ли право профсоюз требовать увольнения с работы не членов союза, материально обеспеченных, и заменять их безработными членами союза, юридическое бюро НКТ ответило, что слишком широкое толкование ст. 49 КЗоТ не допускается. Признание за профсоюзами права снятия с должности трудящегося только за то, что он не состоит в профсоюзе при наличии в республике стойкой безработицы, при массовом применении ст. 49 КЗоТ на практике подорвало бы основную идею добровольного союзного членства⁴.

В другом издании мы находим указание о том, что ст. 49 КЗоТ применяется не всегда, а допустимо ее при-

¹ Е. Данилова, Законодательство о труде в новых экономических условиях («Вопросы труда» 1923 г. № 1, стр. 14).

² «Практика Верховного Суда РСФСР по гражданским трудовым делам 1925 г.», под ред. А. М. Стопани, «Юридическое издательство НКЮ РСФСР», 1926, стр. 8.

³ См. «Кодекс законов о труде УССР, практический комментарий», Юридическое издательство Наркомюста УССР, Харьков, 1929, стр. 30.

⁴ См. «Вопросы труда» 1924 г. № 10, стр. 156.

менение лишь в случаях «персонального снятия»¹. В ответах читателям редакция газеты «Труд» писала: «Право расторжения трудового договора, предоставленное ст. 49, должно применяться в исключительных случаях»². Таким образом, указания сводились к тому, чтобы ст. 49 КЗоТ применялась не широко, а в ограниченных случаях, а главное, чтобы она могла служить основанием для прекращения конкретного индивидуального правоотношения, а не для прекращения отношений с целой категорией лиц.

ВЦСПС и Наркомтруд всячески пресекали незаконные случаи применения ст. 49 КЗоТ. Известен случай, когда на основании ст. 49 КЗоТ был уволен с работы трудящийся за венчание в церкви. ВЦСПС на запрос ответил, что в этом случае профсоюз поступил, безусловно, неправильно³.

В юридической литературе 20-х годов имелись отдельные упоминания о том, что профсоюзы, выступая в защиту трудящихся, использовали ст. 49 КЗоТ для расторжения кабальных сделок, для расторжения трудового договора, заключенного на определенный срок. Были попытки приспособить ст. 49 КЗоТ как корректив к п. «д» ст. 47 КЗоТ в случае совершения работником преступления, не связанного с работой. Но чаще всего ст. 49 КЗоТ получала совершенно иное применение: «Профсоюзы использовали это право для снятия с работы антисоюзных и антиобщественных элементов, т. е. против отдельного трудящегося в защиту класса»⁴. В циркулярном письме от 16 мая 1923 г. ВЦСПС писал, что ст. 49 КЗоТ способствует очищению предприятий от явно преступного и недостойного элемента. В 1929 году Наркомтруд вновь дает разъяснение о том, что «по смыслу ст. 49 КЗоТ профсоюзам предоставлено право в целях борьбы с противообщественными элементами требовать расторжения трудового договора с лицами, пребывание

¹ «Практика Верховного Суда по гражданским и уголовным делам за 1927 год с приложением извлечений из определений Верховного Суда за 1923—1927 гг.», под ред. А. М. Стопани, изд-во «Вопросы труда», 1928, стр. 170.

² «Труд» 20 июня 1925 г. № 138.

³ «Труд» 18 апреля 1925 г. № 89.

⁴ А. - Семенов а, Очерки трудового права, изд. ВЦСПС, 1925, стр. 60.

коих на предприятиях или в учреждениях представляется с точки зрения интересов профсоюзного движения вредным»¹.

Итак, право, предоставленное ст. 49 КЗоТ, профсоюз осуществлял, как и прочие свои права по представительству и защите интересов рабочих и служащих, по отношению ко всем работающим независимо от их членства. Применение ст. 49 КЗоТ носило исключительный характер. Она никогда не применялась к рабочим и служащим за обычные нарушения трудовой дисциплины. Во всех случаях увольнения по ст. 49 КЗоТ связь с работой очевидна, т. е. поведение работника в какой-то степени отрицательно влияло на ход производственного процесса.

После принятия Конституции СССР, закрепившей победу социалистического строя, значение ст. 49 КЗоТ как средства борьбы с противообщественными элементами снижается. Никаких сообщений об увольнении по ст. 49 КЗоТ в судебной практике не приводится.

В 1958 году было опубликовано постановление по делу Косенко². На страницах юридической и профсоюзной печати снова развернулась дискуссия в связи с постановлением Пленума Верховного Суда СССР по этому делу. Пленум Верховного Суда в своем постановлении указал, что так как Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1957 г. не делает никаких изъятий для разрешения споров об увольнении по требованию профсоюзных органов, то возможно обращение в суд с иском о восстановлении на работе, а основаниями для увольнения могут служить лишь те, которые предусмотрены КЗоТ, и в трудовой книжке должна быть ссылка на соответствующий пункт ст. 47 КЗоТ.

Прежде чем занять определенную позицию в этой дискуссии, обратимся к практике, поскольку «Точка зрения жизни, практики должна быть первой и основной точкой зрения теории познания»³.

В настоящее время ст. 49 КЗоТ применяется к весьма узкому кругу лиц. Значение ее на данном этапе изменилось, сузилось. И все-таки она не потеряла своего значения, в ней заложены определенные возможности

¹ «Вопросы труда» 1929 г. № 1, стр. 128.

² См. «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1958 г. № 5, стр. 8.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 18, стр. 145.

воздействия на общественные отношения, которые должны быть в полной мере использованы. Ныне ст. 49 КЗоТ приобретает новое значение и, как свидетельствует практика, направлена против тех руководящих работников, которые своими действиями или бездействием систематически, грубо и злостно нарушают трудовое законодательство, не проявляют должной заботы об улучшении производственных и бытовых условий рабочих и служащих, не выполняют требований по соблюдению правил по охране труда и технике безопасности, не выполняют обязательства по коллективному договору, проявляют бюрократизм, нарушают ленинские принципы подбора и расстановки кадров и допускают другие действия, препятствующие нормальному осуществлению профсоюзами своих прав и обязанностей. Таким образом, дальнейшее оставление на работе подобного руководителя противоречило бы интересам коллектива. Что касается указаний Пленума Верховного Суда СССР по делу Косенко, то мы полагаем, что между ст. ст. 47 и 49 КЗоТ нет обязательной сопряженности. Поскольку ст. 49 применяется в основном к руководящим работникам и руководителям предприятий и инициатива увольнения исходит от профсоюзных органов, а не от администрации, санкции ФЗМК на увольнение не требуется. Дела о восстановлении на работе лиц, уволенных по ст. 49 КЗоТ, в судебном порядке не рассматриваются.

Соответствующие хозяйственные или административные органы обязаны рассмотреть требование профсоюза об увольнении работника и решить вопрос об увольнении либо о смещении в зависимости от обоснованности требования, степени доказательств, а также целесообразности увольнения. В данном случае нужно исходить из ленинских указаний о «совещательном» характере голосов профсоюзов, ибо подчас непосредственное, неподготовленное, некомпетентное, безответственное вмешательство¹ профсоюзов может причинить вред экономической жизни предприятия. Окончательное решение о снятии с работы ответственного работника выносится после тщательного анализа всех имеющихся материалов профсоюзным и хозяйственным или административным органом.

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 346, 348.

После исторических решений декабрьского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС, т. е. значительного расширения прав профсоюзов, ст. 49 КЗоТ начала применяться шире. Так, по требованию республиканского совета профсоюзов Молдавии в 1965 году уволено шесть хозяйственных руководителей, не обеспечивших руководства своими коллективами¹. По требованию Кемеровского обкома профсоюза рабочих угольной промышленности был снят с должности заместитель управляющего трестом «Куйбышевуголь», который беззаботно относился к нуждам семей рабочих, не выполнял постановлений о бытовом обслуживании трудящихся и т. д.². Директор совхоза им. Тимирязева Новоусманского района Воронежской области грубо нарушал трудовое законодательство: без согласия рабочего комитета увольнял рабочих, накладывал необоснованные дисциплинарные взыскания и т. д. По требованию президиума областного совета профсоюзов с занимаемой должности он был снят³. Президиум горкома профсоюза медицинских работников Тимирязевского района Москвы на основании ст. 49 КЗоТ потребовал освободить от занимаемой должности главного врача поликлиники за грубое нарушение трудового законодательства, за игнорирование прав профсоюзных организаций. В поликлинике по вине главного врача нарушался порядок предоставления отпусков и работы по совместительству, в коллективе насаждалось кумовство, работники увольнялись без согласия местного профсоюза. Требование горкома профсоюза было удовлетворено⁴. Во всех случаях ст. 49 КЗоТ применяется к руководителям предприятий, учреждений,строек и к руководящим работникам. Статья 49 КЗоТ к рядовым рабочим и служащим не применяется, так как при необходимости расторжения трудового договора они увольняются по основаниям, предусмотренным ст. 47 КЗоТ и специальными нормами.

В связи с изданием Положения о правах ФЗМК местным комитетам профсоюза предоставлено право в случае необходимости ставить перед соответствующими организациями вопрос о смещении руководящих работ-

¹ См. «Труд» 15 октября 1965 г.

² См. «Труд» 18 декабря 1965 г.

³ См. «Труд» 26 декабря 1965 г.

⁴ См. «Медицинская газета» 10 октября 1967 г.

ников, которые не выполняют обязательств по коллективному договору, проявляют бюрократизм, допускают волокиту, нарушают трудовое законодательство. В отличие от ст. 49 КЗоТ смещение с работы в этом случае производится по требованию ФЗМК, а не вышестоящего профсоюзного органа. Перечень руководящих работников в основном предусмотрен в Приложении № 1 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров. Однако в некоторых случаях он шире. Например, заместители начальников цехов, безусловно, относятся к руководящим работникам, но они не подпадают под перечень в Приложении № 1¹.

Статья 14 Положения о правах ФЗМК может быть применена к любому руководящему работнику (главному инженеру, начальникам цехов, мастерам, старшим мастерам, начальникам смен, начальникам отделов, мастерских и др.) предприятия, но мы не можем согласиться с высказываемым в литературе мнением о предоставлении ФЗМК права требовать расторжения любого трудового договора, в том числе и с рядовым работником. Предоставление такого права ФЗМК нецелесообразно. Основная задача профсоюзов заключается в проведении воспитательной работы и *«практического обучения рабочих и всех трудящихся управлять нархозяйством целой страны»*², достигать в каждом конкретном случае подъема массы на ступеньку выше в отношении культурном, хозяйственном, политическом³, осуществлять защитную функцию, бороться с нарушениями законов о труде со стороны отдельных работников. Право, предоставленное ст. 49 КЗоТ и ст. 14 Положения о правах ФЗМК, должно содействовать осуществлению профсоюзами защитной функции, о которой профсоюзы подчас забывают.

Ввиду несовершенства редакции ст. 49 КЗоТ и затруднений, которые возникают при ее применении, в литературе было высказано мнение о том, чтобы отказаться от ст. 49, ибо для борьбы с бюрократами, лицами, на-

¹ См. постановление Президиума ВЦСПС от 18 марта 1966 г. «О применении завкомом Брянского машиностроительного завода Положения о правах ФЗМК», «Сборник постановлений ВЦСПС, январь — март 1966», стр. 31—34.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 348.

³ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 350.

рушающими трудовое законодательство, вполне достаточно ст. 14 Положения о правах ФЗМК. Мы с этим не можем согласиться. Статья 14 дополняет ст. 49 КЗоТ, кроме того, она применяется к названным выше руководящим работникам, но не может быть применена к руководителю предприятия. Требование ФЗМК об увольнении является обязательным для рассмотрения его прежде всего на своем предприятии и не может быть предъявлено вышестоящему органу. Требование же вышестоящего профсоюзного органа в силу ст. 49 КЗоТ может быть предъявлено к вышестоящему органу. Статья 14 Положения и ст. 49 КЗоТ имеют различные сферы действия, главным образом по субъекту, но они преследуют одну и ту же цель. Эти статьи не поглощают друг друга и не конкурируют между собою. Встречающиеся на практике неясности и ошибки могут быть легко преодолены. Назрела необходимость издания ВЦСПС разъясняющего постановления о порядке применения профсоюзными органами ст. 14 Положения. Такое постановление сыграло бы организующую роль и активизировало бы использование больших возможностей, тающихся в этих нормах.

В. С. ШЕЛЕСТОВ, доктор юридических наук

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

1. Исследование механизма воздействия планирования на систему правового регулирования социалистических имущественных отношений — одна из важнейших задач теории гражданского права¹. Хотя правовая наука и уделяла большое внимание выяснению соотношения плана и договора между социалистическими организациями, однако нельзя признать эту проблему окончательно разрешенной. Прежде всего в этой области важны поиски наиболее оптимальных экономиче-

¹ См. Р. О. Халфина, Советская теория гражданского права («Советское государство и право» 1969 г. № 10, стр. 59).

ских связей между хозяйственными органами, складывающимися на основе внедрения в хозяйственную практику новых начал планирования и материального стимулирования общественного производства. «Если договор заключается на основе акта планирования,— писал О. С. Иоффе,— структура договорных связей не может оставаться вне воздействия плана»¹.

Прежде чем заключить договор между хозорганами, необходимо определить структуру будущих договорных связей. В юридической литературе иногда разделяют подготовительные функции по заключению договоров на два вопроса: выясняют форму договорных связей и структуру договорных отношений. Такое разделение подготовительных операций является до некоторой степени искусственным. Структура договорных отношений находится в прямой зависимости от формы договорных связей. Не может быть принята форма непосредственно прямых договоров, если на стороне поставщика или покупателя выступают снабженческо-сбытовые и иные организации. Указание конкретно того предприятия, которое должно вступить в договорные отношения,— это, таким образом, только часть вопроса о структуре будущих договоров. В решении данного вопроса нужно учитывать и возможную форму договорных отношений. Форма будущих договоров сейчас решается альтернативно: будут ли заключены непосредственно прямые договоры или же стороны вступят в договоры через снабженческо-сбытовые организации.

Главными в структуре договорных отношений должны быть прямые договоры. Это значит, что лучше всего изготовителю продукции заключить договор непосредственно с предприятием, которое покупает продукцию. Таким путем обеспечивается длительное прикрепление предприятий-потребителей к изготовителям продукции. Часто в руководящих постановлениях партийных и советских органов даются указания о целесообразности и необходимости развития прямых и устойчивых договорных связей. Однако система прямых договоров до сих пор существенного развития не получила, поскольку между изготовителями и потребителями материальных

¹ О. С. Иоффе, План и структура договорных связей («Советское государство и право» 1969 г. № 6, стр. 50).

благ все еще стоит колоссальный аппарат снабженческо-сбытовых организаций.

Существование многоступенчатых связей объясняется целым рядом обстоятельств. Иногда они вызваны спецификой распределения продукции. Главным образом это случаи, когда требуется подсортировка или хранение, комплектование или иная предварительная обработка товаров на складе (базе) снабженческо-сбытовой организации. Иногда необходимость многозвенных договорных отношений диктуется особенностями хозяйственных связей. Так, например, для организации поставок оборудования строящимся и реконструируемым предприятиям созданы специальные комплекующие организации. Задача комплектной поставки оборудования, приборов, кабельных и других изделий не будет выполнена, если договоры на эти изделия будут заключены помимо комплекующих организаций.

Возможность заключения прямых договоров бывает неприемлемой потому, что хозяйственные связи часто носят недостаточно постоянный характер. Если ежегодно изменяется источник снабжения определенным товаром, то покупателю трудно наладить связи с поставщиком и он предпочитает получать товар от снабженческой организации. Живучесть многостепенных отношений объясняется и тем, что отдельному предприятию иногда невыгодно вести самостоятельную снабженческую или сбытовую работу и оно предпочитает передавать эту функцию специальной посреднической снабженческо-сбытовой организации для реализации выделенных ему фондов.

Устойчивость системы прямых договорных связей может быть достигнута правовыми методами. Для этого надо устранить те организационные препятствия, которые стоят на пути прямых и длительных хозяйственных связей. Известное влияние на установление многозвенных отношений оказывает даже само наличие посредствующего звена. Такие звенья содержатся за счет отчислений от проходящего через них оборота продукции. Они заинтересованы в том, чтобы максимальное количество продукции данного профиля проходило через такую снабженческую систему, хотя бы даже снабженческая организация ограничивалась выпиской нарядов и счетов на продукцию, отправленную изготовителем.

Предприятию порой навязывают структуру многозвенных соглашений даже там, где оно предпочло бы вступить в прямые связи с изготовителем. Между тем, несомненно, структура хозяйственных связей должна предопределяться принципом экономичности¹. Правда, его смысл и основные требования раскрывались по-разному. Именно поэтому в правовой литературе и в хозяйственной практике отсутствовал единый подход к данной юридически значимой проблеме². Думается, что выбор оптимальной структуры договорных связей хотя и должен определяться принципом экономичности, однако не по усмотрению непосредственных исполнителей плановых заданий, как полагают, в частности, некоторые авторы³. Принятие такого предложения внесло бы неоправданный разноречивый в практику заключения хозяйственных договоров.

Новые начала в организации договорных связей между хозорганами намечены Положениями о поставках продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления от 9 апреля 1969 г. (пп. 17, 12)⁴. В них точно зафиксированы случаи, когда предприятия-изготовители заключают непосредственно прямые договоры с предприятиями-потребителями, а когда со снабженческо-сбытовыми и оптово-розничными торговыми организациями.

В связи с новым направлением в организации хозяйственных отношений вопросы структуры договора могут быть предметом преддоговорного арбитража. При этом следует исходить из признания за покупателем права выбрать наиболее выгодный для себя вариант, если нет уважительных причин для заключения договора по многозвенной системе.

2. При подготовке к заключению договора предварительно выясняются потребности покупателя в продукции, которую может доставить поставщик. Для этого

¹ См. О. С. Иоффе, План и договор в условиях хозяйственной реформы («Советское государство и право» 1967 г. № 7, стр. 54).

² См. Ю. Х. Калмыкова, Хозяйственный расчет и гражданское право, Приволжское книжное изд-во, Саратов, 1969, стр. 200—201.

³ См., например, О. С. Иоффе, План и структура договорных связей («Советское государство и право» 1969 г. № 6, стр. 59—60).

⁴ СП СССР 1969 г. № 11, стр. 64.

применяется система заявок. Однако практическое значение заявок как способа подготовки к хозяйственному договору снижается тем, что результаты заявок не находят отражения в области права. Заявка остается лишь формой собирания материала для плановых органов. Попытки придать ей значение договорного документа пока не удаются.

Заявка не может стать реальной формой организации договорных отношений до тех пор, пока она не влечет за собой материальных последствий в области гражданского права. Есть отрасли хозяйства (например железнодорожный транспорт), в которых действует система заявок, влекущих за собой взаимную ответственность сторон. Штраф, предусмотренный ст. 144 Устава железных дорог СССР, устанавливает известный барьер против завышенных заявок на транспортные средства. Такая материальная ответственность связывает стороны, принуждает их еще до начала договорных отношений вступить в такие связи, которые делают реальными заключение договора в будущем.

Можно ли отсюда сделать вывод о полезности системы ответственных заявок для иных отраслей народного хозяйства? Опыт торговых организаций показывает, что предварительные заявки слишком часто не учитываются. Хотя промышленные предприятия, изготавливающие предметы народного потребления, и обязаны производить поставку в соответствии с заявками торговых организаций, однако такие заявки ими нередко не выполняются. Вместе с тем торговая организация, даже подав своевременно заявки, не может быть уверена в том, что она получит именно то, что указано в заявке. Ведь ответа на заявку она не получает. Таково положение не только в торговой сети.

Представляется, что организации, которые намерены заключить договор, заранее должны согласовывать планы будущих договорных отношений. Заявка не может оставаться без ответа. После того как на заявку получен ответ, стороны окажутся связанными преддоговорными обязательствами. Если заявка будет точно выполнена, то организация, которая такую заявку подала, обязана заключить договор. Нарушение такой обязанности явится основанием для предъявления иска о понуждении заключить соглашение. Конечно, надо установить

сроки, в течение которых заявка связывает организацию, что особенно важно для продукции, не включенной в фонды. Таким образом, надо усилить роль предварительных заявок по договорам поставки, придать им правовое значение и установить ответственность за последующую реализацию заявок и заключение по ним договоров¹:

3. Для регулирования хозяйственной деятельности предприятий по поставке продукции важно установить точный порядок заключения договоров. В настоящее время существует несколько таких способов. Чаще всего подобные отношения складываются на основании развернутого договора путем подписания двустороннего обязательства, в котором пункт за пунктом излагаются права и обязанности его участников. Такой способ оформления отношений по поставке продукции можно назвать общим порядком заключения договоров поставки.

Наряду с основным способом существует система заключения договора поставки путем дачи письменного предложения. Пункт 11 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и п. 18 Положения о поставках товаров народного потребления предусматривают, что в ряде случаев отношения по поставке могут быть установлены на основании заказа покупателя путем заключения договора либо подтверждения поставщиком в определенный срок принятия заказа письмом, телеграммой. Договорные отношения иногда устанавливаются на основании нарядов, выданных в надлежащем порядке, или в соответствии с планами поставок отдельных видов продукции.

В последнее время появился упрощенный порядок заключения договоров поставки путем принятия сторонами исходящего от планового органа наряда к исполнению в случаях, когда в наряде, выданном поставщику и покупателю, содержатся все необходимые для осуществления поставки данные. В этих случаях действует правило о возможности молчаливого акцепта. Если в 10-дневный срок после получения наряда заинтересован-

¹ О юридической природе предварительных заявок см. М. И. Бару, План и договор («Ученые записки Харьковского юридического института», вып. 8, 1957, стр. 36 и далее).

ная сторона не предложит другой стороне согласовать дополнительные условия поставки или не заявит о своем несогласии с нарядом, последний считается принятым к исполнению и приобретает силу договора.

Применение этой системы заключения договоров таит в себе известные опасности: могут быть неясности в появлении договорных отношений между сторонами. Господствующим в литературе является взгляд, согласно которому принятие к исполнению наряда не заменяет договор, а рассматривается в качестве упрощенного способа заключения договора.

Принятие наряда к исполнению не представляет собой механический акт перенесения планового документа в сферу договорных обязательств. Для того чтобы плановый акт стал и договором, требуется соблюдение некоторых условий: 1) наряд должен исходить от надлежащего планового органа. Если получен не наряд планирующего органа, а разнарядка сбытовой организации (а ее тоже часто называют нарядом), то такая разнарядка не может заменить собою договора без дополнения заказом или текстом, подписанным сторонами; 2) наряд должен содержать все те условия, которые необходимы в качестве элементов договорного соглашения. Эти элементы ничем не отличаются от обычных составных частей договора поставки.

Таким образом, оформление договорных отношений по нарядам требует специальной процедуры. И все же на практике возникают неясности и сомнения по поводу того, возникли ли договорные обязательства или нет. Наряд, принятый к исполнению, не является устным соглашением, его содержание зафиксировано в документе, и условия наряда акцептованы сторонами. Однако, оформив поступивший к предприятию наряд, оно не уверено в том, что этот наряд встретил такое же отношение со стороны другого контрагента.

Для применения упрощенной системы оформления отношений по поставке продукции представляется целесообразным в законодательном порядке установить правило взаимного извещения сторон о принятии наряда к исполнению в качестве договора, как это предусмотрено новыми Положениями о поставках в отношении заказов. Молчаливое согласие такой ясности не создает. Получение наряда по существу равносильно предложе-

нию, адресованному будущим контрагентам, заключить договор, а не предложению обойтись без договора. Но такое предложение исходит не от второй стороны, а от планирующей организации, которая стороной по договору выступать не будет. Поэтому взаимное подтверждение сторонами их согласия на вступление в договор будет лучшим способом фиксации договорных обязательств. Акцепт наряда, выраженный прямо другой стороне, создаст неоспоримые доказательства существования договора.

Именно такой порядок будет отражать общепринятое представление о договоре как соглашении участников договорного обязательства. Не случайно, видимо, в новом законодательстве о поставках записано, что если одна из сторон потребует оформления отношений по поставке продукции на основе наряда путем заключения договора, подписываемого поставщиком и покупателем, другая сторона не вправе отклонить это требование.

На практике в ряде случаев участники будущих договорных отношений стремятся уведомить вторую сторону о своем согласии на принятие наряда к исполнению.

Принятие же наряда к исполнению не должно происходить автоматически. Стороны вправе не только сослаться на свое желание согласовать дополнительные условия, не предусмотренные нарядом, но могут сообщить второй стороне и органу, выдавшему наряд (а иногда и фондодержателю), о своем несогласии с нарядом.

4. При характеристике договорных отношений важно отметить новое явление, возникшее в последние годы, — закрепление за предприятиями права отказа от ненужной или излишней им продукции. Право отказа из условного и временного, каким оно было до недавнего времени, стало безусловным правом покупателя.

Вопрос об отказах от предлагаемой продукции часто связан с авансовыми поставками, т. е. с теми поставками, которые производятся в начале года, до того, как будет заключен договор на новый год, и даже до получения плановых актов на этот год. Иногда поставщик продолжает поставки по договорным условиям прошлого года, а покупатель отказывается от такого рода поставок, требуя поставки продукции на иных усло-

виях. В этих случаях также полностью применимы положения, установленные для случаев отказа от ненужной или излишней продукции.

Чтобы не было таких случаев, надо несколько изменить систему организации авансовых поставок. Нельзя их рассматривать как механически продолжающуюся поставку прошлого года. Особенно важно учитывать это обстоятельство в планах на новый год, в которых могут быть изменения при условии, что предприятия не связаны между собой многолетними соглашениями. По поводу авансовых поставок следует договариваться и выяснять заранее, будут ли они производиться в соответствии с планами прошлого года либо поставщику надлежит подготовиться к изменению характера поставки. Целесообразно было бы установить презумпцию сохранения в силе прежних договорных отношений для всех случаев, когда одна из сторон не сделает в установленный срок заявления о том, что эти прежние отношения не должны сохраняться на новый период.

И. Е. КРАСЬКО, кандидат юридических наук

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ОСНОВНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ФОНДОВ

1. Наличие специфических черт, присущих капитальному ремонту основных производственных фондов, требует исследования своеобразия регламентирующих его правовых норм.

Следует отметить особенность плановых предпосылок капитального ремонта в качестве необходимого условия заключения договора на выполнение ремонтных работ. Организующее воздействие плановых актов здесь значительно слабее, чем в иных хозяйственно-правовых отношениях (капитальное строительство, перевозка, поставка и др.). Это объясняется локальным характером производимых работ, их относительно небольшой стоимостью и несложностью.

Отсутствие конкретных нормативных актов, предо-

пределяющих условия договора капитального ремонта, заставляет стороны при разработке и согласовании договора самостоятельно обуславливать его содержание, что на практике приводит к установлению разнохарактерных прав и обязанностей в однотипной ситуации, различных видов и размеров имущественной ответственности и т. д.

Согласно действующему Положению о социалистическом государственном производственном предприятии планирование капитального ремонта и составление соответствующих сметно-финансовых расчетов отнесено к компетенции предприятий независимо от сметной стоимости ремонта¹. Подобный порядок планирования позволяет оперативно решать все вопросы капитального ремонта, своевременно обеспечивать ремонтные нужды необходимыми трудовыми, финансовыми и материальными ресурсами и их увязку.

К правовым формам капитального ремонта следует отнести: выполнение ремонта специализированными ремонтными (ремонтно-строительными) организациями² на основе утвержденных им плановых заданий по ремонту; выполнение ремонтных работ силами общестроительных организаций; выполнение работ силами и средствами самих предприятий (организаций) и, наконец, выполнение работ как силами самих предприятий (организаций), так и силами специализированных или общестроительных организаций.

В первых двух случаях речь идет о подрядном способе осуществления ремонтных работ, в третьем — о хозяйственном, и в четвертом — о смешанном способе.

Несмотря на большое народнохозяйственное значение правильной организации капитального ремонта основных производственных фондов (особенно в условиях новой хозяйственной реформы), правовому регулирова-

¹ Из этого общего правила есть несколько исключений. Например, планы капитального ремонта речных судов в УССР утверждаются Главречфлотом УССР, гидротехнических сооружений — бассейновыми управлениями водных путей и пр.

² Так, в 1964 году в г. Харькове был создан специализированный трест «Харьковреммаштрест», основной задачей которого является осуществление капитального ремонта зданий, сооружений и оборудования машиностроительных предприятий. В Донецкой области в течение ряда лет существует трест по ремонту доменных печей и др. сооружений — «Донбассдомремонт».

нию отношений в этой области уделяется недостаточно внимания.

Все еще большой объем работ выполняется неспециализированными подрядными организациями (по Харьковской области — до 30%), что не способствует снижению стоимости капитального ремонта и улучшению его качества. Многие специализированные организации маломощны, технически недостаточно оснащены и нерентабельны. Вот почему назрела необходимость упорядочения всего комплекса вопросов, связанных с капитальным ремонтом основных производственных фондов.

2. Заключению договора подряда на капитальный ремонт предшествует утверждение плана ремонта и сметно-финансового расчета.

Утверждение этих документов представляет собой административно-правовой акт, осуществляемый директором предприятия согласно п. 52 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии.

План ремонта, сметно-финансовый расчет, включение объема работ в план специализированной или общестроительной подрядной организации образуют плановые предпосылки договора подряда на капитальный ремонт, в значительной степени влияющие на его содержание.

Неотъемлемыми частями договора являются прилагаемые к нему календарный план с указанием сроков пообъектного ремонта, а также техническая документация на каждый ремонтируемый объект. Если капитальный ремонт зданий и сооружений в городах сопряжен с их частичной реконструкцией (что зачастую имеет место в виде перепланировок, достроек и пр.), к договору прилагается разрешение Управления главного архитектора на проведение этих работ.

Договор на выполнение работ по капитальному ремонту основных производственных фондов представляет собой разновидность договора подряда с четко выраженным субъектным составом (сторонами по договору могут быть только социалистические организации). От договора подряда на капитальное строительство (ст. 67 Основ гражданского законодательства) его отличает ряд существенных особенностей, как свойственных, так и не свойственных обычному договору подряда, которые

по-разному проявляются при выполнении работ специализированными и неспециализированными подрядными организациями.

Общим отличием этого договора от договора подряда на капитальное строительство является отсутствие тех плановых предпосылок, без которых последний заключаться не может. Речь идет о титульных списках, проектно-сметной документации, лимите финансирования. При заключении договора подряда на капитальный ремонт нет сложного юридического состава, образуемого сочетанием указанных плановых предпосылок, которые необходимы для заключения договора подряда на капитальное строительство. Включение объемов работ по ремонту в план специализированных ремонтных (ремонтно-строительных) организаций, являясь юридическим фактором организационно-правового характера, создает для них обязательство по заключению договора с конкретным заказчиком, и уклонение от заключения договора дает право заказчику обратиться в арбитраж с заявлением о понуждении к его заключению. При этом суммарный объем подлежащих выполнению работ, а также сроки их начала и окончания определяются планом.

Принимая во внимание, что планирование капитального ремонта осуществляется предприятиями-заказчиками самостоятельно, а план специализированной подрядной организации утверждается вышестоящими по отношению к ней органами с учетом заявок предполагаемых заказчиков, возникает вопрос о возможности последних отказаться от услуг специализированных организаций уже после того, как их заявка была включена в план.

Иными словами, порождает ли заявка какое-либо обязательство для хозоргана, выдавшего ее, и каковы последствия отказа от ранее поданной заявки к моменту заключения договора.

Следует полагать, что заявка возможного заказчика юридической предпосылкой плана подрядных работ специализированной организации не является, поскольку для признания ее таковой необходимо прямое указание закона, а так как закон не придает ей правового значения, заявку можно рассматривать лишь в качестве своеобразной информации о нуждаемости предприятия (организации) в выполнении определенного комплекса

ремонтных работ. Эта информация может быть принята во внимание вышестоящими по отношению к предприятию органами, а также органами, формирующими план работ специализированных ремонтных (ремонтно-строительных) организаций, но может быть и не принята. Вот почему следует полагать, что принятие заявки и включение ее в план подрядной организации не порождают для заказчика обязанности по заключению договора подряда на капитальный ремонт, если к моменту его заключения надобность в ремонте отпала либо заказчик в состоянии осуществить его своими силами. Никаких последствий отказа от заявки для заказчика, как нам представляется, не может быть.

Договор на выполнение работ по капитальному ремонту, заключаемый с неспециализированными организациями (например, с общестроительными трестами)¹, носит характер свободного двустороннего соглашения, и понуждаться к заключению такого договора стороны не могут. Однако при этом не следует игнорировать наличия утвержденного директором предприятия-заказчика плана капитального ремонта, который создает не только юридическую возможность возникновения правоотношений между сторонами, но является их фактической предпосылкой. Одновременно следует учесть, что при заключении такого договора заказчик — производственное предприятие, передавая подрядчику объем работ, имеет право согласно ч. II п. 52 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии передавать и соответствующие лимиты по труду (т. е. численность работников с фондом заработной платы), а также фонды на материалы и материалы в натуре, сообщая о передаче объемов, лимитов и фондов вышестоящему органу. Подрядчик обязан оплатить передаваемые ему материалы по действующим оптовым ценам с добавлением транспортных расходов, расходов по заготовке и хранению их. Эту часть расходов подрядчик возмещает заказчику в размерах, установленных договором или действующими нормами.

Договор подряда на капитальный ремонт отличает от договора подряда на капитальное строительство и по-

¹ Принятие заказов на капитальный ремонт строительными (строительно-монтажными) организациями непосредственно не охватывается их уставной правоспособностью, но и не противоречит ей.

рядок обеспечения выполняемых работ материальными ресурсами. Если по второму договору эта обязанность лежит на подрядчике¹, то по договору подряда на капитальный ремонт снабжение материалами осуществляется, как правило, заказчиком и только при выполнении работ специализированными подрядными организациями с включением их в планы этих организаций снабжение может осуществляться подрядчиком².

Действующее законодательство о договорах подряда на капитальный ремонт не предусматривает возможности привлечения подрядчиком к выполнению работ субподрядных организаций. Это объясняется главным образом достаточно широкой специализацией ремонтных и ремонтно-строительных организаций. Так, например, Харьковский специализированный областной ремонтно-строительный трест заключает договоры не только на производство ремонтно-строительных, но и сантехнических, электротехнических и теплотехнических работ. Трест «Донбассдомнаремонт» также выполняет различные ремонтные работы. Однако в отдельных случаях подрядчик вынужден передавать выполнение части работ другим организациям, заключая с ними субподрядные договоры. Это в первую очередь относится к подрядчикам — общестроительным организациям. Так, СМУ «Машстрой-1» треста «Промстрой» (г. Харьков) заключает договоры на выполнение работ по ремонту, привлекая, как правило, к выполнению отдельных работ узкоспециализированные организации (теплотехнические, сантехнические и пр.). Желательно, чтобы в действующем законодательстве была предусмотрена и такая структура договорных отношений, поскольку она, как мы видим, в практике хозяйственных органов имеет место.

3. Серьезного внимания заслуживают вопросы финансирования затрат на капитальный ремонт основных производственных фондов³.

¹ Согласно ст. 67 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик возложение на заказчика обеспечения стройки материалами может иметь место в виде исключения на основании специальных постановлений.

² См. «Сборник инструктивных указаний Государственного арбитража при Совете Министров СССР», Госюриздат, 1957, вып. 4, стр. 47.

³ Затраты на капитальный ремонт включают в себя стоимость материалов и запасных частей, заработную плату ремонтных рабо-

Источником финансирования ремонтных работ, начиная с января 1938 года стали амортизационные отчисления в части, заранее предназначенной по финансовому плану на капитальный ремонт. Это та часть стоимости основных фондов, которая переносится на изготовленный продукт. Амортизационные отчисления, направляемые на капитальный ремонт, образуют специальный фонд, находятся в распоряжении предприятия и оседают на особых счетах по капитальному ремонту, открываемых хозрасчетным предприятиям в учреждениях Госбанка СССР. Средства, находящиеся на этих счетах, не могут быть объектом взыскания по обязательствам предприятий, не относящимся к капитальному ремонту.

В связи с расширением прав предприятий, предоставлением им более широкой возможности по маневрированию собственными средствами, а также в целях более оперативного и доброкачественного осуществления капитального ремонта Совет Министров СССР постановлением от 3 апреля 1967 г. «О мерах по дальнейшему улучшению кредитования и расчетов в народном хозяйстве и повышению роли кредита в стимулировании производства»¹ разрешил Госбанку СССР закрывать по ходатайству министерств (ведомств), управлений (отделов) исполкомов Советов депутатов трудящихся особые счета по капитальному ремонту с тем, чтобы расходование средств на капитальный ремонт производилось с их расчетных счетов под контролем вышестоящих органов. Подобная практика нашла довольно широкое применение. Так, например, в г. Харькове на финансирование капитального ремонта с расчетных счетов переведены заводы ХТЗ, турбинный им. Кирова, им. Малышева и др. Однако в некоторых случаях вышестоящие органы отказывали предприятиям в закрытии особых счетов, опасаясь значительных перерасходов оборотных средств на финансирование капитального ремонта. Мы полагаем, что в целях дальнейшего расшире-

чих (занимающую основной удельный вес в общей сумме затрат), накладные расходы (цеховые и общезаводские) в процентном отношении к основной заработной плате. Из исчисленной в таком порядке суммы исключаются затраты, непосредственно не относящиеся к капитальному ремонту (подготовка кадров, расходы на командировки и пр.).

¹ СП СССР 1967 г. № 10, ст. 56.

ния правомочий предприятий и предоставления более широких возможностей по оперативному маневрированию средствами следует предусмотреть право предприятий самостоятельно закрывать особые счета по капитальному ремонту в Госбанке, используя на ремонтные нужды как часть амортизационных отчислений, так и (в известных границах) оборотные средства.

Серьезное значение в финансировании капитального ремонта производственных фондов приобрел резерв вышестоящих по отношению к предприятию органов, формируемый за счет передачи предприятиями этим органам до 10% общего объема амортизационных отчислений, предназначенных на капитальный ремонт. За счет этого фонда министерство (или главк, который с разрешения министра вправе оставлять у себя часть отчислений) может оказать помощь тем предприятиям, у которых собственных средств на осуществление ремонта недостаточно. Помощь предприятиям, оказываемая за счет резервного фонда, является безвозмездной и возврату не подлежит.

При заключении договоров подряда на капитальный ремонт со специализированной ремонтной (ремонтно-строительной) организацией заказчик обязан производить отчисления на производственно-техническое оснащение подрядчика в пределах 10% суммы договора. Взыскание указанных отчислений в принудительном порядке — наиболее часто встречающаяся категория споров между сторонами по договору подряда на капитальный ремонт, рассматриваемых государственными арбитражами. Особенно характерны иски, предъявляемые заказчиками, о возврате им части перечисленных на производственно-техническое оснащение подрядчиков сумм, в связи с выполнением работ в меньшем объеме, чем это было предусмотрено договором. Необходимо отметить, что подобные иски арбитражем безоговорочно удовлетворяются¹.

Однако следует признать, что ни порядок использования резерва амортизационных отчислений, ни производство отчислений на техническое оснащение специализированных ремонтных (ремонтно-строительных) органи-

¹ Так, Харьковским областным государственным арбитражем в 1967 году было удовлетворено 92% исков, предъявленных по указанному основанию.

заций действующим законодательством надлежащим образом не регулируются, что создает немалые затруднения на практике.

4. Приемка законченных работ по договору подряда на капитальный ремонт идентична приемке законченных работ по договору подряда на капитальное строительство. Практика приемки законченных работ свидетельствует о том, что на подрядчика возлагается обязанность по устранению за свой счет допущенных по его вине недостатков, что соответствует ч. II ст. 69 Основ гражданского законодательства. Вместе с тем отсутствие нормативной регламентации отношений по капитальному ремонту влечет за собой определенные трудности. Так, допущенные подрядчиком дефекты в выполненных работах удостоверяются двусторонними актами. Однако порядок их составления, возможность составления заказчиком односторонних актов при неявке представителей подрядчика, а также сроки предъявления претензий о дефектах — все это надлежащим образом не регулируется; эти вопросы должным образом не отражаются и в договорах, а если и решаются, то различно. Вот почему желательным было бы принятие соответствующими органами (например, Госстроем СССР) Правил о договорах подряда на капитальный ремонт и Типового договора, приложенного к Правилам. В Правилах следовало бы оговорить и систему штрафных санкций подобно тому, как это установлено в Правилах о подрядных договорах по строительству.

Л. Я. НОСКО, кандидат юридических наук

ПОНЯТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Проведение на железнодорожном транспорте хозяйственной реформы вызвало необходимость разработки новых Положений, определяющих правовой статус Главных управлений МПС, железных дорог, отделений железных дорог и других хозяйственных органов.

Положения должны закрепить за хозяйственными органами железнодорожного транспорта широкие права для работы в новых условиях. Это требует усовершенствования юридической техники, применяемой при разработке положений, что в свою очередь во многом зависит от правильного уяснения практическими работниками понятия компетенции хозяйственного органа как основной правовой формы обеспечения его деятельности. В связи с этим вопрос о понятии компетенции хозяйственного органа вновь приобрел практическое значение. В юридической литературе он исследовался многими авторами в основном на материалах, определяющих правовое положение хозяйственных органов промышленности, но в разных аспектах.

А. А. Пушкин, например, под компетенцией понимает «совокупность конкретных прав и обязанностей госорганов, осуществляющих руководство производственной деятельностью или саму производственную деятельность, которыми они обладают в силу закона и используют на установление и регулирование правоотношений, на разрешение определенных организационных вопросов»¹.

Такого же мнения придерживаются и некоторые другие авторы. В. К. Макутов также считает, что «под компетенцией следует понимать совокупность конкретных прав и обязанностей государственных хозяйственных органов, которыми они обладают непосредственно в силу закона и объем которых не может быть изменен по их собственной воле»².

Компетенция, пишет С. С. Студеникин,— это круг обязанностей, полномочий и ответственность различных государственных органов, осуществляющих исполнительную и распорядительную деятельность³.

А. В. Мицкевич полагает, что компетенция государственного органа — это «закрепленный за ним круг задач государственного руководства, выполнение которых

¹ А. А. Пушкин, Правовые формы управления промышленностью СССР, автореферат докт. дисс., Харьков, 1964, стр. 11.

² В. К. Макутов, О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов («Правоведение» 1965 г. № 4, стр. 63).

³ См. В. А. Власов, С. С. Студеникин, Советское административное право, Госюриздат, 1959, стр. 15.

составляет обязанность органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач»¹.

А. В. Венедиктов под компетенцией государственного органа понимает «предмет его деятельности (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей для осуществления его задач»².

Аналогичной точки зрения придерживается и Б. М. Лазарев. Он считает, что компетенция органа управления — это «предмет его ведения и полномочия»³.

Таким образом, в юридической литературе по поводу понятия компетенции государственного органа или (применительно к отраслям производства) компетенции хозяйственного органа высказаны разные точки зрения. Сравнивая их, легко заметить, что большинство авторов считают, что этим понятием обязательно охватывается комплекс полномочий, совокупность прав или совокупность прав и обязанностей, установленных хозяйственному органу государством для осуществления поставленной перед ним цели. Этот общий вывод не вызывает сомнений. Он подтверждается и нормативными актами. Достаточно обратиться к Общему положению о министерствах СССР, в котором говорится о компетенции структурных подразделений министерства⁴. Так, например, в ст. 22 указывается, что «в положениях о главных управлениях, управлениях и отделах определяются их полномочия в пределах компетенции министерства». Здесь термины «полномочия» и «компетенция» применяются в качестве синонимов. Министерство для руководства хозяйственной системой наделяется определенными полномочиями, которые практически реализуются его управлениями и отделами.

Таким образом, казалось бы, что наиболее правильной и убедительной представляется точка зрения тех авторов, которые под компетенцией хозяйственного органа понимают круг предоставленных ему полномочий или

¹ А. В. Мицкевич, *Субъекты советского права*, Госюриздат, 1962, стр. 120.

² А. В. Венедиктов, *Государственная социалистическая собственность*, изд-во АН СССР, 1948, стр. 613.

³ Коллектив авторов, *Научные основы государственного управления в СССР*, изд-во «Наука», 1968, стр. 256.

⁴ СП СССР 1967 г. № 17, ст. 116.

совокупность определенных прав и обязанностей. Тем не менее она вызывает возражения. Во-первых, потому, что «совокупность прав и обязанностей» является абстрактным понятием. Для осуществления же деятельности тем или иным хозяйственным органом ему нужны не вообще, а определенные полномочия. Поэтому некоторые авторы в понятие компетенции вводят дополнительно термин «конкретные», подчеркивая, что компетенция — это определенные полномочия органа. Однако, таким путем вряд ли можно достигнуть требуемой ясности в определении правового положения хозяйственного органа. Во-вторых, определяя компетенцию того или иного хозяйственного органа, государство тем самым старается его индивидуализировать в качестве органа, выполняющего часть конкретных функций хозяйственно-организаторской, культурно-массовой или оборонной работы. Естественно, в какой бы форме данный орган ни был бы наделен правами и обязанностями, только одним этим не могут быть обеспечены его индивидуализация или обособление от других хозяйственных органов. Тем более, что «права и обязанности» могут оказаться однородными для хозяйственных органов разных отраслей производства, имеющих свою специфику организации и управления производством.

Приведенные соображения подтверждаются и практикой. В 1966 году Положение о социалистическом государственном производственном предприятии было распространено на железную дорогу, отделение железной дороги и линейные предприятия¹. Вследствие этого, если бы понятием компетенции хозяйственного органа железнодорожного транспорта охватывались только предоставленные ему в установленном законом порядке права и обязанности, необходимые для реализации производственно-хозяйственной деятельности, железная дорога (целое) и отделение железной дороги (часть целого) оказались бы обладателями одинаковой компетенции. Поскольку отделение подведомственно железной дороге, возникла бы угроза его хозяйственной самостоятельности, что противоречило бы смыслу хозяйственной реформы, проводимой и на железнодорожном транспорте.

¹ См. «Сборник основных руководящих материалов по железнодорожному транспорту», изд-во «Транспорт», 1968, стр. 61.

Но этого не произошло, так как наряду с Положением о социалистическом государственном производственном предприятии действуют и Положения о железной дороге и об отделении железной дороги от 4 марта 1959 г., которые определяют предмет деятельности железной дороги и отделения, т. е. круг тех организационных и хозяйственных вопросов, которые уполномочены или обязаны они разрешать, а также соответствующий предмету деятельности круг их задач и функций. Благодаря этому, несмотря на известную общность задач и функций, железная дорога и отделение железной дороги обладают разной компетенцией.

Приведенный пример показывает, что необходимость введения в понятие компетенции хозоргана еще одного дополнительного элемента возникла не случайно. Одни авторы это делают путем указания на предмет деятельности (А. В. Венедиктов), другие — на предмет ведения (Б. М. Лазарев), третьи включают в понятие компетенции хозяйственного органа помимо прав и обязанностей еще и задачи хозяйственного органа (А. В. Мицкевич) либо функции. В известной мере правы все авторы. Предмет деятельности, задачи, функции — понятия не тождественные, но взаимно связанные и вместе взятые в той или иной мере содействуют индивидуализации хозяйственного органа и конкретизации его прав и обязанностей. Но все же определяющим, конструктивным элементом понятия компетенции хозоргана наряду с установленными ему правами и обязанностями следует считать предмет деятельности.

В зависимости от предмета деятельности определяются задачи хозяйственного органа (политические, экономические и правовые) и его функции. Это необходимо учитывать при разработке положений о том или ином хозяйственном органе. На практике часто это не учитывается, что вызывает у хозяйственных органов в случаях реализации их прав известные трудности.

Нет, например, четкого разграничения между понятиями «задачи» и «функции» в Положении о железной дороге. В ст. 10, содержащей перечень задач управления дороги, сказано, что основной задачей управления дороги является «разработка, на основе проектов планов, составленных отделениями железных дорог, перспективных и текущих планов по всем видам деятельно-

сти», а в ст. 11 говорится, что основными функциями отраслевых служб являются «разработка и осуществление мероприятий по укреплению и развитию хозяйства». Такое смещение в Положении задач и функций в смысле их значения представляется неправильным и недопустимым. Это грубая ошибка юридической техники разработки положений.

Иначе обстоит дело с предметом деятельности и задачами хозяйственных органов. Конкретизация прав и обязанностей органа обеспечивается предметом его деятельности, но иногда и задачами, если они так сформулированы, что фактически ничем не отличаются от предмета деятельности. Так, например, в Положении о Главном управлении материально-технического обеспечения МПС (ГУМТО), утвержденном министром путей сообщения 13 июля 1965 г., сказано, что «Главное управление материально-технического обеспечения осуществляет руководство и организует работу по материально-техническому снабжению железнодорожного транспорта». Это предмет деятельности. Здесь же определяются и его конкретные задачи: обеспечивать железные дороги материалами, оборудованием и т. д.; определять потребности железнодорожного транспорта в материалах; разрабатывать планы снабжения железнодорожного транспорта или устанавливать для подчиненных районных контор планы товарооборота, норм запаса материалов, оборудования и др. По существу это тот же предмет деятельности хозяйственного органа, но в развернутом виде. Здесь задачам отводится вспомогательная роль. С их помощью определяется объем организационных и хозяйственных вопросов, которые надо разрешить хозяйственному органу, и объем необходимых для этого конкретных прав и обязанностей или, говоря иначе, объем его компетенции¹.

Предмет деятельности ГУМТО раскрывается и через его функции: по управлению или оперативному управлению органами материально-технического обеспечения

¹ При таком положении, естественно, сам собой напрашивается вывод о том, что конкретные права и обязанности ГУМТО «возникают и реализуются в пределах его задач». Некоторые авторы, анализируя оформленные таким образом Положения о хозяйственных органах, вполне закономерно пришли к таким выводам, подразумевая под задачами органа предмет его деятельности.

железнодорожного транспорта, по руководству ими или по осуществлению производственно-хозяйственной деятельности.

Хозяйственному органу для осуществления его деятельности предоставляются различные по характеру права. Характер конкретных прав определяется выполняемой функцией. Так, при осуществлении функций управления начальником главного управления материально-технического обеспечения реализуются административные права. Например, предусмотренное п. «з» ст. 9 Положения право «утверждать непосредственно подчиненным организациям планы снабжения, финансовые планы, планы по труду и т. д.». При осуществлении функций производственно-хозяйственной деятельности уже реализуются другие права, такие, как право «заключать договоры» (п. «д» ст. 9 Положения).

Следовательно, функции хозоргана определяют характер его компетенции или характер прав и обязанностей хозяйственного органа, а реализация последних требует соответственной по характеру правосубъектности органа (административной, гражданской, трудовой).

Таким образом, оказывается, что понятие компетенции хозоргана связано с понятием его правосубъектности. В связи с этим некоторые авторы пытались даже отождествлять компетенцию хозоргана с его правосубъектностью, с чем нельзя согласиться, так как это разные понятия и речь может идти только об их соотношении. Вопрос этот в юридической литературе уже рассматривался: В. К. Мамутов считает, например, что правоспособность и компетенция — это различные понятия, но они переплетаются в практической деятельности хозоргана и находятся в зависимости друг от друга¹.

Разделяя в общем правильную мысль В. К. Мамутова, некоторые авторы односторонне подошли к определению природы прав, входящих в компетенцию. Поэтому они увидели только субъектную сторону компетенции хозоргана, считая, что эта правовая форма присуща

¹ См. В. К. Мамутов, цит. статья, стр. 56, 60. В юридической литературе под правоспособностью государственных органов понимается правосубъектность («Советское гражданское право», т. I, изд-во «Высшая школа», 1968, стр. 138 и др.).

только субъектам той отрасли права, которая регулирует отношения, имеющие властно-организационный характер¹, в то время как правоспособность является свойством юридического лица². С таким выводом, конечно, трудно согласиться. Компетенция хозяйственного органа имеет и другую сторону — объективную³.

Осуществляя производственно-хозяйственную деятельность, урегулированную нормами права, хозяйственные органы вступают в различного рода правоотношения: административноправовые, финансово-правовые, гражданско-правовые, трудовые, земельные и т. д. Для этого они должны быть организованы в качестве обособленного единого субъекта советского социалистического права⁴, т. е. должны обладать правоспособностью и дееспособностью.

Правоспособность как абстрактная способность быть носителем прав и обязанностей «в установленных советским законом пределах»⁵ является общей способностью хозяйственного органа. Это способность обладать всеми правами и обязанностями, как имущественными, так и неимущественными, в том числе и властными, необходимыми для реализации его деятельности (цели)⁶.

Правоспособность необходима субъектам любого правоотношения не только гражданского или трудового, но и административного, финансового, земельного и при-

¹ См. В. Ф. Яковлева, Гражданско-правовые вопросы специализации промышленности в СССР, изд-во ЛГУ, 1968, стр. 27.

² См. А. В. Мицкевич, Субъекты советского права, Госюрисдат, 1962, стр. 121.

³ Субъективный характер прав, входящих в состав компетенции, оспаривает А. А. Пушкин, но считает, что они характеризуют административно-хозяйственную правосубъектность государственных органов (А. А. Пушкин, Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности. («Правоведение» 1965 г. № 3, стр. 39—41).

⁴ См. А. В. Венедиктов, О субъектах социалистических правоотношений («Советское государство и право» 1955 г. № 6, стр. 22).

⁵ А. В. Венедиктов, назв. статья, стр. 19.

⁶ Так, например, наличие административной правоспособности признает Ю. М. Козлов (Ю. М. Козлов, Предмет советского административного права, изд-во МГУ, 1967, стр. 122). См. также Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, Госюрисдат, 1948, стр. 203; Ю. Г. Ткаченко, Правовые отношения в советском социалистическом праве, М., 1955, стр. 23 и далее.

том в «установленных советским законом пределах». Такие пределы определяются содержанием специальной правоспособности хозяйственного органа, т. е. совокупностью тех конкретных прав и обязанностей, носителем которых он может быть и круг которых для него устанавливается законом или иным нормативным актом с целью осуществления его деятельности. Эти конкретные права и обязанности являются одним из конструктивных элементов компетенции хозяйственного органа.

Следовательно, установленная государством хозяйственному органу компетенция очерчивает круг тех прав и обязанностей (рамки), которыми в силу правоспособности он может обладать. Иными словами, посредством компетенции определяется содержание специальной правоспособности хозоргана, причем не только административной, но и гражданской.

Такова одна сторона компетенции хозоргана. Здесь права и обязанности как конструктивный элемент компетенции носят объективный характер, а сама компетенция хозоргана является юридической основой его правоспособности¹. Именно эту связь между компетенцией и правоспособностью, видимо, усматривают авторы, «отождествляющие» эти два понятия². Они совершенно разные, несмотря на наличие многих черт сходства³.

Далее, для деятельности хозяйственного органа (осуществляющего только функции управления, или только хозяйственные функции, или те и другие одновременно), опосредствуемой правом, требуется наличие у него не только правоспособности, но и дееспособности, т. е. способности своими действиями приобретать права и создавать обязанности или, говоря иначе, способности реализовать свою правоспособность. Такая способность обуславливается определенными объективными факторами, при наличии которых возникает реальная возможность

¹ См. Ю. М. Козлов, цит. работа, стр. 122. Нельзя не согласиться с В. В. Лаптевым, который пишет, что «категория юридического лица является одним из элементов более общей категории субъекта права, охватывающей все виды правосубъектности» (В. В. Лаптев, Правовое положение предприятий в новых условиях руководства промышленностью, «Советское государство и право» 1966 г. № 2, стр. 40).

² См. Н. Г. Александров, Законность и правоотношения в советском обществе, Госюриздат, 1955, стр. 89, 160.

³ См. А. А. Пушкин, цит. статья, стр. 39—41.

участвовать в конкретном правоотношении. Таким фактором является наделение хозяйственного органа определенными «первичными» (В. К. Мамутов) субъективными правами и обязанностями, причем не только властного характера, как полагают некоторые авторы (А. В. Мицкевич, Ц. А. Ямпольская, К. Ф. Щерemet), но и невластного. Факторы, которые носят властный характер, обеспечивают участие хозяйственного органа в административных правоотношениях, а которые связаны с оперативным управлением закрепленным за хозорганом имуществом — части единого фонда государственной социалистической собственности, обеспечивают его участие в гражданских и трудовых правоотношениях.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что компетенция хозяйственного органа обуславливает наличие у него общеправовой правосубъектности. Это не значит, конечно, что он должен быть обязательно субъектом правоотношений, регулируемых всеми отраслями права. Он может обладать правосубъектностью в одной области правоотношений и не обладать в другой¹.

Такова вторая сторона компетенции хозяйственного органа. Здесь права и обязанности как элемент компетенции носят субъектный характер, так как являются содержанием определенных правоотношений, возникающих между хозяйственным органом и органом, его создавшим от имени государства². Несмотря на то, что предоставление таких прав заранее обусловлено законом, факт наделения ими хозоргана указывает на наличие у него соответствующей правоспособности, которая презюмируется³. Образую новый хозяйственный орган, компетентный орган государства сразу создает его как способного участвовать в правоотношениях. С самого начала своего возникновения хозяйственный орган вступает в правоотношения (по природе своей административные), целью которых является приобретение прав и

¹ См. А. В. Венедиктов, цит. статья, стр. 22.

² Мы полностью разделяем мнение тех авторов, которые не поддерживают конструкцию существования субъективных прав вне правоотношений (см. Ю. К. Толстой, К теории правоотношения, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 38; С. С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. II, Свердловск, 1965, стр. 126).

³ См. Б. М. Лазарев, О компетенции органов советского государства, «Советское государство и право» 1960 г. № 10, стр. 52.

обязанностей, определяющих его компетенцию в двух ее значениях или сферах проявления.

Таково в общих чертах соотношение компетенции и правоспособности хозяйственного органа.

Подводя итог сказанному о понятии компетенции, можно сделать вывод, что под компетенцией хозяйственного органа следует понимать круг вопросов, определяющих его предмет деятельности и совокупность предоставленных ему в порядке, установленном законом, прав и обязанностей, необходимых для достижения цели, поставленной перед ним государством.

Правильное понимание этого обеспечит, в частности, при разработке новых Положений о хозяйственных органах железнодорожного транспорта четкое определение предмета, их деятельности, задач, функций и соответственно прав и обязанностей, что даст, таким образом, возможность каждому из них иметь ясное представление о своей компетенции и полностью использовать предоставленные им широкие права в решении хозяйственных вопросов.

Д. Б. ЯКУБ

СОЦИАЛИСТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АВТОРСКОГО ПРАВА

В науке гражданского права давно идет спор о том, может ли юридическое лицо быть субъектом авторского права. Как справедливо писали Б. С. Антимонов и Е. А. Флейшиц¹, такая постановка вопроса является по меньшей мере неожиданной, так как закон признал субъектами авторского права киностудии, редакции периодических изданий и т. п.

Вся затянувшаяся дискуссия в литературе гражданского права по проблеме юридического лица как субъекта авторского права посвящена решению вопроса, являются ли юридические лица носителями первоначального или производного авторского права. Речь в этой дискуссии шла преимущественно о тех юридических лицах, которых закон признал носителями авторского права.

¹ См. Б. С. Антимонов, Е. А. Флейшиц, Авторское право, Госюриздат, 1957, стр. 74.

Между тем настоятельно требует ответа и другой вопрос, по существу оставшийся за рамками спора: является ли субъектом авторского права лицо как носитель всего комплекса авторских правомочий или субъектами авторского права являются все лица, наделенные авторскими правомочиями, и тогда, когда в составе их субъективного права отдельные правомочия отсутствуют.

Ответ на этот вопрос в значительной степени зависит от позиции, занятой в дискуссии о том, первоначально или производно авторское право юридических лиц.

Таким образом, необходимо четко установить, являются ли субъектами авторского права юридические лица только в тех случаях, когда закон признал, что им принадлежит авторское право на произведения, или юридические лица — субъекты авторского права во всех случаях, когда они управомочены вступать в авторские правоотношения.

Носителями первоначального абсолютного авторского права являются субъекты, в лице которых авторское право возникает в силу факта создания произведения. Носителями производного авторского права признаются лица, к которым оно перешло по основаниям, предусмотренным законом, от автора произведения как правопрédéшественника (в советском праве это наследники, а иногда государство — ст. ст. 496, 501 ГК РСФСР, ст. ст. 494, 499 ГК УССР).

Поскольку в случаях, указанных в законе, авторское право как комплекс правомочий возникает непосредственно у юридического лица, а не передается ему автором-гражданином, то, следовательно, юридическое лицо — носитель первоначального авторского права.

Наделение юридического лица способностью быть субъектом авторского права основано на общем положении о том, что «субъективные права признаются за личностью для удовлетворения интересов, в которых личное и общественное, индивидуальное и общегосударственное связаны неразрывно друг с другом и находятся во взаимном переплетении и единстве»¹. Закон признает авторское право принадлежащим юридическому лицу

¹. О. С. Иоффе, Правоотношения по советскому гражданскому праву, изд-во ЛГУ, 1949, стр. 54.

только в тех случаях, когда деятельность этого юридического лица направлена на создание такой продукции, которая является объектом авторского права, причем эти объекты создаются деятельностью самого юридического лица как определенного коллектива сотрудников.

Встречаются такие области интеллектуальной деятельности, где творческие результаты не могут быть приписаны отдельным лицам потому, что результаты возникают из совокупной деятельности коллектива как такового независимо от того, какие конкретные лица занимались работой в данном случае. Коллектив, его позиция, лицо, наконец, все то, что иногда называют школой,— вот творец произведения. Журнал не сумма работ, в него входящих, а совокупность, создающая новое качество,— лицо журнала. Это лицо журнала и отражает деятельность редакции, является плодом ее собственного творчества.

В тех случаях, когда творческая продукция организации — плод ее собственной деятельности, закон наделяет юридическое лицо, осуществляющее такого рода деятельность, всем комплексом авторских правомочий. К их числу отнесена деятельность по созданию фильмов, изданию журналов, словарей, сборников.

За этими организациями признается право авторства на произведения, созданные усилиями коллектива названных организаций. В то же время признание авторского права юридического лица на фильм, журнал, словарь, сборник не лишает лиц, творческому труду которых произведение обязано появлением, авторского права на то, что им принадлежит. За составителем сборника также признается авторское право при условии сохранения авторского права за авторами произведений, включенных в сборник (ч. 4 ст. 487 ГК РСФСР, ч. 4 ст. 484 УССР).

Авторское право состоит из ряда правомочий. У юридического лица, которое закон признает субъектом авторского права, возникает специальный комплекс авторских правомочий, как специальной является вообще правоспособность юридических лиц.

Юридическому лицу принадлежит право авторства и право на авторское имя, а также и право на неприкосновенность произведения в той же мере, как автору

гражданину. Что же касается правомочий на опубликование, воспроизведение и распространение произведений, то они используются организацией в пределах, допускаемых ее специальной правоспособностью.

Так обстоит дело с теми социалистическими организациями, за которыми закон признает авторское право на произведения. Поскольку закон точно устанавливает случаи, когда организации принадлежат авторские права на произведение в полном объеме, этот список следует считать исчерпывающим.

Наряду с ними существует еще большое количество социалистических организаций, деятельность которых также направлена на создание творческой продукции. Это научные учреждения, проектные организации и т. п.

Работниками этих учреждений создаются творческие произведения, однако, поскольку эти работы выполняются на базе учреждения, по его тематическим планам и оплачены в порядке трудового договора, авторские права работников этих организаций на создаваемые ими произведения ограничены правами самой организации.

В каком же качестве действуют юридические лица при осуществлении авторских правомочий, если авторское право принадлежит той группе сотрудников организации, которая составляет авторский коллектив по конкретной работе?

Проект в качестве материального объекта принадлежит юридическому лицу — проектной организации, которая вступает в гражданско-правовые отношения, связанные с распоряжением проектом, осуществляя при этом свою специальную правоспособность.

В то же время, поскольку проект является нематериальной продукцией (совокупностью творческих решений конкретных авторов), а передача производится с целью осуществления проекта в постройке, что представляет собой использование творческих решений, в нем заложенных, распорядительные действия организации по поводу проекта были бы невозможны (договоры на проектирование, договоры об осуществлении авторского надзора за строительством и др.), если бы она не наделялась авторскими правомочиями. Нельзя также сказать, что авторы уступают часть своих правомочий ор-

ганизации, так как эти правомочия в лице авторов и не возникают.

Специальная правоспособность творческих организаций предусматривает возможность использования произведений, созданных в организации. Но для ее осуществления нужны юридические факты, способные создать у этой организации субъективные права. Юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение субъективных авторских прав, является появление объективного результата творческого труда лиц, принимавших участие в создании произведения.

Следовательно, наделение юридического лица авторскими правомочиями возможно только в случае признания, что в созданное произведение вложен труд организации как таковой наряду с трудом ее сотрудников.

Поскольку в силу ст. 483 ГК РСФСР (ст. 481 ГК УССР) юридическое лицо распоряжается авторскими правомочиями, следует считать, что у юридического лица, деятельность которого направлена на создание нематериальной продукции, возникают авторские правомочия на эту продукцию. Основанием возникновения авторских правомочий юридического лица служит собственная деятельность организации.

Закон устанавливает такой порядок, в силу которого у юридического лица возникают те из авторских правомочий, которые необходимы организации для обеспечения возможности ее собственной деятельности. При этом право авторства всегда сохраняется за теми сотрудниками организации, личным творческим трудом которых произведение создано.

Н. А. Райгородский обратил внимание на отсутствие в работах, посвященных проблеме авторского права юридических лиц, должного разграничения понятий «авторское право» и «право авторства»¹. Разграничение это играет существенную роль при выяснении вопроса о том, как следует трактовать правосубъектность юридических лиц в авторских правоотношениях. Нетрудно видеть, что всякий раз, когда закон говорит об авторском праве юридических лиц, речь идет о случаях, когда этим

¹ Н. А. Райгородский, Юридические лица как субъекты авторского права (кн. «Очерки по гражданскому праву», изд-во ЛГУ, 1957, стр. 203).

юридическим лицам принадлежит весь комплекс авторских правомочий на произведения, включая право авторства. У этих произведений в целом нет другого носителя правомочий, кроме указанного юридического лица.

Как показано выше, гораздо более многочисленны случаи, когда на произведения, созданные в порядке исполнения служебного задания, работники сохраняют право авторства и право на авторское имя, а также частично и право на выпуск в свет своих произведений. В то же время носителем остальных авторских правомочий в силу ст. 483 ГК РСФСР (ст. 481 ГК УССР) становится учреждение, в котором осуществлялась деятельность по созданию произведения.

В юридической литературе принято говорить о субъекте авторского права, юридическом лице, только в тех случаях, когда оно является носителем права авторства. Эта традиция сказалась и на терминологии закона. Статьи 484, 485, 486 ГК РСФСР (ст. ст. 480, 482, 483 ГК УССР) признают авторское право принадлежащим юридическим лицам, имея в виду весь комплекс авторских правомочий. А ст. 483 ГК РСФСР (ст. 481 ГК УССР) говорит о том, что автору, создавшему произведение в порядке исполнения служебного задания в научной или иной организации, принадлежит авторское право на это произведение. Порядок же использования организацией такого произведения и выплаты вознаграждения автору устанавливается законодательством. Но как было показано, в этих случаях авторам произведений принадлежит право авторства и право на авторское имя, остальные правомочия возникают в лице организации, в которой создано произведение.

Традиционное применение понятия «субъект авторского права» к юридическим лицам является недостаточно последовательным. Субъектом авторского права следует признавать всякое лицо, являющееся носителем авторских правомочий, не связывая это с неперенным наличием у лица права авторства. Как уже говорилось, юридические лица, осуществляя свою деятельность, распоряжаются авторскими правомочиями на произведения, созданные трудом их сотрудников. Следовательно, при этом они выступают в качестве субъектов авторских правоотношений. Они не могли бы вступать в эти отношения, не будучи субъектами авторского права, так как

только лицо, которому принадлежит абсолютное право, управомочено им распоряжаться.

Следует обратить внимание на отличие положения этих организаций от правового положения, например, издательства, которое по договорам с авторами приобретает право использовать произведение в определенном отношении, но не имеет права распоряжаться авторскими правомочиями, т. е. не становится субъектом авторского права.

Вопрос этот приобретает большую актуальность в связи с тем, что в настоящее время огромное число творческих работников является сотрудниками научных учреждений, художественных мастерских, архитектурных проектных институтов и т. д.

Основная масса архитектурных проектов создается в проектных институтах и мастерских их сотрудниками. Все договорные отношения с заказчиками, связанные с созданием проектов и их реализацией в строительстве, осуществляются этими учреждениями от своего имени. Таким образом, стороной в этих договорах являются не фактические исполнители, а юридические лица.

Круг авторских правомочий, возникающих в лице архитектурных организаций, в силу специфики самой работы весьма велик. Проектный институт осуществляет от своего имени все действия, связанные с заключением и исполнением договоров на создание проектов, все согласование проектов с заказчиками и плановыми органами, всю деятельность по организации и осуществлению авторского надзора за строительством, т. е. распоряжается авторскими правомочиями.

Тем не менее деятельность архитектурных организаций осуществляется творческим трудом конкретного авторского коллектива по каждому проекту, создаваемому в этой организации. Как ни велико значение деятельности самой организации по созданию проектов, в творческом труде архитекторов, несомненно, наличествуют элементы, не отделимые от творца. Следовательно, за архитекторами должны сохраняться авторские права на созданные произведения в той мере, в какой эти права неотделимы от личности, т. е. право авторства и право на авторское имя.

Это дает основание считать, что архитектурные организации являются субъектами авторского права в соот-

ветствии с правилами ст. 483 ГК РСФСР (ст. 481 ГК УССР), т. е. их авторские правомочия возникают одновременно с правом авторства на конкретный проект той группы, усилиями которой проект создан. Поэтому в состав авторского права архитектурных организаций не входят право авторства и право на авторское имя на проекты, создаваемые ее сотрудниками.

Советское государство во все большем масштабе занимается производством нематериальной продукции. Деятельность организаций, направленная на осуществление этой задачи, обеспечивается трудом коллектива творческих работников этих организаций.

Произведения, создаваемые в этих организациях, являются плодом деятельности самого юридического лица, в силу этого у него возникают авторские правомочия на данные произведения. Однако в той мере, в какой творческие результаты неотделимы от личности творца конкретного произведения, правомочия авторства и авторское имя сохраняются работниками этих творческих организаций.

Следует всячески охранять личные интересы творческих работников, их творческую индивидуальность, сохраняя за ними право авторства независимо от условий создания произведений. Но текст ст. 483 ГК РСФСР (ст. 481 ГК УССР) следовало бы уточнить так, чтобы она отражала существо действительных отношений. Правило этой статьи можно было бы сформулировать так: «Право авторства и право на авторское имя на произведения, созданные в порядке выполнения служебного задания в научной или иной организации, принадлежит автору произведения».

Поскольку использование творческого произведения связано с распоряжением авторскими правомочиями, постольку такое использование для лиц, не обладающих последним, невозможно. Следовательно, ч. II ст. 483 ГК РСФСР (ч. II ст. 481 ГК УССР) наделяет организации авторскими правомочиями.

Из сказанного необходимо сделать вывод, что социалистические организации, деятельность которых направлена на создание творческой продукции, а специальная правоспособность представляет возможность использования произведений, созданных в организации, являются носителями авторских правомочий на произведения,

созданные их сотрудниками в порядке выполнения ими служебного задания, распоряжаются этими полномочиями в соответствии со своей правоспособностью. В отношениях, связанных с распоряжением этими полномочиями, юридические лица выступают в качестве субъектов авторских правоотношений, т. е. являются субъектами авторского права. Следовательно, надо признать, что субъектами авторского права являются юридические лица, деятельность которых направлена на создание творческой продукции и в тех случаях, когда закон сохраняет право авторства за сотрудниками этих учреждений, творческому труду которых произведение обязано своим рождением. В этих случаях с момента создания произведения появляются два субъекта авторского права на это произведение — автор и организация, в которой оно создано. В состав авторского права организации при этом никогда не входит право авторства.

Итак, закон признает, что авторское право принадлежит юридическому лицу в тех случаях, когда произведение представляет из себя плод деятельности юридического лица как такового. В этих случаях авторские полномочия на произведение в полном объеме принадлежат юридическому лицу. В тех же случаях, когда в создании произведения участвует определенная группа сотрудников юридического лица, авторское право возникает одновременно и у этой группы и у самого юридического лица на основании закона как первоначальное авторское право. В состав авторского права при этом никогда не входит право авторства.

Такая постановка вопроса снимает необходимость рассматривать совокупность авторских полномочий юридического лица как производное авторское право, что не соответствует фактическим отношениям и находится в противоречии с принципом неотчуждаемости авторских прав в советском праве.

Предлагаемая трактовка авторского права юридических лиц дает возможность объяснить, каким образом юридические лица, трудом сотрудников которых создаются объекты авторского права, становятся субъектами авторских правоотношений по поводу этих произведений, что не представлялось возможным сделать, исходя из значения организующей деятельности юридического лица.

ПРИОРИТЕТ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

В решениях XXIII съезда партии, Пленумов ЦК КПСС по дальнейшему развитию сельскохозяйственного производства разработана широкая программа работ, обеспечивающих выполнение задач по подъему производства сельскохозяйственных продуктов и росту производительности труда в сельском хозяйстве.

Октябрьский Пленум ЦК КПСС (1968 г.) подчеркнул, что вопрос о более ускоренном подъеме сельского хозяйства в нашей стране — не просто хозяйственный вопрос, а большая политическая, общепартийная и общегосударственная задача. Несмотря на имеющиеся здесь очевидные достижения, нам необходимо осуществить новые большие шаги в этой отрасли и в самые короткие сроки значительно превзойти современный уровень сельскохозяйственного производства.

Теория и практика социалистического земледелия свидетельствуют о том, что оно развивается в направлении наиболее рационального использования земли и повышения эффективного плодородия почвы для достижения возрастающей урожайности сельскохозяйственных культур и максимального выхода продукции на единицу земельной площади.

Проблемой рационального использования земли на современном этапе занимаются в одинаковой мере советская агробиологическая, экономическая, юридическая и другие науки. Юридическая наука, в первую очередь советское земельное право, имеет непосредственное отношение к рациональному использованию земли уже потому, что правовые отношения, складывающиеся в процессе использования земли, регулируют в определенной мере конкретные права и обязанности субъектов сельскохозяйственного землепользования, устанавливая определенные в законе меры юридической ответственности за бесхозяйственное отношение к земле как общественному средству производства.

Земля в СССР, будучи исключительной собствен-

ностью государства, предоставляется только в пользование определенному в законе кругу субъектов и прежде всего основных производителей сельскохозяйственной продукции — колхозов и совхозов.

Принятые в декабре 1968 года Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 4) устанавливают, что вся земля в СССР составляет единый государственный земельный фонд (2227,2 млн. га), который в зависимости от целей использования в народном хозяйстве подразделяется на земли:

- 1) сельскохозяйственного назначения (608,9 млн. га, в том числе пашни — 222,9 млн. га);
- 2) населенных пунктов (2 млн. га);
- 3) промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения (17,4 млн. га);
- 4) государственного лесного фонда (771,7 млн. га);
- 5) государственного водного фонда;
- 6) государственного запаса.

Более общая классификация государственного земельного фонда СССР заключается в подразделении его на земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного использования. Такая терминология принята и в советском земельном законодательстве.

И все же экономический анализ использования государственного земельного фонда нашей страны свидетельствует о необходимости установления приоритета (преобладающего, первенствующего значения) сельскохозяйственного землепользования как наиболее важного и необходимого фактора для жизни человека. Действительно, в отличие от других средств производства земля, территория характеризуются своей ограниченностью. Ограниченность земли объективно заставляет землевладельца сохранять и непрерывно улучшать ее. Непрерывный рост народонаселения, недостаточное освоение новых земель для сельскохозяйственного производства, большие потери сельскохозяйственных земель вследствие бесхозяйственности (водная и ветровая эрозия, заболачивание и т. д.), экономически необоснованное изъятие большого количества сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных потребностей, отсутствие надлежащего государственного контроля и надзора за землепользованием — все это ведет к сокращению и без того ограниченного земельного фонда.

Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и новый Примерный устав колхоза (сельскохозяйственной артели), решая многие вопросы регулирования земельных отношений, исходят из незыблемости приоритета земель сельскохозяйственного назначения. Это проявляется уже в том, что, перечисляя в ст. 4 составные части единого государственного земельного фонда СССР, закон на первое место ставит земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные в пользование колхозам, совхозам и другим землепользователям для сельскохозяйственных целей. Именно колхозы и совхозы (за ними в настоящее время закреплено 543,8 млн. га) как основные субъекты сельскохозяйственного землепользования производят необходимую продукцию для населения и переработки в промышленных целях.

Особенно ярко выражен приоритет сельскохозяйственных земель в вопросах предоставления земель в пользование и их изъятия у землепользователей для государственных или общественных надобностей.

Статья 10 Основ подчеркивает, что земельные участки предоставляются в пользование в порядке отвода на основании постановления Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики либо решения исполкома соответствующего Совета депутатов трудящихся. В этих постановлениях или решениях должны быть четко указаны цель, для которой отводится участок, и основные условия пользования землей. При этом обращается внимание на то, что земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего должны предоставляться сельскохозяйственным предприятиям (совхозам, колхозам), организациям и учреждениям.

Выносить обоснованное заключение о пригодности или непригодности того или иного земельного участка для сельскохозяйственного производства могут только компетентные государственные органы, управляющие земельным фондом страны и руководящие сельскохозяйственным производством в целом. Такими органами являются: Министерство сельского хозяйства СССР и его Главное управление земельных фондов, землеустройства, полезащитного лесоразведения, охраны почв и природных ресурсов, министерства сельского хозяйства со-

юзных республик и их управления земельных фондов, областные (краевые) управления сельского хозяйства и их отделы земельных фондов и землеустройства, районные управления сельского хозяйства.

На эти органы возложены обязанности руководства развитием сельского хозяйства и ответственность за состояние сельскохозяйственного производства в стране. Этим органам, в частности, вменено в обязанность осуществлять государственный надзор за соблюдением установленного порядка землепользования, производить государственный учет земель, организовывать землеустройство, разрабатывать и осуществлять меры по борьбе с эрозией почв¹. Таким образом, Министерство сельского хозяйства СССР в настоящее время является единым государственным центром, осуществляющим все функции по управлению и учету всех категорий земель государственного фонда.

Важнейшее значение приобретает приоритет сельскохозяйственного землепользования в случаях изъятия земель у землепользователей для различных несельскохозяйственных государственных и общественных нужд.

Основной земельный закон в соответствии с директивами XXIII съезда КПСС и майского Пленума ЦК КПСС (1966 г.) определяет, что для строительства промышленных предприятий, жилых объектов, железных и автомобильных дорог, линий электропередачи, магистральных трубопроводов и других нужд, не связанных с ведением сельского хозяйства, предоставляются земли несельскохозяйственные или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества. При этом приступать к пользованию предоставленным земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами границы этого участка в натуре и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей, запрещается.

Необходимость изъятия земель для несельскохозяйственных нужд связана с бурным развитием промышленности, транспорта, городов, гидротехнических сооружений и т. д. Это неизбежный и закономерный процесс.

¹ СП СССР 1965 г. № 4, ст. 20; СП УССР 1965 г. № 4, ст. 39.

Однако часто при изъятии ценных сельскохозяйственных угодий отсутствует научно обоснованный экономический анализ и не учитываются общегосударственные интересы.

Защищая приоритет сельскохозяйственного землепользования, Основы в ст. 16 предписывают, что изъятие земельного участка либо его части для государственных или общественных нужд производится на основании постановления Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики либо решения исполнительного комитета соответствующего Совета депутатов трудящихся (в УССР — облисполкома) в установленном порядке. Изъятие участков земель, находящихся в пользовании колхозов, совхозов и иных сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, земель, имеющих культурное либо научное значение, допускается лишь в случаях особой необходимости. Такие ценнейшие земли, как орошаемые и осушенные, пашня, земельные участки, занятые под многолетними плодовыми насаждениями, виноградники, занятые водоохранными, защитными и другими лесами I группы, могут быть изъяты в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров союзной республики. До сих пор такие земельные участки могли изыматься в УССР облисполкомами, если участок не превышал 5 га.

Закон требует, чтобы заинтересованные в изъятии земельных участков для несельскохозяйственных нужд предприятия, учреждения, организации еще до начала проектных работ предварительно согласовывали с землепользователями и соответствующими земельными органами место расположения объекта и примерные размеры намечаемой к изъятию площади. Непременным условием при изъятии земель, находящихся в пользовании колхозов, является согласие общего собрания членов колхозов или собрания уполномоченных.

Заинтересованное в изъятии участка предприятие (учреждение) обращается с просьбой непосредственно к правлению конкретного колхоза, а правление выносит этот вопрос на общее собрание или собрание уполномоченных. В своем решении собрание должно в категорической форме выразить свою волю и потребовать в случае необходимости возможные компенсации за счет

предприятия (стоимость построек, насаждений, посевов и т. д.).

При изъятии земель совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений союзного или республиканского подчинения требуется обязательное согласование этого вопроса с землепользователями и с соответствующими министерствами и ведомствами, которым эти предприятия, учреждения подчинены.

Земельное законодательство оберегает приоритет сельскохозяйственного землепользования также и в случаях использования земельных участков для изыскательских работ (ст. 17 Основ). Закон разрешает специальным геологоразведывательным предприятиям производить геологосъемочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы на всех землях в установленном порядке без изъятия этих участков у землепользователей. Вместе с тем геологоразведывательные предприятия в соответствии с законом обязаны приводить занимаемые земельные участки в состояние, пригодное для использования их по назначению (так называемая рекультивация). Рекультивация должна производиться в ходе работ, а при невозможности этого — не позднее чем в месячный срок после завершения работ.

Важным моментом в защите сельскохозяйственного землепользования является возмещение потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земель для несельскохозяйственных потребностей (ст. 19).

Сущность этого требования сводится к тому, что предприятия (учреждения), которым отведены земли сельскохозяйственного назначения, обязаны возмещать хозяйствам потери их производства, связанные с уменьшением земельных массивов.

Таким образом, помимо убытков (стоимости изымаемых посевов, насаждений и др.) предприятия возмещают прежним землепользователям определенные суммы денег, которые используются для мелиоративных работ, введения в хозяйственный оборот малопродуктивных неиспользуемых земель и т. д., чем компенсируются потери ценных земель¹.

¹ СП УССР 1965 г. № 8, ст. 115.

Наконец, о приоритете сельскохозяйственного землепользования говорит специальный раздел Основ, посвященный характеристике правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

Статья 21 Закона устанавливает, что уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, ценных многолетних плодовых насаждений и виноградников, а также других высокопродуктивных угодий, в том числе и перевод их в менее продуктивные угодья, не допускается, за исключением случаев особой необходимости, предусмотренных законодательством.

Система правовых, экономических и других мер, обеспечивающих незыблемость приоритета сельскохозяйственных земель, направлена на то, чтобы обеспечить эффективное использование этого богатства, повысить ответственность каждого землепользователя перед государством и обществом за состояние закрепленной за ним земли.

III. УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В СТРАНЕ. ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ И ДРУГИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

И. Н. ДАНЬШИН, кандидат юридических наук

ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В СИСТЕМЕ УГОЛОВНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Система советского общественного порядка включает в себя определенные группы волевых общественных отношений, охраняемых и регулируемых нормами права, морали, обычаями и правилами социалистического общежития. Наука уголовного права различает среди них отношения, обеспечивающие: а) соблюдение общественной нравственности; б) создание обстановки общественного спокойствия; в) физическую и моральную неприкосновенность личности; г) создание нормальных условий для общения граждан в процессе производства, в быту; д) бесперебойную, ритмичную деятельность организаций, учреждений и предприятий; ж) неприкосновенность и сохранность социалистической собственности и личной собственности граждан¹.

¹ Научкой уголовного права содержание и понятие общественного порядка недостаточно исследованы. В этом отношении значительная работа проделана представителями науки административного права (см., например, М. И. Еропкин, Управление в области охраны общественного порядка, М., 1965, стр. 3—33; Ю. А. Соколов, Участие трудящихся в охране советского общественного порядка, М., 1962, стр. 3—38; О. Н. Горбунова, К вопросу об определении понятия общественного порядка в советской науке административного права, в сб. «Вопросы государственного и административного права», «Труды Иркутского государственного университета», т. XIX, серия юридическая, вып. 8, ч. II, Иркутск, 1967, стр. 117—130 и др.).

Общественный порядок в определённой мере частично обеспечивает и общественную безопасность. Общественный порядок и общественная безопасность — взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Далеко не все отношения, входящие в общественную безопасность (например, общественные отношения, связанные с обеспечением строительных и горных работ, пересылкой легко воспламеняющихся и едких веществ и т. п.); охватываются понятием общественного порядка. Первое и второе понятия составляют как бы два неполностью перекрывающихся круга с одним общим сегментом.

Близки к общественному порядку отношения, обеспечивающие охрану отдельных интересов здоровья населения. Эти разнородные отношения соприкасаются в тех случаях, когда они совместно преследуют цель предупредить массовые заболевания или отрицательное воздействие на здоровье граждан некоторых форм общественно опасного поведения.

Общественный порядок в нашей стране основан на неуклонном, добровольном и сознательном соблюдении людьми правил поведения в обществе. Незначительные нарушения общественного порядка влекут за собой применение мер общественного воздействия либо административную ответственность. Наиболее опасные посягательства, сопряженные с причинением значительного вреда общественному порядку, признаются преступлениями и караются уголовным законом.

Вопрос о системе преступлений против общественного порядка в советской юридической литературе пока еще недостаточно изучен. Между тем правильное построение и знание системы этих преступлений способствуют совершенствованию законодательства и его кодификации, помогают практическим работникам правильно ориентироваться в действующем праве и рационально применять его, служат делу дальнейшего укрепления социалистической законности. Научная разработка системы исследуемых преступлений содействует всестороннему изучению их природы и социально-правового содержания, их теоретическому осмысливанию, выдвигает актуальные проблемы, касающиеся данной группы преступлений, облегчает изложение материала в системе учебных курсов.

Говоря о системе преступлений против общественно-го порядка, необходимо в первую очередь различать их место в системе уголовного права, в системе уголовного законодательства и в системе научных дисциплин (учебных курсов) ¹.

2. При изучении системы той или иной отрасли права нельзя замыкаться рамками данной отрасли. Методологически правильно будет исходить при этом из единой концепции системы права, которая исторически складывается как результат развития общественных отношений. Система права является объективной реальностью, обусловленной экономическим строем общества. Она представляет собой объективное структурное качество действующего в этом обществе права, соответствующее характеру и системе закрепляемых, регулируемых и охраняемых им общественных отношений.

Задача правовой науки и законодателя заключается в выявлении отраслей и институтов права, в обнаружении объективно существующих связей между ними, в уяснении закономерностей общественного развития и образования системы права и проведения на этой основе классификации отраслей, институтов права и кодификации нормативных актов. Систему права нельзя построить, сконструировать. Речь может идти только о вскрытии объективно существующей системы права, разделенной на определенные отрасли и институты в зависимости от многообразных видов общественных отношений, лежащих в их основе ². В этом смысле преступления против общественного порядка следует рассматривать в качестве одного из институтов советского уголовного права, института, охватывающего единый и в то же время обширный комплекс правовых отношений.

¹ О соотношении системы права, системы законодательства и системы учебных курсов см. С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, М., 1961, стр. 144—176; И. В. Павлов. О системе советского социалистического права («Советское государство и право» 1958 г. № 11, стр. 17—18); М. Д. Шаргородский, О. С. Иоффе, О системе советского права («Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 101).

² Данной точки зрения на систему права придерживаются авторы следующих работ: С. С. Алексеев, О теоретических основах классификации отраслей советского права («Советское государство и право» 1957 г. № 7); «Общая теория советского права» под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко, М., 1966, стр. 317—320; М. Д. Шаргородский, О. С. Иоффе, указ. статья, стр. 103.

Преступления против общественного порядка как правовой институт — это совокупность норм, определяющих, какие деяния, посягающие на общественный порядок, являются преступлениями, и устанавливающих наказания за их совершение. Обозначенные нормы носят запретительный характер: они в известной степени определяют и направляют поведение людей как участников общественных отношений в сфере общественного порядка путем установления запрета совершения определенного деяния под страхом уголовной ответственности и наказания. Реализуются подобные нормы двояко: без возникновения конкретных правовых отношений — путем воздержания граждан от совершения действий, указанных в них¹; через правоотношения — в случае установления факта нарушения определенной нормы.

Задача рассматриваемого института заключается в осуществлении охраны советского общественного порядка от преступных посягательств и содействии укреплению и развитию новых отношений в сфере общественного порядка в период строительства коммунизма. Однако не сами по себе отношения, составляющие суть общественного порядка, делают необходимым существование уголовноправового регулирования. Это обуславливается наличием особого вида отношений — отношений, которые возникают вследствие преступных посягательств на общественный порядок и в результате их юридического регулирования².

Субъектами этих отношений являются, с одной стороны, гражданин, совершивший преступление, а с другой — соответствующий управомоченный орган государства. Последний выступает в роли носителя права применить наказание и обязанности ограничить его применение пределами, установленными в законе. Гражданин обязан подчиниться этой мере наказания и вправе требо-

¹ Сам факт существования запретительных уголовноправовых норм; карающих за преступления, воздействует на отдельных лиц, склонных к совершению общественно опасных деяний, и удерживает их от преступного поведения.

² Это не развиваемые отношения, выгодные и удобные народу, а отношения, лежащие «в иной плоскости, совершенно иного профиля общественные отношения» (М. Шаргородский, Предмет и система уголовного права, «Советское государство и право» 1941 г. № 4, стр. 46). Эти отношения, чуждые по своей природе социалистическому строю, подлежат вытеснению из нашей действительности.

вать, чтобы она применялась лишь в случае совершения общественно опасного деяния.

Сфера действия уголовноправовых норм исследуемого института начинается обычно там, где оказываются недостаточными меры общественного и административного воздействия.

Институт преступлений против общественного порядка сложился с самого начала существования Советского государства. Создание в стране в тот период нового общественного порядка было тесно связано с практическим претворением в жизнь ленинских идей о строительстве социалистического общества. Исходное положение при этом сводится к тому, что новый общественный порядок устанавливается лишь после победы социалистической революции и укрепляется в жестокой борьбе с представителями свергнутых и неликвидированных еще эксплуататорских классов.

Дальнейшее упрочение нового общественного порядка В. И. Ленин связывал с неперменным широким участием трудящихся масс в его поддержании и охране¹. Прочный общественный порядок возможен, далее, лишь при условии соблюдения принципа подчинения меньшинства большинству. «Мы не ждем,— писал В. И. Ленин;— пришествия такого общественного порядка, когда бы не соблюдался принцип подчинения меньшинства большинству. Но, стремясь к социализму, мы убеждены, что он будет перерастать в коммунизм, а в связи с этим будет исчезать всякая надобность в насилии над людьми вообще, в *подчинении* одного человека другому, одной части населения другой его части, ибо люди *привыкнут* к соблюдению элементарных условий общественной жизни без насилия и без подчинения»². В. И. Ленин подчеркивал, что укрепление нового общественного порядка является необходимым условием успешного развития социалистического государства.

Само собой разумеется, что институт общественного порядка не сразу был раскрыт полностью в системе права. Наука советского уголовного права лишена была объективных предпосылок и не смогла сразу уяснить всех закономерностей развития общественного порядка

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 200.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 83.

и определить место всех норм, его охраняющих, в правовой системе.

В результате глубочайших социально-политических изменений в жизни государства, а также по мере развития и укрепления отношений в сфере общественного порядка изменились количество, содержание уголовно-правовых норм, их система.

В настоящее время, когда ленинские идеи нашли свое дальнейшее творческое развитие в решениях партии, в частности в Программе КПСС, уделившей большое внимание укреплению социалистической законности и правопорядка в стране, всемерной охране прав, чести и достоинства граждан, возросли сознательность и уважение к общественному порядку со стороны подавляющего большинства советских людей. Все это не могло не сказаться на содержании и структуре института преступлений против общественного порядка, нормы которого регламентированы с достаточной полнотой и четкостью. Он нашел более совершенное воплощение в системе права.

Но это не значит, что он не будет дальше развиваться. Может измениться содержание отдельных уголовно-правовых норм исследуемого института, могут появиться новые нормы, а вероятнее всего, должны исчезнуть те из них, надобность в существовании которых постепенно отпадет в связи с появлением новых правовых форм и методов по охране общественного порядка.

3. В отличие от системы права, обусловленной характером подлежащих регулированию общественных отношений, система законодательства¹ составляет результат сложной рациональной деятельности нормотворческих органов государства, осуществляемой в соответствии с потребностями практики². Она заключается в построении систематизированных отраслевых актов, т. е. во внешнем объединении нормативных актов в единую согласованную систему, которая помогает понять содержание закона и уяснить задачи, поставленные законо-

¹ Система законодательства в отличие от объективно существующей системы права иногда обозначается еще терминами «систематика», «систематизация».

² «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», М., 1962, стр. 236—238; «Теория государства и права», учебник под ред. А. И. Денисова, М., 1967, стр. 139, и др.

дателем. Система права первична по отношению к системе законодательства.

Положение о том, что в основе системы уголовного законодательства лежит объективная система права, не находит своего должного развития в учебной уголовно-правовой литературе, а зачастую и вовсе опускается¹. Такая позиция ничем не может быть оправдана. В разделе, посвященном системе уголовного права, законодательства и курса, этот существенный вопрос обязательно следует освещать.

В системе советского уголовного законодательства преступления против общественного порядка выделяются в отдельную главу (группу преступлений)². В нее включены хотя и не равноопасные, но однородные преступления. Классифицирующим критерием выступает при этом родовой объект посягательств. Таким родовым объектом, на который направлены исследуемые преступления, являются отношения, составляющие суть общественного порядка. Следовательно, внутреннее единство преступлений против общественного порядка вытекает из родовой общности их объекта посягательства.

Выделение этих преступлений в отдельную главу имеет также политическое значение: подчеркивается важность охраны общественного порядка в нашем обществе.

Уже в УК РСФСР и УССР 1922 года содержалась гл. VIII — «Нарушение правил, охраняющих народное здоровье, общественную безопасность и публичный порядок». Однако наименование этой главы не охватывало всех общественно опасных деяний, помещенных в ней. Здесь наряду с преступлениями против общественного порядка, общественной безопасности и народного здоровья встречались нормы, предусматривающие уголовную ответственность за нарушение интересов ликвидации неграмотности, за нарушение правил о регистрации торгово-промышленных и иных товариществ и предприятий, правил печати, об охране памятников старины

¹ «Советское уголовное право. Часть Особенная». М., 1964, стр. 13—20; «Советское уголовное право. Часть Особенная», М., 1965, стр. 11—15.

² В эту же главу включены и преступления против общественной безопасности и здоровья населения. По поводу нецелесообразности такого подхода будет сказано ниже.

и искусства, правил об отлучке членов экипажа с борта торгового судна.

В то же время ряд преступлений против общественного порядка был предусмотрен в других главах кодексов, в частности в главе о преступлениях против личности (хулиганство — ст. 176 УК РСФСР и УССР; сводничество, содержание притонов разврата — ст. 171 УК РСФСР и УССР), среди имущественных преступлений (покупка заведомо краденого — ст. 181 УК РСФСР).

Система УК РСФСР 1926 года и УК УССР 1927 года в основном воспроизводила систему кодексов 1922 года. Частичные изменения (некоторые из них произошли уже в период действия этих УК) касались: появления нескольких новых составов преступлений (например, изготовление, распространение и рекламирование порнографических изделий — ст. 182¹ УК РСФСР, ст. 198 УК УССР; подстрекательство несовершеннолетних или привлечение их к участию в различных преступлениях, а также понуждение несовершеннолетних к занятию спекуляцией, проституцией, нищенством и т. д. — ст. 73² УК РСФСР, ст. 67¹ УК УССР); перемены места отдельных составов в системе УК (хулиганство из главы о преступлениях против личности перенесено было в главу II — «Иные преступления против порядка управления» — ст. 74 УК РСФСР, ст. 70 УК УССР); изменения конструкции некоторых составов преступлений (хулиганство, незаконное изготовление, хранение и сбыт оружия и взрывчатых веществ — ст. 182 УК РСФСР, ст. 196 УК УССР).

Преступления против общественного порядка были наименее разработаны в первых уголовных кодексах союзных республик как в смысле самого содержания и полноты тех или иных составов преступлений, так и в смысле их систематизации. Объясняется это тем, что уголовные кодексы были приняты в период, когда закладывались основы социализма, и законодатель поэтому заранее не мог предусмотреть всех социально-политических изменений, которые потребуют правового регулирования. Молодое Советское государство не имело опыта ведения борьбы с преступлениями, посягающими на общественный порядок. Кроме того, подобные нарушения были тесным образом связаны с преступлениями против порядка управления. Классовые враги под видом

нарушения общественного порядка проводили разную агитацию, направленную против мероприятий Советской власти, срывали работу государственных учреждений. Главная задача тех лет заключалась в борьбе с сопротивлением представителей свергнутых и ликвидированных классов, с их попытками реставрации капитализма, с посягательствами против порядка управления, хозяйственными и иными более тяжкими преступлениями. Сказывалось и то, что законодательная техника не была достаточно развита.

Действующее законодательство, принятое на основе большого опыта работы практических и законодательных органов и отразившее глубокие социально-политические изменения, происшедшие в нашей стране, детально разработало систему исследуемых преступлений. В УК всех союзных республик имеется глава о преступлениях против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения (гл. X УК РСФСР)¹.

В названной главе УК РСФСР размещены следующие составы преступлений против общественного порядка: хулиганство (ст. 206); угроза убийством, нанесением тяжких телесных повреждений или уничтожением имущества (ст. 207)²; приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 208); систематическое занятие бродяжничеством или попрошайничеством (ст. 209); злостное уклонение от выполнения решения о трудоустройстве и прекращении паразитического существования (ст. 209¹); вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность (ст. 210); угон автотранспортных средств (ст. 212¹); содержание притонов и сводничество (ст. 226); посягательство на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов (ст. 227); изготовление или сбыт порнографических предметов (ст. 228); надругательство над могилой (ст. 229); умышленное уничтожение, разрушение или порча памятников культуры (ст. 230).

УК других союзных республик, кроме перечислен-

¹ Вызывает возражение наименование соответствующей главы в УК Казахской ССР — «Преступления против общественной безопасности и народного здоровья». При такой формулировке выпадает один из родовых объектов преступлений, помещенных в этой главе.

² УК УССР вполне обоснованно, на наш взгляд, относит угрозу убийством к преступлениям против личности (ст. 100).

ных, предусматривают и такие преступления против общественного порядка, как нарушение ограничений торговли спиртными напитками (Казахская ССР), содержание притонов для азартных игр и участие в них (Армянская, Азербайджанская, Грузинская и Туркменская ССР), использование религиозных суеверий в корыстных или иных целях (Туркменская ССР).

Последовательность расположения глав в УК имеет определенное значение. Законодатель, определяя место той или иной главе, вынужден считаться не только с ее значимостью, но и с целым рядом других обстоятельств.

Определяя преступления против общественного порядка место в гл. X, законодатель, во-первых, исходил из того, что они в целом менее общественно опасны, чем совокупность преступлений, расположенных в предшествующих главах. Именно совокупность, ибо некоторые преступления против общественного порядка, например хулиганство, более общественно опасны, чем, скажем, отдельные преступления против личности, порядка управления. Во-вторых, преступления против общественного порядка по объему и характеру посягательств сходны с преступлениями против собственности, личности, против порядка управления. Поэтому целесообразно размещать их после всех этих глав.

4. Объективно существующая система права предопределяет также систему юридических научных дисциплин и систему учебных курсов. Определяющее влияние системы права проявляется через систему правовых наук и систему законодательства. Поэтому уместно говорить о месте размещения материала о преступлениях против общественного порядка в системе учебных курсов советского уголовного права.

Как решался вопрос авторами первых советских учебников и учебных курсов уголовного права?

С. В. Познышев включал преступления против общественного порядка в число посягательств на личность, причем включал их в раздел, посвященный преступлениям общественным¹. А. А. Пионтковский, полагая, что в основу системы изложения Особенной части должно быть положено различие объекта преступлений (характер

¹ С. В. Познышев, Очерк основных начал уголовного права, П.—М., 1923.

нарушаемых отношений), предлагал рассматривать эту категорию преступлений обособленно¹. А. Н. Трайнин излагал материал Особенной части по системе кодекса². Представляется, что при такой системе исследуемые преступления должны быть выделены в отдельный раздел. Между тем учебник А. Н. Трайнина не охватывал всего материала Особенной части. В частности, в нем отсутствовал раздел о преступлениях против общественной безопасности и порядка.

Системе, принятой в УК при изложении Особенной части, следовал и Э. Я. Немировский³. Поскольку, по его мнению, система УК не являлась вполне совершенной и некоторые преступления были помещены не в соответствующих главах, эти недостатки следовало компенсировать при рассмотрении их составов. Указанное замечание касалось и преступлений против общественного порядка. Юридическая характеристика составов данных преступлений была разбросана в учебнике Э. Я. Немировского среди различных глав. Раздела, специально посвященного им, не было.

Более десяти лет (с 1939 года⁴) система Особенной части уголовного права давалась в учебниках и учебных программах в отрыве от системы УК. В Особенную часть были введены две новые главы, не известные кодексу («Преступления против социалистической собственности» и «Преступления в области трудовых отношений»), и не включались в качестве самостоятельных имеющиеся в действующем УК главы о нарушении правил об отделении церкви от государства (гл. IV) и о нарушении правил, охраняющих народное здоровье, общественную безопасность и общественный порядок (гл. VIII). Материал об этих преступлениях в программах и учебниках содержался в главе «Иные преступления против порядка управления»⁵.

¹ А. Пионтковский, Система Особенной части уголовного права («Советское право» 1926 г. № 2, стр. 54—62).

² А. Н. Трайнин, Уголовное право. Часть Особенная, М., 1927.

³ Э. Я. Немировский, Советское уголовное право. Части Общая и Особенная, Одесса, 1926.

⁴ С 1928 по 1938 год учебники по Особенной части уголовного права не издавались.

⁵ «Учебное пособие по советскому уголовному праву», М., 1938; «Уголовное право. Особенная часть», М., 1943; В. Д. Меньшигин,

С предложенной системой нельзя согласиться. Объектом преступлений против порядка управления является правильная деятельность органов управления или народного хозяйства, ослабление силы и авторитета власти, сопряженное с сопротивлением органам власти, воспрепятствованием их деятельности или неповиновением законам¹. Между тем объектом исследуемых преступлений является прежде всего общественный порядок и общественная безопасность. Объединить их в один раздел с преступлениями против порядка управления не было оснований.

С принятием новых уголовных кодексов система курсов и учебников Особенной части уголовного права строилась и строится применительно к системе УК. Поэтому преступления против общественного порядка излагаются в обособленном разделе учебников (курсов). И это вполне правильно. Система научных дисциплин и учебных курсов должна ориентироваться на систему права и систему законодательства, что, однако, не дает основания отождествлять эти понятия. Система курса по своему составу богаче и шире, чем система права и законодательства.

5. Повышенный интерес к системе преступлений против общественного порядка был проявлен в советской юридической литературе в период проведения дискуссий по вопросам о системе советского права (1938—1941 и 1956—1958 гг.).

Некоторые авторы предлагали расположить их в главе о преступлениях против порядка управления². Другие считали, что преступления против общественного

З. А. Вышинская, Советское уголовное право, М., 1950, «Советское уголовное право. Часть Особенная», М., 1951; «Советское уголовное право. Часть Особенная», М., 1957; А. А. Пионтковский, В. Д. Меньшагин, В. М. Чхиквадзе, Курс советского уголовного права. Особенная часть, т. 2, М., 1959.

¹ Это вытекало из определения общего понятия преступления против порядка управления (ст. 59¹ УК РСФСР 1926 года, ст. 55 УК УССР 1927 года).

² «К разработке проекта Особенной части УК УССР» («Советская юстиция» 1939 г. № 1, стр. 14; № 2, стр. 25); «Вопросы Особенной части в проекте уголовного кодекса Союза ССР» (сб. «Проблемы социалистического права» 1939 г. № 1, стр. 31, 42—43); М. Шаргородский, Система Особенной части Уголовного кодекса СССР («Социалистическая законность» 1947 г. № 6, стр. 3—6).

порядка и общественной безопасности следует выделить в самостоятельную главу¹. Эта точка зрения была принята как в науке, так и в уголовном законодательстве. Исследуемые преступления включены в специальную главу (гл. X УК РСФСР и аналогичные главы УК других союзных республик).

Но в указанной главе находятся преступления, посягающие как на общественный порядок, так и на общественную безопасность и здоровье населения. Причем расположены они в основном произвольно, без соблюдения определенной системы. Объединение в одной главе этих разнovidных преступлений можно объяснить стремлением законодателя в тот период времени не дробить Особенную часть УК на большое количество глав, с одной стороны, и требованиями положенной в основу кодификации советского уголовного права линейной системы, исходящей из построения глав без деления их на разделы,— с другой.

Однако это не лучшее решение вопроса. Последовательней было бы создать из числа преступлений, входящих в гл. X, самостоятельные главы применительно к четырем родовым объектам: а) общественный порядок; б) общественная безопасность; в) нормальная работа транспорта²; г) интересы здоровья населения³.

¹ А. Н. Трайнин, Б. С. Маньковский, В. Д. Меньшагин и др., Вопросы системы Общей и Особенной частей социалистического уголовного права («Советское государство и право» 1950 г. № 10, стр. 31); А. Либерман, Об основных принципах построения уголовного кодекса СССР («Советская юстиция» 1939 г. № 8, стр. 5—6); В. Дмитриев, Построение Особенной части УК УССР («Социалистическая законность» 1946 г. № 11—12, стр. 40) и др.

² Преступления, предусмотренные ст. ст. 85, 86, 211, 212, 212¹, 213, 213¹ УК РСФСР, родовым объектом которых является нормальная работа транспорта, целесообразно объединить в самостоятельную главу — «Транспортные происшествия». Такая точка зрения уже высказывалась в юридической литературе (см. Б. А. Куринов, О понятии и системе транспортных преступлений в советском законодательстве, «Правоведение» 1964 г. № 3, стр. 108—114). В действующих УК Молдавской, Казахской и Армянской ССР транспортные преступления, за исключением тех, которые предусмотрены союзным законодательством, выделены в самостоятельную главу.

³ Предложения о создании самостоятельной главы о преступлениях против интересов здоровья населения делались в период разработки проектов УК СССР. (В. Дмитриев, указ. статья, стр. 40).

Принятие такого радикального решения требует, безусловно, проведения тщательной подготовительной работы с тем, чтобы выработать наиболее оптимальный вариант системы УК.

Если даже в последующем гл. X будет сохранена в настоящем виде, то, учитывая ее сложную структуру, необходимо глубоко продумать последовательность расположения в ней составов преступлений. Каждый правовой институт, а если говорить применительно к системе законодательства, то каждая глава УК должны иметь определенную систему, которая обусловлена в свою очередь системой общественных отношений, охраняемых уголовноправовыми нормами данного института (данной главы).

Исходя из распространенности и довольно высокой степени общественной опасности преступлений, посягающих на общественный порядок, мы полагаем, что составы этих преступлений должны быть сгруппированы в начале главы. На первом месте следует расположить группу составов преступлений исключительно против общественного порядка, на втором — составы преступлений против общественного порядка и общественной безопасности, на третьем — составы преступлений, посягающие на общественный порядок и здоровье населения. Затем целесообразно поместить составы преступлений только против общественной безопасности, транспортные преступления и в конце главы — составы преступлений, посягающие исключительно на здоровье населения.

Желательно, чтобы в первую группу был включен после соответствующего изменения конструкции состав преступления, предусматривающий ответственность за организацию или активное участие в групповых действиях, нарушающих общественный порядок (ст. 190³ УК РСФСР, ст. 187³ УК УССР). В настоящее время он безосновательно, на наш взгляд, находится в главе о преступлениях против порядка управления. С учетом непосредственного объекта состава этого преступления его надлежащее место в гл. X.

6. Одним из аспектов системы является соотношение общесоюзного и республиканского уголовного законодательства. Существующее соотношение небезупречно. Оно включает в себе как достоинства, так и недостат-

ки¹. Затронутая проблема заслуживает самостоятельного рассмотрения. В рамках же настоящей статьи надо отметить следующее. Ответственность за преступления против общественного порядка в основном предусмотрена республиканским законодательством².

Такое положение позволяет республиканским законодательным органам оперативно реагировать на изменения условий борьбы с тем или иным видом преступлений. В то же время оно порождает разноречивость в определении круга уголовно наказуемых деяний и различия в конструировании составов отдельных преступлений³.

Для устранения такого положения необходима постепенная унификация уголовной ответственности за преступления против общественного порядка путем нормотворческой деятельности как республиканских органов, так и издания общесоюзных уголовных законов.

Выдвигаемые в связи с этим предложения⁴ о создании единого Уголовного кодекса СССР являются, на наш взгляд, нецелесообразными и преждевременными.

Наличие союзного и республиканского уголовного законодательства имеет не только юридическое значение, это — акт большой важности, свидетельствующий о политической самостоятельности и государственной суверенности союзных республик.

Бесспорно, действующее соотношение между общесоюзным и республиканским уголовным законодательством не является стабильным. Оно будет развиваться и совершенствоваться по мере социально-политических изменений в стране.

¹ См. С. А. Домохин, Развитие и совершенствование системы советского уголовного законодательства (сб. «Актуальные проблемы советского государства и права в период строительства коммунизма», Л., 1967, стр. 383—387).

² Исключением является состав хулиганства, описанный в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство».

³ В случае расхождения республиканского уголовного законодательства с общесоюзным действует общесоюзный закон (ст. 20 Конституции СССР).

⁴ См. «Социалистическая законность» 1966 г. № 8, стр. 12.

ИСТОРИЯ ПЕРВОГО ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВОГО КОДЕКСА УКРАИНСКОЙ ССР

Научная и политическая ценность истории первых этапов советского исправительно-трудового законодательства и, в частности, истории его кодификации в 20-х годах обусловлена тем, что оно развивалось под непосредственным воздействием марксистских принципов исправительно-трудовой политики победившего пролетариата, творчески развитых В. И. Лениным и закрепленных в Программе РКП(б), принятой VIII съездом Коммунистической партии. Программа одобрила курс на коренное изменение характера наказания, на превращение его из акта возмездия в важнейшее средство исправления личности осужденного, для чего, в частности, поставила задачу превращения тюрем в воспитательные учреждения¹.

Важнейшей стороной ленинского учения о применении мер наказания является требование строгого классового подхода к осужденным и правильного сочетания принципов социалистического гуманизма с задачей решительного подавления сопротивления эксплуататорских классов. В. И. Ленин требовал подавления имущих классов «всеми теми средствами, которыми они подавляли пролетариат»², и вместе с тем указывал на необходимость применения различных приемов борьбы, влияния, воздействия по отношению «к колеблющейся мелкой буржуазии»³, на необходимость пользоваться «такими средствами принуждения и убеждения, которыми не располагал ни один из прежних классов»⁴. Ленинские указания о классовом подходе в деле использования наказания были осуществлены в период гражданской войны и военной интервенции, в частности, путем создания различных типов мест лишения свободы⁵.

Великая Октябрьская социалистическая революция уничтожила тюремную систему царизма и провозгласила

¹ «КПСС в резолюциях...», Госполитиздат, 1954, ч. 1, стр. 419.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 136.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 39, стр. 282.

⁴ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 42, стр. 139.

⁵ СУ РСФСР 1919 г. № 12, ст. 124; № 20, ст. 235.

принцип социалистического гуманизма в отношении осужденных. В. И. Ленин первый показал пример такого отношения. Вскоре после победы революции — 23 января (5 февраля 1918 г.) — В. И. Ленин лично написал проект постановления СНК РСФСР «Об улучшении продовольствия в петроградских тюрьмах»¹. 2 (15) января 1918 г. он, отдавая должное чувству революционного энтузиазма, охватившему гарнизон Петропавловской крепости, указал коменданту крепости, что лишение заключенных права передачи и свиданий является мерой излишней². Высшим актом проявления ленинских принципов гуманности в исполнении наказания была отмена смертной казни, осуществленная постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 17 января 1920 г. Принцип гуманизма советской исправительно-трудовой политики, выдвинутый В. И. Лениным, лежит в основе многочисленных нормативных актов. На Украине он получил свое проявление в ряде циркуляров НКЮ УССР, изданных в 1919—1920 гг.³

Осуществление мероприятий по изменению характера наказания, превращение тюрем в воспитательные учреждения было возможно лишь при строжайшем соблюдении социалистической законности, на что неоднократно указывал В. И. Ленин.

Он придавал особое значение участию общественности в деле борьбы с преступностью путем добровольного и добросовестного, с революционным энтузиазмом производимого сотрудничества рабочих и крестьян в учете и контроле за богатыми, жуликами, туеядцами, хулиганами⁴. В этой связи следует отметить подписанный В. И. Лениным декрет СНК РСФСР от 18 июня 1919 г. «Об учреждении распределительных комиссий при карательных отделах губернских и областных отделов юстиции»⁵, что способствовало эффективности исправительно-трудовых учреждений по исправлению осужденных и возвращению их в строй честных тружеников.

В. И. Ленин обосновал важнейший принцип трудо-

¹ «Декреты Советской власти», Госполитиздат, т. I, 1957, стр. 401—402.

² Там же, стр. 312.

³ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 1, д. 53, л. 6; д. 117, л. 8.

⁴ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 35, стр. 200.

⁵ СУ РСФСР 1919 г. № 27, ст. 300.

вого перевоспитания осужденных. Исправительно-трудовая политика Советского государства в качестве главной меры предусматривала лишение свободы, тесно связанное с исправительно-трудовым воздействием на осужденного¹.

Ленинские принципы исправительно-трудовой политики получили свое развитие при разработке исправительно-трудового законодательства в первые годы Советской власти.

В Украинской ССР первая попытка разработать законодательный акт, регулирующий все стороны деятельности мест лишения свободы, была предпринята НКЮ УССР весной 1919 года, когда был подготовлен проект «Основных положений устава о содержащихся под стражей»². Одновременно по инициативе наркома юстиции А. И. Хмельницкого комиссией под руководством Б. С. Утевского³ разработала проект «Карательного уложения». Утверждение обоих проектов в законодательном порядке планировалось на июнь—июль 1919 года⁴.

Однако в условиях гражданской войны НКЮ УССР не смог провести указанные проекты в жизнь.

С окончанием гражданской войны в 1921 году НКЮ УССР приступил к разработке нового Положения «О домах общественных принудительных работ»⁵, о чем на Всеукраинском съезде работников карательных отделов (январь 1921 г.) сообщал заместитель наркома юстиции С. М. Канарский. Проект содержал около 300 статей и регулировал все сложные вопросы исправительно-трудовых учреждений⁶. Съезд одобрил выработанное положение и выразил «пожелание, чтобы таковое было как

¹ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 1, д. 72, л. 27; д. 130, л. 73.

² Там же, ф. 8, оп. 1, д. 20, лл. 48—57.

³ Б. С. Утевский, который в 1919 году активно участвовал в организации НКЮ УССР (ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 1, д. 45, л. 1; ф. 8, оп. 20, д. 2, лл. 5—11, 12), в своих воспоминаниях отмечает, что проект «Карательного уложения» был разработан в течение месяца.

⁴ В интервью А. И. Хмельницкого корреспонденту бюро украинской печати указывалось, что «в настоящее время разработан проект о специальном карательном уложении. Через месяц он будет опубликован в качестве закона» (газета «Известия» Житомирского ревкома 1 мая 1919 г.).

⁵ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 1, д. 72, лл. 21, 22.

⁶ См. газету «Коммунист» 29 января 1921 г.

можно скорее опубликовано в установленном порядке и проведено в жизнь»¹. Однако в связи с предстоящей реорганизацией управления исправительно-трудового дела Положение не было утверждено.

Переход к новой экономической политике потребовал и новой постановки вопросов исправительно-трудового дела. В статье «Задачи советской юстиции в связи с новой экономической политикой» Е. Г. Ширвиндт отмечал, что «не менее важное значение для поднятия роли и значения советской юстиции и судебных органов в связи с новыми условиями приобретает устойчивость карательной политики Советской власти и отказ от системы разрозненных и часто противоречивых карательных мероприятий, которыми характеризовался предшествующий период»².

Однако работа по кодификации исправительно-трудового законодательства одно время тормозилась тем, что, как и в РСФСР, на Украине управление разными местами лишения свободы в период гражданской войны находилось в ведении Народного комиссариата юстиции (общие места лишения свободы), Народного комиссариата внутренних дел (лагери принудительных работ) и частично в ведении ВУЧКа. Только после сосредоточения в декабре 1922 года дела управления всех мест лишения свободы в системе НКВД УССР³ создались благоприятные условия для кодификации исправительно-трудового законодательства; эта работа облегчалась и возможностью использования уже имевшегося опыта кодификационной работы в НКВД РСФСР.

Коллегия НКВД УССР 8 марта 1923 г. поручила Главному Управлению местами лишения свободы приступить к разработке исправительно-трудового кодекса, «руководствуясь указаниями и планом Главного Управления местами заключения РСФСР»⁴. Необходимую предварительную систематизацию всех нормативных актов по вопросам исправительно-трудового дела за 1919—1921 гг. поручили профессору правового факультета Харьковского института народного хозяйства

¹ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 1, д. 72, л. 43.

² См. «Вестник советской юстиции на Украине» 1922 г. № 1, стр. 4.

³ СУ УССР 1922 г. № 53, ст. 769.

⁴ ЦГАОР УССР, ф. 5, оп. 1, д. 2384, л. 17.

М. М. Гродзинскому¹. Были приняты меры к получению всех материалов по кодификации в НКВД РСФСР². В августе 1924 года комиссия по разработке пенитенциарного кодекса при Главном Управлении местами лишения свободы закончила свою работу и НКВД УССР представил проект кодекса на рассмотрение СНК Украинской ССР³.

Проект пенитенциарного кодекса состоял из общих положений, 25 глав, включавших 336 статей.

В отчете СНК Украины IX Всеукраинскому съезду Советов была дана вполне положительная оценка проекта кодекса как документа, «который послужит руководящим началом в последующей деятельности исправительно-трудовых органов УССР»⁴.

Проект был направлен также работникам мест лишения свободы для постатейного его обсуждения и представления возможных замечаний. В августе—сентябре 1924 года коллективы мест лишения свободы Екатеринославской, Киевской, Одесской, Подольской, Черниговской и других губерний провели обсуждение проекта Кодекса, одобрили его и высказали пожелания о необходимости утверждения его в ближайшее время⁵.

Одобрив в целом проект Кодекса, совещания губернских управлений мест лишения свободы (губумлисов) внесли ряд существенных предложений о его доработке. Так, совещание работников Одесского Губумлиса рекомендовало дополнить гл. I проекта Кодекса статьей, предусматривающей создание при Главумлисе НКВД УССР Совета по пенитенциарным делам⁶.

Как и в РСФСР, проект Исправительно-трудового кодекса на Украине назывался «Пенитенциарным». В то же время в самом тексте проекта кодекса этот термин употреблялся редко, а в 1, 149 и других статьях проекта применялся термин «исправительно-трудовой». Указав на это редакционное несоответствие наименования Кодекса и его содержания, совещание сотрудников Екате-

¹ ЦГАОР УССР, ф. 5, оп. 1, д. 2312, л. 39.

² ЦГАОР УССР, ф. 5, оп. 1, д. 2302, л. 43.

³ См. «Пенитенциарный кодекс УССР (проект)», Харьков, 1924.

⁴ «Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923—1924 гг.», Харьков, 1925, стр. 34.

⁵ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 63, 74, 78, 80, 83, 120.

⁶ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 63.

ринославского Губумлиса предложило изменить название Кодекса «Пенитенциарный» на «Исправительно-трудовой»¹. Киевский губернский административный отдел внес предложение скорректировать текст ст. 9 проекта Кодекса, в которой за основу деятельности исправительно-трудовых учреждений ошибочно бралась самокупность содержания заключенных и только на втором плане оказывалась рекомендация не терять из виду воспитательных целей².

Статья 14 проекта Кодекса устанавливала, что права, обязанности и внутренний распорядок деятельности администрации, надзора и служащих мест лишения свободы определяются особым положением, утвержденным в законодательном порядке. Эта статья подверглась тщательному обсуждению на совещаниях Подольского, Одесского и Черниговского Губумлисов, мнения которых расходились. Совещания Подольского и Одесского Губумлисов высказались против ст. 14 и предлагали права и обязанности администрации мест лишения свободы четко определить в будущем Кодексе³. Черниговский Губумлис согласился с содержанием ст. 14 проекта Кодекса, но настаивал, чтобы одновременно с принятием Кодекса было издано и особое положение, определяющее права и обязанности администрации мест лишения свободы⁴.

Кодекс должен был установить такой режим в местах заключения, который по своей сущности принципиально отличался бы от режима бывших царских тюрем. В связи с этим совещание Одесского Губумлиса, ссылаясь на ст. 6 проекта Кодекса и ст. 26 Уголовного Кодекса УССР, указывающих, что содержание в исправительно-трудовых учреждениях должно быть совершенно лишено признаков мучительства и не должно причинять заключенному бесполезных и лишних страданий, предложило отказаться от применения карцера как меры наказания за нарушение режима и в связи с этим изменить содержание ст. 18 проекта Кодекса⁵.

1 ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 120.

2 См. «Пенитенциарный кодекс УССР (проект)», Харьков, 1924, стр. 4; ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 71, 80.

3 ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 63, 78.

4 ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 74.

5 ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 67.

Статья 34 проекта Кодекса разрешала заключенным иметь при себе в камерах определенную начальником места лишения свободы сумму денег, съестные припасы, одежду, канцелярские принадлежности, книги, предметы туалета и лекарства при условии, что они не займут много места в камерах. Против хранения на руках заключенных денег, одежды и других ценностей высказались практические работники мест лишения свободы Киевской, Одесской и Черниговской губерний. Они правильно отмечали, что хранение на руках заключенных какой бы то ни было суммы денег и других ценностей нежелательно, так как это способствует процветанию среди заключенных азартных игр, обмену, покупке и продаже вещей. Поэтому предлагалось часть статьи, допускающую хранение денег на руках у заключенных, исключить. Собрание работников Одесского допра предложило организовать в местах лишения свободы киоски, через которые заключенные могли бы использовать заработанные деньги путем покупки предметов потребления¹.

Против наличия на руках заключенных книг никто не возражал. Одесский, Киевский и Черниговский Губумлисы предлагали только установить предварительный просмотр книг культпросветами мест лишения свободы².

При постатейном обсуждении проекта Кодекса в Подольском и Одесском Губумлисах возражения вызвало положение ст. 63 об устройстве свиданий с родными и близкими через двойные решетки. Мнения членов совещания разделились.

Группа членов совещания в Одесском Губумлисе утверждала, что такого рода «свидания заключенных в исправительно-трудовых домах в порядке общем — через решетки — являются признаком морального мучительства и причиняют заключенным лишние страдания»³. В протоколе совещания Подольского губернского административного совещания по этому же поводу записано: «Если не совсем расстаться с этой статьей, то можно лишь допустить свидания через решетку в режиме

¹ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 63 об., 74, 80, 83.

² ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 69, 80.

³ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, лл. 64, 68.

изоляторов специального назначения по усмотрению начальников мест лишения свободы»¹.

Статья 246 проекта Кодекса устанавливала в общих чертах вознаграждение за труд заключенных и не ставила заработок последних в зависимость от количества и качества их труда. Такое положение могло привести к уравниловке и к утрате у заключенных интереса к трудовому процессу. Одесский Губумлис предложил изменить ст. 246, указав, что «вознаграждение за труд заключенным должно находиться в прямой зависимости от продуктивности и доходности работ в мастерских»².

Уточняя отдельные статьи проекта Кодекса (ст. ст. 21, 49 и др.), регулирующие правила режима, совещание Екатеринославского Губумлиса внесло предложение о предоставлении находящимся в заключении матерям, кормящим грудью, прогулок не менее трех часов ежедневно, и больным заключенным — по назначению врача³.

При обсуждении проекта Кодекса на местах указывалось также на необходимость уточнить вопрос о деятельности наблюдательных и распределительных комиссий, предусмотреть порядок исполнения наказаний без лишения свободы, детализировать положения проекта Кодекса об оказании помощи освобожденным из мест лишения свободы.

Совещание сотрудников Одесского допра при обсуждении ст. 309 проекта Кодекса об оказании помощи освобожденным заключенным правильно отмечало, что биржи труда не предоставляют освобожденным работы, не считаются ни с социальным положением бывшего заключенного, ни с квалификацией преступления и, таким образом, не дают им возможности стать на путь честной трудовой жизни. Совещание предложило, чтобы НКВД УССР безотлагательно снесся с Народным комиссариатом труда с тем, чтобы «последний издал обязательный приказ о беспрепятственной регистрации всех освобожденных из допров биржей труда»⁴. Обеспечение работой освобожденных заключенных должно было найти разрешение и в будущем Кодексе.

¹ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 78.

² ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 65.

³ ЦГАОР УССР, ф. 8, оп. 9, д. 10169, л. 120.

⁴ ЦГАОР УССР, д. 8, оп. 9, д. 10169, л. 84.

Обсуждению проекта Исправительно-трудового кодекса уделялось внимание и украинской научной общественностью.

В 1924 году Украинское юридическое общество и его губернские отделения рассматривали проект Пенитенциарного кодекса, одобрили его и высказались за скорейшее проведение его в жизнь.

Екатеринославское отделение Украинского юридического общества отметило «крайнюю необходимость в регламентации вопросов применения наказаний, распорядка содержания заключенных в местах лишения свободы, методов исправительно-трудового воздействия, прав и обязанностей должностных лиц, надзора в местах заключения, правил окарауливания заключенных, что могло быть достигнуто лишь изданием специального кодекса»¹.

Криминалистическая секция Украинского юридического общества, рассмотрев 24 мая 1924 г. проект Пенитенциарного кодекса², отметила развитие в нем важнейших положений, закрепленных в ст. ст. 8, 24, 25 и 26 Уголовного кодекса УССР.

Рассматривая наказание как меру социальной защиты, предусматривающую общее и специальное предупреждение, секция правильно отметила, что для достижения цели общего предупреждения необходимо так организовать процесс отбывания наказания, чтобы оно было достаточно действенным для осужденного и в достаточной степени вызывало контрмотивы преступления у всех неустойчивых, склонных к совершению преступления лиц. Специальное предупреждение, указала секция, может быть достигнуто путем создания такой исправительно-трудовой системы, которая в максимальной степени обеспечивала бы возможность исправления осужденных, воспитывая у них правильное представление о гражданских обязанностях в обществе.

Секция отметила, что в проекте Кодекса правильно поставлена задача перевоспитания преступника при помощи прогрессивной системы, дающей возможность применения к нему наиболее целесообразных мер воздействия. Известно, что старые тюрьмы не перевоспиты-

¹ «Вестник советской юстиции» 1924 г. № 8 (18), стр. 235.

² См. «Вестник советской юстиции» 1924 г. № 17 (27), стр. 560.

вали преступника, а, вырывая его из семьи, из привычной социальной среды, еще более углубляли пропасть между ним и обществом. Прогрессивная система создавала между лишением свободы и полной свободой промежуточную стадию полусвободы. Секция обсудила также вопросы организации дисциплины среди заключенных.

Высокую оценку при обсуждении проекта Кодекса получил институт патроната при активной руководящей роли со стороны государства.

В качестве недостатков проекта Кодекса отмечалось наличие в нем большого количества статей, носивших чисто инструктивный характер, что невыгодно отличало его от уголовного, гражданского и других кодексов, а также отсутствие в Общей части Кодекса положений, определяющих основные начала исправительно-трудовой политики.

Материалы обсуждения проекта Пенитенциарного кодекса администрацией и сотрудниками мест лишения свободы, а также обсуждение его Украинским юридическим обществом и его местными отделениями были использованы при рассмотрении проекта Кодекса в законодательном порядке, когда в августе 1924 года СНК УССР поручил Комиссии законодательных предположений предварительно рассмотреть проект Кодекса.

А. Л. РИВЛИН, доктор юридических наук

ПОНЯТИЕ ОБВИНЕНИЯ, ЕГО МЕСТО В СОВЕТСКОМ УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Обвинение занимает значительное место в советском уголовном судопроизводстве. Уголовное дело возбуждается для того, чтобы в следующей стадии процесса — стадии предварительного расследования — был решен вопрос, имеются ли основания для обвинения конкретных лиц в совершении преступления и если имеются, то оно должно быть предъявлено. В стадии предания суду проверяется, достаточно ли обосновано это обвинение,

чтобы разрешать его затем по существу в судебном разбирательстве. В следующих стадиях — кассационном и надзорном производстве — происходит проверка законности и обоснованности обвинения, получившего свое разрешение в приговоре.

Не на всех этапах движения уголовного дела обвинение находит свое прямое, непосредственное выражение. Оно вообще не исчерпывает уголовного судопроизводства. Последнее шире по своему содержанию и задачам. Но без обвинения конкретных лиц в совершении общественно опасных деяний уголовное судопроизводство было бы беспредметным. В таком виде оно объективно и не существует.

Несмотря на все значение обвинения в уголовном судопроизводстве, оно недостаточно исследовано в советской процессуальной литературе. Ряд вопросов здесь нуждается в освещении и среди них, несомненно, вопрос о самом понятии обвинения и том месте, какое оно занимает в общей системе советского уголовного процесса. От того, насколько безошибочно решается этот вопрос, в значительной мере зависит и правильность разрешения других проблем обвинения, его осуществления на практике.

То обстоятельство, что обвинение органически входит в уголовное судопроизводство, что, по словам М. С. Строговича, оно как бы «вплетается в ткань всей процессуальной деятельности»¹, создает известные трудности для его определения, как и для определения места, занимаемого им в общей системе советского уголовного процесса. Но эти трудности не исключают ни необходимости, ни возможности такого определения.

Вопрос о сущности обвинения, его месте в уголовном судопроизводстве находится в прямой зависимости от того, как разрешается другой вопрос — о функциях в уголовном процессе. Лишь признание этих функций и среди них — обвинения как самостоятельной функции — создает необходимые предпосылки для правильного и полного его разрешения. Отрицание функций в процессе, в их числе обвинения, затрудняет, если не исключает, возможность исследования сущности обвинения, места

¹ М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, т. I, изд-во «Наука», 1968, стр. 196.

его в уголовном судопроизводстве. В этом нетрудно убедиться, если обратиться к работам некоторых процессуалистов, либо вообще отрицающих наличие функций в уголовном процессе, либо не признающих обвинения в качестве самостоятельной процессуальной функции. Так, в своем учебнике «Советский уголовный процесс» М. А. Чельцов отрицал наличие в советском уголовном процессе функций обвинения, защиты и разрешения дела, свойственных, по его мнению, лишь буржуазному процессу¹. Это повлекло за собой полное игнорирование обвинения, не подвергнувшегося в учебнике какому-либо исследованию.

В учебнике уголовного процесса 1969 года, изданном под редакцией М. А. Чельцова, в главе, им же написанной, признается наличие функций в советском уголовном процессе, но среди них не называется функция обвинения. Она подменяется (если здесь можно говорить о подмене) функцией надзора за точным исполнением закона, осуществляемой прокуратурой². В силу этого и в данном учебнике отсутствует какая-либо попытка раскрыть сущность обвинения, определить его место в уголовном судопроизводстве.

Однако в работах процессуалистов, признающих существование процессуальных функций, понятие обвинения не всегда получает достаточно четкое и ясное определение. В работах этих авторов оно обычно определяется как деятельность, направленная на изобличение обвиняемого, на доказывание его виновности³. Такое же по существу определение обвинения, но более полное, дается в названном выше «Курсе советского уголовного процесса» М. С. Строговича. «Обвинение,— говорится здесь,— это совокупность процессуальных действий, направленных на то, чтобы изобличить в совершении преступления привлеченное к уголовной ответственности лицо и обеспечить применение к нему заслуженного наказания»⁴.

¹ См. М. А. Чельцов, Советский уголовный процесс, Госюриздат, 1962, стр. 32.

² См. «Уголовный процесс», под ред. М. А. Чельцова, «Юридическая литература», 1969, стр. 11—12.

³ См., например, «Советский уголовный процесс» под ред. Д. С. Карева, изд-во «Высшая школа», 1968, стр. 25.

⁴ М. С. Строгович, назв. соч., стр. 190.

Выступает ли, однако, в этих определениях обвинение как самостоятельная функция в процессе со свойственными лишь ей чертами? Ведь процессуальная деятельность, направленная на изобличение обвиняемого, доказывание его виновности, осуществляется на всем протяжении предварительного расследования как до, так и после привлечения в качестве обвиняемого. Авторы учебника уголовного процесса под ред. Д. С. Карева сами указывают, что одним из важнейших элементов всего предварительного расследования является «изобличение виновных в совершении преступления лиц»¹.

М. С. Строгович в своем «Курсе советского уголовного процесса», рассматривая обвинение как уголовное преследование, включает сюда всю деятельность следственных и прокурорских органов после привлечения обвиняемого, в частности такие виды ее, как собирание доказательств, подтверждающих обвинение, применение к обвиняемому принудительных мер и др. (стр. 191).

При указанном понимании обвинение смешивается с предварительным следствием, с деятельностью, предшествующей обвинению. В упомянутых определениях обвинение не выступает в качестве строго очерченной самостоятельной процессуальной функции. Между тем задача заключается в том, чтобы выделить обвинение из всей процессуальной деятельности, определить его как самостоятельную функцию со свойственными лишь ему чертами и задачами.

Такое определение обвинения должно иметь не только теоретическое значение, оно важно и для практики, оно должно предостерегать от так называемого обвинительного уклона в расследовании уголовного дела, который может возникнуть при смешении обвинения со всем процессом расследования уголовного дела.

Из чего же здесь следует исходить?

Обвинение должно быть доказано, обосновано. В этом важнейшее требование, предъявляемое к обвинению законом. Но доказывание, т. е. собирание, оформление, проверка и оценка доказательств, не составляет сущности обвинения. Обвинение является результатом процесса доказывания, его следствием и выражается в утверждении о виновности дан-

¹ Указ. учебник, стр. 184.

ного лица, в привлечении его в силу этого в качестве обвиняемого, в требовании предания его суду и осуждения.

В отдельных актах, в которых непосредственно формулируется обвинение, предшествующий ему процесс доказывания может (а подчас и должен) найти свое отражение. Так, согласно ст. 205 УПК РСФСР в обвинительном заключении приводятся собранные на предварительном следствии доказательства, подтверждающие наличие преступления и виновность данного лица. В своей обвинительной речи в суде прокурор, поддерживая государственное обвинение, приводит и анализирует доказательства, фигурировавшие на судебном следствии и подтверждающие предъявленное им обвинение. Но такое оперирование доказательствами нельзя смешивать с тем процессом доказывания, который предшествует указанным актам.

Оперирование доказательствами в определенных актах не составляет сущности обвинения. Обвинять — значит утверждать на основании собранных доказательств, что данное лицо виновно в совершении преступления, привлечь его в силу этого в качестве обвиняемого, требовать предания его суду, осуждения и наказания. В этом сущность обвинения.

Такое понимание обвинения дает основания для более точного его определения и для установления места, занимаемого им в общей системе советского уголовного судопроизводства.

Обвинение движется вместе с движением уголовного дела. Являясь одним из обязательных элементов уголовного процесса, оно как бы безмолвно присутствует на всех его этапах, но в своем непосредственном выражении, в указанном своем содержании обвинение возникает, находит свое продолжение, а затем и завершение в предусмотренных законом актах и действиях, совершаемых уполномоченными на то лицами, субъектами обвинения.

Обвинение возникает тогда, когда в процессе появляется обвиняемый. Оно не может возникнуть ранее без лица, которому адресовано. Поэтому моментом возникновения обвинения является привлечение в качестве обвиняемого, реализуемое в постановлении, предусмотренном ст. ст. 143, 144 УПК

РСФСР. В этом постановлении содержится утверждение о виновности определенного лица в совершении преступления. Предшествующие ему процессуальные действия не исчерпывают расследование дела, поэтому в данном постановлении, как указано в ст. 144 УПК, обстоятельства преступления, в совершении которого обвиняется данное лицо, излагаются лишь, «поскольку они установлены материалами дела». В силу этого утверждение в нем о виновности влечет лишь привлечение в качестве обвиняемого — это первый акт обвинения.

Процессуальные действия, совершаемые после принятия названного постановления, направлены на его проверку, дополнение, подтверждение или изменение. Такого рода действия связаны с обвинением, но ни при каких условиях они не являются обвинительными. Стать на иную точку зрения — значило бы лишить предварительное расследование его всесторонности и объективности.

В результате всех указанных процессуальных действий, завершающих предварительное расследование, обвинение чаще всего находит свое продолжение в составляемом следователем и утверждаемом прокурором обвинительном заключении. В нем также находит свое выражение утверждение о виновности, но основанное на полно собранных и исследованных доказательствах, оно влечет за собой требование о предании обвиняемого суду.

В этих актах — постановлениях о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительном заключении — обвинение находит свое непосредственное выражение и свое место в досудебной стадии процесса.

Здесь следует остановиться еще на одной точке зрения, согласно которой обвинение не осуществляется в стадии предварительного расследования и находит свое выражение лишь в судебном разбирательстве в выступлении прокурора, поддерживающего перед судом государственное обвинение¹.

¹ См. Р. Д. Рахунов, Участники уголовно-процессуальной деятельности, Госюриздат, 1961, стр. 47, 48, 58; И. Д. Перлов, Судебное следствие в советском уголовном процессе, Госюриздат, 1955, стр. 16; О. А. Гаврилов, Судебные выступления прокурора в советском уголовном процессе, автореферат канд. дисс., 1963, стр. 4; У. С. Галаган, Соціалістична законність і обвинувачення в радянському кримінальному процесі, «Проблеми правознавства»,

Если согласиться с мнением названных авторов, утверждающих, что обвинение не находит своего выражения на предварительном следствии, то станет не ясно, почему закон обеспечивает в этой стадии процесса право обвиняемого на защиту, против чего он защищается? Как тогда объяснить наличие указанных выше актов — постановления о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительного заключения, в которых обвинение предъясвляется и формулируется?

Если принять указанную точку зрения, тогда вообще получится, что в советском уголовном процессе предаются суду лица, которых до этого никто ни в чем не обвинял.

Р. Д. Рахунов в названной работе пытается обосновать свою точку зрения тем, что «необходимо различать обвинение как функцию от обвинения в материально-правовом смысле»¹. Это, очевидно, надо понимать так, что в материально-правовом смысле обвинение все же находит свое выражение на предварительном следствии. Но как можно разрывать обвинение как функцию от его материально-правового содержания? Они всегда представляют единое целое. Так, следователь, предъявляя обвинение, выполняет, несомненно, процессуальную функцию, но функция эта не беспредметна; в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого указывается в чем, по какой статье УК обвиняется привлеченный к уголовной ответственности. Обвинение фигурирует здесь в его процессуальном и материальном выражении.

Находит ли свое выражение обвинение на следующем этапе движения уголовного дела, в стадии предания суду?

Если судья, соглашаясь с выводами обвинительного заключения, вынесет единоличное постановление о предании обвиняемого суду, обвинение не найдет здесь

1966, вып. 4; П. С. Элькинд, Сущность советского уголовно-процессуального права, изд-во ЛГУ, 1963, стр. 61.

Следует, однако, отметить, что П. С. Элькинд не отрицает наличия обвинения на предварительном следствии. Она связывает функцию обвинения со стадией судебного разбирательства лишь потому, что в стадии предварительного следствия ее, по мнению автора, трудно обосновать в самостоятельную функцию.

¹ Р. Д. Рахунов, указ. работа, стр. 49.

своего выражения. Но если судья, не согласившись с выводами обвинительного заключения — с выводами об обоснованности предъявленного обвинения либо с его формулировкой или правовой квалификацией совершенного деяния, внесет дело в распорядительное заседание, то участвующий в нем прокурор согласно ст. 225 УПК РСФСР должен высказать по указанному поводу свое мнение. В чем оно может заключаться и фактически в большинстве своем заключается? Очевидно, в утверждении об обоснованности предъявленного обвинения и требовании предания обвиняемого суду. В этом случае обвинение в указанном содержании находит свое осуществление и в данной стадии процесса.

Особое выражение обвинение получает в стадии судебного разбирательства. В этой стадии в иных процессуальных условиях происходит проверка и дополнение собранных на предварительном следствии доказательств. Основываясь на них, прокурор в своей обвинительной речи окончательно формулирует обвинение. Его утверждение о виновности влечет за собой требование об осуждении виновного и применении к нему предусмотренного законом наказания.

Так, возникая в начальные моменты предварительного расследования, находя свое продолжение в момент завершения последнего, а в определенных случаях и в стадии предания суду, обвинение получает свое наиболее полное выражение в стадии судебного разбирательства в обвинительной речи прокурора, как и в выступлениях других субъектов обвинения.

В литературе спорным является вопрос, осуществляется ли обвинение в стадии кассационного пересмотра приговора. На наш взгляд, в тех случаях, когда суд в своем приговоре не согласится с обвинением, сформулированным прокурором в его обвинительной речи, например признает подсудимого невиновным, прокурор, принося протест на такой приговор, обосновывая его в кассационной инстанции и требуя отмены приговора для нового рассмотрения дела в целях признания подсудимого виновным, продолжает свою обвинительную деятельность, осуществляет функцию обвинения.

Все сказанное выше о месте обвинения в уголовном процессе позволяет дать следующее определение понятия обвинения.

Обвинение представляет собой деятельность уполномоченных на то лиц, находящую свое выражение в предусмотренных законом и последовательно совершаемых ими актах и действиях, заключающихся в утверждении на основе собранных доказательств о виновности данного лица в совершении преступления, привлечении его в силу этого в качестве обвиняемого, требовании предания суду, осуждения и наказания.

С. А. АЛЬПЕРТ, кандидат юридических наук

ОБ ОБОСНОВАННОСТИ ОБВИНЕНИЯ В СОВЕТСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

1. Дальнейшее совершенствование уголовно-процессуальной деятельности требует такой ее организации, при которой были бы созданы все необходимые условия для успешной реализации задач, сформулированных в ст. 2 Основ уголовного судопроизводства. Успешно осуществить эти задачи можно лишь тогда, когда деятельность органов и лиц, ведущих процесс, будет целеустремленной и активной, когда органы расследования и правосудия будут действовать объединенными усилиями и опираться на помощь всей советской общественности.

Общие задачи, стоящие перед судом, прокурором и органами расследования как главными субъектами уголовно-процессуальной деятельности, не исключают, однако, различных методов и форм их реализации.

Каждый из этих органов и лиц занимает своеобразное положение в уголовном судопроизводстве, имеет свое направление в общей деятельности, осуществляет свойственную ему уголовно-процессуальную функцию.

Одной из основных процессуальных функций является обвинение, т. е. деятельность, осуществляемая в установленных законом порядке и формах и направленная на изобличение лица, совершившего преступление, в це-

лях применения к нему мер государственного принуждения или общественного воздействия и принятия на этой основе действенных мер предупреждения преступлений.

Обычно принято говорить, что государственное обвинение — это обвинительная деятельность прокурора в суде первой инстанции. Такое понимание государственного обвинения представляется узким; оно ограничивает круг субъектов обвинительной деятельности, ее пределы. Ведь если исходить из того, что государственное обвинение — это деятельность, осуществляемая уполномоченными на то органами государства, от имени государства и в его интересах, то логично будет признать, что это обвинение возникает в стадии предварительного расследования с момента привлечения соответствующего лица в качестве обвиняемого и затем осуществляется непрерывно в ходе дальнейшего производства по делу.

Если субъектом государственного обвинения в суде выступает прокурор, то в стадии предварительного расследования эту роль выполняют следователь и лицо, производящее дознание, когда они формулируют обвинение и предъявляют его.

Сказанное относительно субъектов государственного обвинения имеет весьма важное теоретическое и практическое значение. Прежде всего этим подчеркивается взаимосвязь деятельности следователя и прокурора, определяемая тем, что обвинительные выводы следователя, которые формулируются сначала в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, а затем в окончательном виде — в обвинительном заключении, служат отправными, исходными положениями для начала обвинительной деятельности прокурора в суде. Поэтому важнейшим условием успешного поддержания государственного обвинения в суде является высокое качество предварительного расследования, в ходе которого формулируется и обосновывается обвинение, предъявленное обвиняемому.

Обоснованность и законность государственного обвинения — это условия, определяющие его качество.

Как известно, Основы уголовного судопроизводства и уголовно-процессуальные кодексы союзных республик понятия законности и обоснованности связывают с при-

говором суда. Но это ни в коей мере не означает, что указанные требования предъявляются исключительно к приговору. Они носят универсальный характер и распространяются, как справедливо отмечает М. И. Бажанов, на все акты советского уголовного судопроизводства¹. Требованиям законности и обоснованности должна отвечать и вся процессуальная деятельность, в том числе и обвинительная.

2. Понятие обоснованности обвинения может быть раскрыто на основе исследования одной из центральных проблем уголовного судопроизводства — проблемы объективной истины. Объективная истина — это не только цель советского уголовного процесса, но и один из его важнейших принципов, действие которого распространяется на все без исключения стадии судопроизводства. Поэтому неправильно связывать данный принцип лишь с деятельностью суда. Объективная истина должна быть установлена не только в приговоре. На ее установление направлены усилия и других органов и лиц, ведущих процесс, а именно — органов дознания, следователя и прокурора. Истинными должны быть также и их выводы, формулируемые в соответствующих процессуальных актах.

Данное положение имеет принципиальное значение для правильного решения проблемы обоснованности обвинения.

Акты обвинения опосредствуют обвинительную деятельность, и потому они имеются во всех тех стадиях, где эта деятельность осуществляется. На предварительном расследовании такими актами являются постановление о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительное заключение, в последующих стадиях процесса — заключение прокурора в распорядительном заседании; выводы, сформулированные в обвинительной речи прокурора²; кассационный протест, а также заключение

¹ См. М. И. Бажанов, Законность и обоснованность основных судебных актов в советском уголовном судопроизводстве, автореферат докт. дис., Харьков, 1967, стр. 8—9.

² Прокурор осуществляет обвинение на протяжении всего судебного разбирательства, а не только судебных прений. Это, однако, не означает, что каждое по своему характеру обвинительное действие обязательно находит свое выражение в соответствующем акте. Акт обвинения — это процессуальный акт и как таковой всегда должен

прокурора в кассационной инстанции, когда в них ставится вопрос об отмене оправдательного либо чрезмерно мягкого приговора, либо когда в них обосновывается необходимость применения к обвиняемому более тяжкого уголовного закона.

Каждый из названных актов обвинения должен быть обоснованным, а это означает, что он должен: 1) являться результатом полного, объективного и всестороннего исследования обстоятельств данного дела; 2) основываться на достоверных доказательствах; 3) содержать в себе выводы, которые в своей фактической и правовой части должны вытекать из полно собранных и правильно оцененных доказательств по делу.

Рассмотрим более подробно каждое из этих условий обоснованности акта обвинения.

3. Статья 14 Основ уголовного судопроизводства устанавливает обязанность всех органов, ведущих процесс, в том числе и осуществляющих обвинение, исследовать обстоятельства каждого уголовного дела полно, объективно и всесторонне. Значение этого требования настолько велико, что в литературе ему нередко придается значение принципа советского уголовного процесса. Независимо, однако, от того, является ли данное требование принципом процесса или нет, бесспорно его исключительно важное значение для правильного принятия решения по делу на каждом этапе уголовного судопроизводства.

«Не только результат исследования,— писал К. Маркс,— но и ведущий к нему путь должен быть истинным. Исследование истины само должно быть истинно...»¹. Полное, объективное и всестороннее исследование обстоятельств дела — это необходимая предпосылка принятия правильных решений следователем, прокурором и судом, тот единственный путь, следуя которому они могут установить объективную истину.

Обвинение представляет собой одно из направленных процессуальной деятельности, а именно то, которое связано с изобличением лица в совершении преступления

содержать в себе определенное решение. Применительно к деятельности прокурора в судебном разбирательстве таким актом является его обвинительная речь, в которой выражено его решение добиваться осуждения виновного.

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. I, стр. 7.

ния. Но из этого вовсе не вытекает, что обвинение, на каком бы этапе судопроизводства оно ни осуществлялось, есть деятельность односторонняя по своему характеру. Между тем в юридической литературе неоднократно предпринимались попытки изобразить эту деятельность в советском уголовном процессе как одностороннюю.

Отрицая функцию обвинения на предварительном следствии, Р. Д. Рахунов приводит в качестве одного из аргументов следующие соображения. «Если бы следователь... не расследовал, а обвинял, то он перестал бы быть объективным, избегал бы проверки ряда версий и т. д... Если следователь будет действовать с позиции обвинителя, то неизбежны просчеты, увлечения одной какой-либо версией, односторонность и т. д.»¹.

Приведенное утверждение не может не вызвать решительных возражений, поскольку его автор неправильно характеризует природу обвинения в советском уголовном процессе, а также потому, что оно противоречит закону. Если осуществление следователем обвинения несовместимо, как пишет Р. Д. Рахунов, с его обязанностью расследовать дело объективно, то логично было бы признать, что также несовместимы объективность прокурора, с одной стороны, и поддержание им государственного обвинения в суде — с другой. Однако такого вывода Р. Д. Рахунов не делает. Он считает (и притом правильно), что «не может... выступать в качестве государственного обвинителя такое лицо, в отношении которого возникает малейшее сомнение в его объективности», что «прокурор обвиняет только тогда, когда это в интересах закона и основано на законе»². Закон же (ст. 14 Основ) требует, чтобы не только прокурор, но и следователь всегда основывали свое решение на объективном исследовании обстоятельств дела.

Почему обвинительная деятельность прокурора может и должна быть объективной в суде, а обвинительная деятельность следователя такой быть не может? На этот вопрос Р. Д. Рахунов ответа не дает.

¹ Р. Д. Рахунов, Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву, Госюриздат, 1961, стр. 49—50.

² Там же, стр. 166.

Правда, в последнее время высказано мнение, что не может быть объективной и обвинительная деятельность прокурора в суде первой инстанции. Такого мнения придерживается, например, И. Л. Петрухин. Он утверждает, что одним из отрицательных моментов, характеризующих деятельность прокурора в этой стадии, является то, что обвинительная функция «преобладает», «доминирует» над функцией надзора за законностью. «Прокурор, — пишет он, — не может одинаково успешно выполнять в суде обе функции: и обвинения и надзора за законностью. Соединение их в одном лице существенно снижает эффективность прокурорского надзора в суде, придавая ему односторонний обвинительный характер»¹. Чтобы избежать этого, И. Л. Петрухин предлагает «в виде эксперимента» отделить функцию поддержания обвинения в суде от функции надзора за законностью.

Утверждение И. Л. Петрухина неправильно по существу, поскольку в нем противопоставляется содержание прокурорского надзора той форме, в которой он осуществляется в суде. Прокурор, в какой бы роли он ни выступал, всегда является органом надзора за законностью, и именно это определяет весь характер его деятельности. Формой же осуществления этого надзора в данном случае является поддержание государственного обвинения. Именно такое понимание деятельности прокурора полностью соответствует указаниям В. И. Ленина, изложенным в его письме «О «двойном» подчинении и законности». Поэтому попытки противопоставить функцию обвинения, осуществляемую в суде прокурором, его функции надзора за законностью, а тем более отделить их друг от друга представляются теоретически несостоятельными.

Характерно и другое. Если Р. Д. Рахунов считает невозможным совместить обвинительную деятельность следователя с его объективностью, то И. Л. Петрухин идет по тому же пути, полагая, что не может быть объективным обвинение, осуществляемое в суде прокурором. Для обоих авторов общим, следовательно, является то,

¹ И. Петрухин, Об эффективности прокурорского надзора в суде («Социалистическая законность» 1969 г. № 6, стр. 35—36) (разрядка моя.— С. А.).

что они рассматривают обвинение как деятельность одностороннюю, необъективную.

Разумеется, еще встречаются в практике случаи необъективности следователя и прокурора. Но из этого никак нельзя делать вывода, что обвинение по самому характеру своему вообще не может быть объективным. Жизнь свидетельствует, что объективность обвинения достигается строгим соблюдением всех требований процессуального закона и надлежащей организацией работы следователя и прокурора.

Обвинение на всех его этапах должно быть направлено на установление истины по делу, а истина, как указывал В. И. Ленин, складывается из совокупности всех сторон явления, действительности и их взаимоотношений¹. Именно поэтому обвинение, если оно соответствует требованиям закона, не может быть односторонним.

Исследование обстоятельств дела в точном соответствии с требованиями ст. 14 Основ позволяет органам расследования, прокурору и суду проверить все возможные версии, определить, какая из них нашла свое подтверждение, соответствует объективной истине.

Верховный Суд СССР неоднократно отмечал, что соблюдение требований о полном, объективном и всестороннем исследовании дела — это одно из важнейших условий обеспечения обоснованности обвинения.

«Версия обвинения не может быть признана обоснованной, — сказано в определении Верховного Суда по делу Символокова, — если в силу неполноты и односторонности предварительного следствия остались неисследованными обстоятельства, устраняющие эту версию или подвергающие ее сомнению»².

Теоретический и практический интерес представляет вопрос о степени полноты и всесторонности актов обвинения, так как она различна для обоснованности отдельных актов и возрастает по мере движения дела и приближения его к завершению. Сказанное, безусловно, относится и к актам обвинения. При этом необходимо под-

¹ См. В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 29, стр. 178.

² «Сборник постановлений Пленума и определений коллегии Верховного Суда СССР по вопросам уголовного процесса (1946—1962 гг.)», «Юридическая литература», 1964, стр. 40; см. также дело К., «Сборник постановлений Пленума и определений коллегией Верховного Суда СССР (1944 г.)», Юриздат, 1948, стр. 44.

черкнуть, что о каком бы акте ни шла речь, он всегда должен быть результатом полного и всестороннего исследования дела. И хотя различным актам обвинения предшествует различная степень полноты исследования, каждый из них всегда должен быть обоснованным, истинным по содержанию.

В этой связи нельзя согласиться со взглядами тех авторов, которые полагают, что для актов обвинения на предварительном следствии требуется лишь такая совокупность фактических данных, которая позволяла бы сделать вывод «об обоснованной вероятности» совершения обвиняемым преступления¹.

Как справедливо отмечалось в юридической литературе, привлечение лица в качестве обвиняемого при наличии сомнений в его виновности не ограждает граждан от необоснованного обвинения и потому является серьезным нарушением социалистической законности².

4. Обоснованность актов обвинения теснейшим образом связана с наличием в деле достоверных доказательств.

Исходя из смысла ст. 65 УПК УССР (ст. 69 УПК РСФСР), доказательствами являются такие фактические данные, которые получены из установленных процессуальным законом источников и в порядке, предусмотренном этим законом.

Отсюда следует, что фактические данные, лежащие в основе того или иного акта обвинения, должны устанавливаться только из тех источников, исчерпывающий перечень которых указан в ч. 2 ст. 65 УПК УССР (ч. 2

¹ См., в частности, Л. Г. Крупаткин, Оценка доказательств в стадии предварительного расследования в советском уголовном процессе («Ученые записки Харьковского юридического института», вып. 9, Харьков, 1957, стр. 75); М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 299—300; В. И. Каминская, Показания обвиняемого в советском уголовном процессе, изд-во АН СССР, 1960, стр. 119 и сл.; ее же, Охрана прав и законных интересов граждан в уголовно-процессуальном праве («Советское государство и право» 1968 г. № 10, стр. 30).

² См., например, В. З. Лукашевич, Гарантии прав обвиняемого в советском уголовном процессе, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 29; Б. А. Викторов, О критике некоторых положений в теории советского уголовного процесса («Советское государство и право» 1958 г. № 3, стр. 91—92); Н. В. Жогин, Ф. Н. Фаткуллин, Предварительное следствие в советском уголовном процессе, «Юридическая литература», 1965, стр. 187—192.

ст. 69 УПК РСФСР). Поэтому не может быть признано обоснованным обвинение, базирующееся на данных, полученных в результате оперативно-розыскной деятельности, поскольку последняя не регулируется процессуальным законом и не является составной частью доказывания.

Сведения о данных, лежащих в основе обвинения, всегда должны устанавливаться из конкретных источников. Закон запрещает рассматривать как доказательства данные, сообщаемые свидетелем, если он не может указать источник своей осведомленности (ст. 68 УПК УССР, ст. 74 УПК РСФСР). На этой позиции стоит и судебная практика¹.

Обвинение не может основываться на фактических данных, добытых при существенном нарушении требований процессуального закона, поскольку они в таких случаях теряют свою доказательственную силу.

Каждый акт обвинения должен основываться на достоверных доказательствах. Это требование постоянно подчеркивается Верховным Судом СССР и Верховными судами союзных республик. Так, по делу Федоровой приговор был отменен Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда СССР ввиду того, что «обвинение не может быть основано на противоречивых и неопределенных данных»². Аналогичное указание было дано и Верховным Судом РСФСР при рассмотрении дела К.: «Обвинение должно быть основано на точных и проверенных доказательствах, а не на предположениях»³.

Такого же рода указания Верховный Суд СССР и Верховные суды союзных республик дают и относительно отдельных источников доказательств. «В основу обвинения,— говорится в определении Верховного Суда СССР по делу Бегенч Сеид-оглы,— не могут быть положены показания заинтересованных в исходе дела свидетелей, опровергаемые показаниями других свидетелей»⁴.

¹ См. определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда СССР по делу Орсекова («Вопросы уголовного процесса в практике Верховного Суда СССР», Юриздат, 1948, стр. 174).

² «Вопросы уголовного процесса в практике Верховного Суда СССР», Юриздат, 1948, стр. 114.

³ «Советская юстиция» 1960 г. № 4, стр. 90.

⁴ «Вопросы уголовного процесса в практике Верховного Суда СССР», Юриздат, 1948, стр. 171.

По делу Днепровского Верховный Суд РСФСР сформулировал следующий тезис: «Обвинение не может быть основано на показаниях, которые по обстоятельствам дела могли явиться результатом ошибочного восприятия потерпевшими либо свидетелями событий и фактов»¹.

Ряд принципиальных указаний, относящихся к обоснованности обвинения, были даны Верховным Судом СССР в связи с оценкой показаний обвиняемого², заключением экспертов³ и других источников доказательств.

Следует, наконец, отметить, что выводы, содержащиеся в каждом акте обвинения, должны как в своей фактической, так и правовой части вытекать из всей совокупности полно собранных и правильно оцененных доказательств. Это положение неоднократно подчеркивалось Верховным Судом СССР. Отменяя приговор по делу Федорова, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда СССР исходила из того, что косвенные улики могут быть положены в основу обвинения только в том случае, если устанавливаемые ими факты в своей совокупности находятся в связи с содержанием обвинения и создают уверенность в его обоснованности⁴.

¹ «Бюллетень Верховного Суда РСФСР» 1963 г. № 3, стр. 8.

² «Обвинение не может считаться доказанным, если оно основано на оговоре другого обвиняемого, заинтересованного в исходе дела, и не подкреплено другими вескими доказательствами» («Вопросы уголовного процесса в практике Верховного Суда СССР», Юриздат, 1948, стр. 197).

³ «Обвинение не может считаться доказанным, если оно основано на противоречивых заключениях экспертов, допускающих наряду с версией обвинения и другие версии, находящиеся с ней в противоречии» («Сборник постановлений Пленума и определений коллегий Верховного Суда СССР по вопросам уголовного процесса (1946—1962 гг.)», «Юридическая литература», 1964, стр. 124). «Обвинение не может быть основано на предположениях и необоснованных выводах экспертизы, находящихся в противоречии с обстоятельствами, установленными по делу» («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1959 г. № 3, стр. 22).

⁴ См. «Вопросы уголовного процесса в практике Верховного Суда СССР», Юриздат, 1948, стр. 100. Верховный Суд СССР прекратил производством дело по обвинению Нурмамедова и Зейналова ввиду того, что обвинение не может считаться обоснованным, «если оценка доказательств носит односторонний характер без учета установленных по делу обстоятельств в пользу обвиняемого» («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1961 г. № 1, стр. 18).

Все изложенное свидетельствует о том большом значении, которое уголовно-процессуальный закон и судебная практика придают обоснованности обвинения.

М. И. БАЖАНОВ, доктор юридических наук

ПРЕДЕЛЫ ИЗМЕНЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СУДЕБНОМ ПРИГОВОРЕ

Среди всех процессуальных актов в советском уголовном судопроизводстве приговор занимает центральное место, так как им окончательно разрешается дело по существу и именно в нем находит свое наиболее яркое выражение деятельность суда по осуществлению правосудия по уголовным делам. Приговор — это акт применения права. Он не создает новых норм права, а заключает в себе решение, где действующие правовые нормы применяются к конкретным обстоятельствам, установленным по делу¹.

В приговоре реализуются предписания советского уголовного права применительно к конкретному случаю. Применение уголовного закона, как известно, представляет собой весьма сложный процесс, одним из звеньев которого является квалификация преступления. Квалификация преступления заключается в принятии решения, какая именно норма уголовного закона предусматривает данное преступление, и в закреплении этого решения в соответствующем процессуальном акте², в частности в судебном приговоре.

Вопросы правильной квалификации преступления

¹ В советской теории права общепризнано, что судебные акты являются индивидуальными актами, актами применения права. См., например, П. Е. Недбайло, Применение советских правовых норм, М., 1960, стр. 487; Теория государства и права под ред. проф. К. А. Мокичева, М., 1965, стр. 109.

² Вопросы толкования закона, установления и оценки обстоятельств дела, конкретного анализа этих обстоятельств являются обязательными предпосылками квалификации преступления, но, как правильно замечает В. Н. Кудрявцев, лежат за пределами понятия квалификации преступления (см. В. Н. Кудрявцев, Теоретические основы квалификации преступления, М., 1963, стр. 14).

всегда стоят в центре внимания советской судебной практики. В подавляющем большинстве руководящих разъяснений Пленум Верховного Суда СССР давал рекомендации о квалификации определенных категорий преступлений¹, а в постановлении от 18 марта 1963 г. указал прямо на недопустимость каких-либо отступлений от требований уголовных законов и правильной квалификации преступления².

Известно, что прежде, чем решить вопрос о квалификации преступления, необходимо установить его состав в действиях обвиняемого как единственное основание уголовной ответственности в советском праве. Всякое отступление от этого требования может привести к ошибкам в квалификации преступления, а следовательно, и к нарушению законности.

Квалификация преступления — это сложный процесс, проходящий ряд этапов. Лишь на первый взгляд, как правильно заметил Г. А. Левицкий, квалификации присуща статичность³. В действительности же квалификация преступления развивается, получая свое закрепление в процессуальных актах, и обретает необходимую устойчивость в судебном приговоре, вступившем в законную силу. В соответствии с этим можно наметить основные этапы квалификации преступления.

Касаясь этого вопроса, С. М. Гофман говорит по существу о трех этапах квалификации: этапе, завершающемся в обвинительном заключении; этапе, оканчивающемся в решении суда о предании обвиняемого суду, и, наконец, этапе, получающем свое завершение в судебном приговоре⁴. В. Н. Кудрявцев выделяет пять этапов квалификации преступления: при возбуждении уголовного дела; при привлечении в качестве обвиняемого; в момент составления обвинительного заключения; в связи с вынесением определения или постановления о предании обвиняемого суду и, наконец, при постановлении при-

¹ См. сб. «Верховному Суду СССР 40 лет», М., 1965, стр. 38, 44.

² См.: «Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР, 1924—1963», М., 1964, стр. 171.

³ Г. А. Левицкий, Квалификация преступления («Правоведение» 1962 г. № 1, стр. 144).

⁴ См. С. М. Гофман, Сущность юридической квалификации преступления («Наукові записки», том XXXVIII, серія юридична, вип. 3, Львів, 1956, стр. 125—127).

говора¹. Тем самым названные авторы считают, что процесс квалификации преступления заканчивается вынесением приговора. В. Н. Кудрявцев так и пишет, что изменение квалификации в кассационном и надзорном производстве уже не является этапом квалификации преступления, так как здесь лишь исправляются ошибки, допущенные в приговоре².

С таким мнением согласиться нельзя. Прежде всего в определении кассационной, определении или постановлении надзорной инстанций возможно развитие процесса квалификации путем изменения ее по сравнению с той, какая была дана в приговоре. Вряд ли можно утверждать, что приведение квалификации преступления вышестоящим судом в соответствие с тем, что имело место в действительности, не является «развитием» процесса этой квалификации. Кроме того, статистические данные свидетельствуют, что такое «развитие» или, лучше сказать, «доведение» квалификации до ее логического завершения касается довольно большого процента дел, рассматриваемых в кассационных и надзорных инстанциях. Наконец, «развитие» квалификации преступления в вышестоящих судах ориентирует в определенной мере судебную практику нижестоящих судов, для которых указания кассационной и надзорной инстанций в этой части, хотя они и даются по конкретным делам, приобретают значение принципиальных, формирующих правильный подход к применению уголовного закона.

По этим основаниям следует признать, что изменение квалификаций преступления в вышестоящем суде представляет собой последний, шестой этап квалификации преступления при расследовании и рассмотрении уголовного дела³. На каждом своем этапе квалификация преступления должна быть определена точно и в соответствии с обстоятельствами дела. Это особенно важно, когда речь идет о таком судебном акте, каким является приговор, где применение уголовного закона всегда должно быть мотивировано.

¹ Указ. работа, стр. 209 и сл.

² Там же, стр. 219.

³ Так же решает этот вопрос и Я. М. Брайнин в книге «Уголовный закон и его применение» (М., 1967, стр. 126).

Квалификация преступления, данная в приговоре, может полностью совпадать с той, которая была указана в обвинительном заключении и по которой обвиняемый был предан суду. Однако в результате судебного разбирательства могут выявиться обстоятельства, которые приведут суд к выводу о необходимости изменить первоначальную квалификацию преступления. В связи с этим и возникает вопрос о возможных пределах такого изменения в приговоре. А так как квалификация преступления — это необходимый элемент обвинения, то вопрос об изменении ее есть по существу вопрос о пределах допустимости изменения обвинения в приговоре.

Статья 42 Основ уголовного судопроизводства (ст. 254 УПК РСФСР, ст. 275 УПК УССР) устанавливает, что «разбирательство дела в суде производится только в отношении обвиняемых и лишь по тому обвинению, по которому они преданы суду». Конечно, суд совершенно не ограничен пределами исследования дела, он лишь связан рамками, пределами обвинения, предъявленного обвиняемому.

Однако такое положение вовсе не означает, что советское право устанавливает принцип неизменности обвинения, принцип неизменяемости квалификации преступления в приговоре. Неизменность обвинения противоречила бы основной цели советского судопроизводства — достижению объективной истины по делу. Поэтому если в ходе судебного разбирательства обнаруживаются обстоятельства, дающие основания для изменения первоначального обвинения, то суд обязан это сделать.

Наш закон устанавливает право суда на изменение обвинения, изменение квалификации преступления в ходе движения дела. Однако Основы уголовного судопроизводства и УПК союзных республик провозглашают не абсолютную изменяемость обвинения в суде, а лишь относительную. Относительной она является потому, что изменение обвинения в приговоре возможно не во всех случаях, а лишь при определенных условиях, когда этим не нарушается право обвиняемого на защиту.

Изменение обвинения является актом процессуальным, но выражается он в применении материального права именно в квалификации преступления. При этом правильное применение материального уголовного за-

кона при изменении обвинения диктуется требованиями законности и обоснованности приговора, вытекает из необходимости установления объективной истины по делу. Но тогда, когда такое применение материального закона ухудшает положение обвиняемого по сравнению с первоначальным обвинением, оно в приговоре невозможно, поскольку находилось бы в противоречии с требованиями уголовно-процессуального кодекса, обеспечивающего право обвиняемого на защиту.

Как же разрешается противоречие между необходимостью применить по делу уголовный закон, который бы правильно отражал обстоятельства совершения преступления и при этом усиливал бы ответственность подсудимого, с требованиями УПК об обеспечении права обвиняемого на защиту? Оно устраняется тем, что дело в таких случаях обращается к рассмотрению для предъявления обвиняемому более тяжкого обвинения и рассмотрения его затем в общем порядке.

Тогда же, когда изменение обвинения, связанное с применением в приговоре другого уголовного закона, не нарушает права обвиняемого на защиту, возможно вынесение приговора по новому обвинению, причем приговор этот будет законным и обоснованным.

Обязанность суда изменить обвинение при указанных условиях вытекает из принципа объективной истины.

Указанные исходные положения лежат в основе законодательного регулирования изменения обвинения в советском уголовном судопроизводстве как в первые годы его существования, так и в настоящее время.

Если проследить тенденции развития изменения обвинения в советском уголовно-процессуальном праве, то можно отметить наличие следующих трех этапов. Первый этап (с момента создания советского уголовного процесса до принятия УПК 1922 года) характеризуется тем, что здесь лишь намечаются контуры института изменения обвинения как результат судебной практики народных судов и революционных трибуналов. Второй этап начинается изданием УПК 1922 года и завершается принятием Конституции СССР 1936 года, когда закон и судебная практика допускали изменение обвинения как в сторону смягчения, так и в сторону отягчения, требуя лишь уведомления о том участвующих в деле лиц. Так, ст. 317 УПК 1922 года, как и ст. 313 УПК РСФСР.

1923 года, говоря об изменении обвинения в сторону отягчения, ставили в этом случае направление дела на доследование в зависимость от ходатайства о том кого-либо из участников процесса. Статья 291 УПК УССР 1927 года в качестве альтернативы такого решения предусматривала также возможность, по ходатайству какой-либо из сторон, отложение дела слушанием на три дня. И практика, как в РСФСР, так и в УССР, усматривала нарушение закона лишь тогда, когда суд, изменяя обвинение в сторону отягчения, продолжал дело слушанием и выносил приговор по новому обвинению вопреки ходатайству какой-либо из сторон о направлении дела к доследованию¹.

В связи с принятием Конституции СССР 1936 года начался третий этап изменения обвинения. Так как Конституция в ст. 111 закрепила в качестве конституционного принцип обеспечения права обвиняемого на защиту, судебная практика начала признавать необходимым направление дела к доследованию ввиду изменения обвинения в сторону отягчения во всех без исключения случаях независимо от согласия или несогласия участников процесса на дальнейшее слушание дела по новому обвинению. Именно по этому пути пошли как Верховный Суд РСФСР², так и Верховный Суд СССР. Такое развитие практики нашло свое одобрение на страницах юридической печати, причем делались предложения об изменении нашего законодательства в этом именно направлении³.

С принятием Основ уголовного судопроизводства 1958 года и действующих УПК союзных республик в 1959—1961 гг. завершился третий этап развития уголовно-процессуального законодательства по рассматриваемому в статье вопросу. По действующему законодательству,

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 20 июня 1927 г. («Еженедельник советской юстиции» 1927 г. № 34, стр. 1072); определение Уголовной коллегии Верховного Суда УССР от 21 марта 1925 г. («Собрание определений Уголовной коллегии Верховного Суда УССР», 1925, вып. 2, Харьков, 1925, стр. 183).

² См. определения по делу Кирюхина («Социалистическая законность» 1936 г. № 4, стр. 50); по делу Кузнецова и Кротова (там же, № 2, стр. 46—47).

³ См., например, М. М. Гродзинский, Право обвиняемого на защиту (к разработке нового УПК), «Ученые записки Харьковского юридического института», вып. IX, 1939, стр. 21.

изменение обвинения в сторону отягчения обязательно влечет направление дела на доследование.

Оценивая указанные этапы изменения обвинения, следует отметить, что все более последовательное и все-стороннее обеспечение права обвиняемого на защиту как характерная черта развития всего советского уголовного судопроизводства нашло свое яркое выражение и в регулировании вопросов изменения обвинения.

Статья 42 Основ уголовного судопроизводства (ст. 254 УПК РСФСР, ст. 277 УПК УССР) устанавливает, что «изменение обвинения в суде допускается, если этим не ухудшается положение подсудимого и не нарушается его право на защиту». Таким образом, закон запрещает выносить приговор по новому измененному обвинению, если этим: 1) ухудшается положение подсудимого или 2) нарушается право его на защиту. Отсюда ясно, что, регулируя вопрос о пределах возможного изменения обвинения, закон пользуется двумя критериями.

Первый критерий заключается в ухудшении, отягчении положения подсудимого, что может быть связано: а) с изменением квалификации преступления на более тяжкую или б) с сохранением той же квалификации, но с обнаружением обстоятельств, усиливающих наказание, которое может быть назначено подсудимому.

Установление рассматриваемого критерия происходит на основе норм материального уголовного права, почему он может быть назван критерием материально-правовым.

Вопрос о том, является ли квалификация преступления более тяжкой, чем первоначальная, разрешается прежде всего путем сопоставления санкций соответствующих статей УК. В настоящее время закон содержит два типа относительно-определенных санкций. Наиболее распространенной является санкция, где указан лишь максимум наказания (например, «до пяти лет лишения свободы»). В других случаях УК устанавливает и минимум и максимум наказания (например, «от двух до пяти лет лишения свободы»). Тяжесть квалификации должна определяться размерами максимума санкции. Если же максимумы равны, то следует обращаться к минимуму санкций и путем их сопоставления решить вопрос о тяжести квалификации. Так, ч. 3 ст. 147 УК РСФСР (ч. 3 ст. 143 УК УССР) менее тяжкая квали-

фикация, чем ч. 3 ст. 145 УК РСФСР (ч. 3 ст. 141 УК СССР).

При разнородных наказаниях более тяжкой признается квалификация по той статье УК, которая предусматривает более тяжкий вид наказания, исходя из той последовательности, в которой виды наказаний расположены в ст. 21 УК РСФСР (ст. 23 УК СССР).

Ухудшение положения подсудимого может быть определено именно на основе норм уголовного права и тогда, когда квалификация преступления изменяется на статью закона, дающую право признать подсудимого особо опасным рецидивистом, или на статью закона, предусматривающую преступление, указанное в перечне тяжких (прим. II к ст. 24 УК РСФСР, прим. к ст. 25 УК СССР).

Положениями уголовного права следует руководствоваться и тогда, когда квалификация преступления не изменяется, но обнаруживаются обстоятельства, могущие усилить наказание подсудимому. Сюда относятся случаи, когда изменяется обвинение с приготовления к преступлению на покушение, с покушения на оконченное преступление; случаи, когда лицо, преданное суду как пособник, признается виновным как организатор или исполнитель; когда в суде обнаруживается необходимость увеличить сумму похищенного при сохранении той же квалификации хищения. Здесь положение подсудимого ухудшается ввиду возможности усиления наказания.

Ухудшение положения подсудимого как при изменении квалификации преступления, так и при обнаружении обстоятельств, могущих повлечь усиление наказания, т. е. наличие материальноправового критерия, исключает возможность изменения обвинения в суде, так как иное привело бы к стеснению прав обвиняемого, к нарушению его права на защиту. Но тогда возникает вопрос, почему наряду с рассматриваемым критерием (материальноправовым) закон предусматривает в качестве самостоятельного и другой критерий, запрещая изменять обвинение при нарушении права обвиняемого на защиту. Очевидно, что существуют какие-то случаи, когда ухудшение положения обвиняемого с точки зрения уголовного закона не происходит, но все же право его на защиту оказывается нарушенным. Здесь и всту-

пает в действие второй критерий возможности изменения обвинения, содержание которого определяется тем, нарушается или не нарушается право обвиняемого на защиту. Этот вопрос уже разрешается на основе норм уголовно-процессуального права, почему указанный критерий может быть назван процессуальным.

При его помощи разрешаются случаи изменения обвинения, когда квалификация преступления изменяется в сторону смягчения, и в то же время происходит существенное изменение первоначального обвинения. Эти случаи не могут быть разрешены с помощью материально-правового критерия, так как вопрос о дальнейшем движении дела всецело определяется процессуальными моментами — нарушением (ненарушением) права на защиту.

Для правильного применения процессуального критерия следует выяснить, что понимается под существенным изменением обвинения. Вопрос этот не новый в науке, но он все еще остается дискуссионным¹.

Ранее его пытались решить, обращаясь к признаку однородности преступлений. Такую точку зрения развивал в своем учебнике М. С. Строгович², ее поддержали и другие процессуалисты³.

Представляется, что пользование признаком однородности для решения вопроса о существенности изменения обвинения явно несостоятельно⁴. Указывалось, что изменение обвинения даже тогда, когда менялся родовой объект преступления, не приводило к существенному изменению обвинения, почему такое изменение было возможным в приговоре (например, с ч. 1 ст. 59-3в УК РСФСР 1926 года на ст. 75-1 того же УК — ныне это ч. 1 ст. 85 и ст. 213 УК РСФСР). Приводились примеры, когда, напротив, никакого изменения рода преступления не происходило, а изменение обвинения оказыва-

¹ На это правильно обратили внимание авторы учебника «Уголовный процесс», М., 1969, сноска 3 на стр. 298.

² См. М. С. Строгович, Уголовный процесс, М., 1946, стр. 447.

³ См. В. Я. Дорохов, Изменение обвинения в советском уголовном процессе («Ученые записки Пермского госуниверситета», т. X, вып. 4, 1955, стр. 148); И. М. Гальперин, Изменение обвинения в суде первой инстанции («Социалистическая законность» 1947 г. № 3, стр. 13—14).

⁴ См. М. И. Бажанов, Изменение обвинения в советском уголовном процессе, М., 1954, стр. 3 и сл.

лось существенным (например, со ст. 136 на ч. 1 ст. 141 УК РСФСР 1926 года; ст. ст. 102 и 107 УК РСФСР 1960 года) и невозможным на суде.

Уже после принятия действующих Основ уголовного судопроизводства и УПК союзных республик указание на признак однородности для определения существенности изменения обвинения вновь появилось в нашей литературе. Так, в Комментарий к УПК РСФСР утверждается, что обвинение, существенно отличающееся от первоначального, будет иметь место и в случаях, когда преступления «неоднородны», т. е. имеют различный объект посягательства, или мотив, или форму вины, или способ совершения, если последний предусмотрен нормой УК¹.

Однако это суждение не дает правильного решения вопроса. Получается, что невозможно изменить обвинение с ч. 2 ст. 89 УК РСФСР (участие в хищении путем кражи лицом, заранее обещавшим приобрести похищенное) на ч. 1 ст. 208 того же УК (заранее не обещанное приобретение имущества, добытого путем кражи), так как здесь различны объекты посягательства; что невозможно изменение обвинения со ст. 103 УК РСФСР (умышленное убийство) на ст. 106 того же УК (неосторожное убийство), так как здесь различны формы вины; что невозможно изменение обвинения с ч. 1 ст. 145 УК РСФСР (грабеж) на ч. 1 ст. 147 того же УК (мошеничество), поскольку здесь различен предусмотренный законом способ совершения преступления; что недопустимо изменение обвинения с ч. 2 ст. 206 УК РСФСР (хулиганство, сопровождавшееся, например, нанесением кому-либо телесного повреждения) на ч. 1 ст. 109 того же УК (телесное повреждение, например, на почве семейной ссоры), только потому, что в данных случаях различны мотивы преступных деяний.

Но во всех этих случаях изменение обвинения возможно, так как в перечисленных случаях обвинение изменяется в сторону смягчения ответственности и считать его существенным нет оснований. Вообще, признак

¹ «Научно-практический комментарий к УПК РСФСР», М., 1963, стр. 391, 461. Против признака однородности высказались: М. М. Выдря, Пределы судебного разбирательства и гарантии прав участников процесса (сб. «40 лет советской адвокатуры», Л., 1962, стр. 11); Ф. Н. Фаткуллин, Обвинение и его изменение на суде, Казань, 1963, стр. 134—136.

однородности, взятый из области материального уголовного права, к разрешению вопроса о существенности изменения обвинения неприменим. Существенность изменения обвинения — это процессуальная категория, и определять ее надо исходя из того, как сформулировано первоначальное обвинение и как теперь, изменилась ли его формулировка в результате судебного разбирательства. Все здесь сводится к тому, что существенное изменение обвинения имеет место тогда, когда меняется квалификация преступления в сторону смягчения в силу установления таких новых обстоятельств, против которых обвиняемый не имел реальной возможности защищаться, поскольку они не были составной частью формулировки первоначального обвинения¹.

Таким образом, вопрос о существенности изменения обвинения не может решаться абстрактно, а лишь путем сопоставления первоначальной формулировки обвинения с новой, измененной. Так, например, изменение квалификации со ст. 15 и ч. 1 ст. 117 УК РСФСР на ч. 2 ст. 206 того же УК возможно в том случае, если в первоначальную формулировку обвинения входили указания на фактические признаки состава преступления, предусмотренного ст. 206. С другой стороны, невозможно изменение квалификации со ст. 15 и ст. 102 УК РСФСР на ч. 3 ст. 206, если первоначальная формулировка обвинения не включает в себя указания на хулиганские побуждения, которыми руководствовался обвиняемый.

В том случае, когда никаких изменений в фактических обстоятельствах обвинения не происходит, а лишь меняется в сторону смягчения юридическая квалификация преступления, существенное изменение обвинения не имеет места и возможно вынесение приговора по этой новой квалификации.

Против этого положения выступает Ф. Н. Фаткуллин, считая, что существенное изменение обвинения возмож-

¹ См. М. И. Бажанов, Изменение формулировки обвинения в стадии судебного разбирательства («Социалистическая законность» 1953 г. № 3, стр. 34). Следует заметить, что существенное изменение обвинения возможно и в таких редких случаях, когда квалификация преступления изменяется на статью УК, влекущую за собой такое же наказание, как и при первоначальной квалификации (например, с ч. 2 ст. 191-1 на ч. 2 ст. 206 УК РСФСР).

но «при том же фактическом составе обвинения», но при изменении квалификации преступления. Он приводит пример, когда обвиняемый был предан суду за то, что из хулиганских побуждений угрожал потерпевшему убийством и нанес ему два ранения в руку. Действия виновного были квалифицированы по ст. 15 и п. «б» ст. 102 УК РСФСР (покушение на убийство из хулиганских побуждений). В суде умысел на убийство не подтвердился и суд пришел к выводу, что обвиняемый виновен в угрозе убийством и в хулиганских действиях и на этом основании изменил квалификацию преступления на ст. 207 и ч. 2 ст. 206 УК РСФСР. По мнению Ф. Н. Фаткуллина, изменение квалификации судом здесь неправильно, так как произошло существенное изменение обвинения¹. Однако такое суждение представляется необоснованным. Все фактические обстоятельства в этом случае остались прежними, никакие новые обстоятельства в формулировку обвинения не включены. Изменилась лишь квалификация преступления (и хотя с одной статьи на две, но в сторону смягчения). Поэтому направление здесь дела к рассмотрению не вытекает из закона, так как в данном примере изменение обвинения не ухудшает положения подсудимого и не нарушает его права на защиту. В практике часто в соответствии с законом суды изменяют квалификацию преступления с ч. 2 ст. 92 УК РСФСР (ч. 2 ст. 84 УК УССР) на ч. 2 ст. 170 и ст. 172 УК РСФСР (ч. 1 ст. 165 и ст. 167 УК УССР); с ч. 2 ст. 89 УК РСФСР (ч. 2 ст. 81 УК УССР) на ст. 96 и ст. 200 УК РСФСР (ст. 85 и ст. 199 УК УССР) и т. п. В приведенных случаях ранее предъявленное обвинение в повторном хищении изменяется на обвинение в злоупотреблении служебным положением и халатности или на обвинение в мелком хищении и самоуправстве. Повторность более тяжкого деяния трансформируется, таким образом, в реальную совокупность менее тяжких преступлений. Поэтому усматривать здесь существенное изменение обвинения нет никаких оснований.

Таким образом, с помощью понятия существенности

¹ См. Ф. Н. Фаткуллин, указ. работа, стр. 140—141; его же, «Критерии допустимости изменения обвинения в судебном приговоре» («Социалистическая законность» 1966 г. № 8, стр. 46).

изменения обвинения выясняется и сфера действия второго критерия — критерия процессуального, исходя из которого и решается эта проблема в советском праве.

Сказанному можно подвести следующие итоги. Институт изменения обвинения в советском уголовно-процессуальном праве строится с помощью двух критериев.

Первый критерий — материальноправовой — состоит в установлении обстоятельств, ухудшающих положение обвиняемого, с точки зрения материального уголовного права. Если этот критерий имеет место в деле, изменение обвинения на суде невозможно, приговор по этому новому обвинению не может быть вынесен.

Второй критерий — процессуальный — состоит в установлении обстоятельств, не ухудшающих положение обвиняемого с точки зрения уголовного права, но при изменении обвинения нарушающих право обвиняемого на защиту. И здесь, если этот критерий обнаружен судом, приговор по новому обвинению не может быть вынесен и дело должно быть обращено к дополнительному расследованию.

Общим для обоих критериев является то, что при их констатации нарушается право обвиняемого на защиту. Особенность первого из них заключается в том, что в нем нарушение права на защиту выясняется на основе норм уголовного права. Особенности второго состоят в том, что нарушение права обвиняемого на защиту устанавливается на основе норм уголовно-процессуального права, регулирующих содержание и пределы формулировки самого обвинения.

Изменение обвинения на суде невозможно при установлении в деле хотя бы одного из названных критериев или первого или второго. Это положение выражено в ч. 3 ст. 254 УПК РСФСР, где сказано: «Не допускается изменение обвинения в суде на более тяжкое (первый критерий.— М. Б.) или существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от обвинения, по которому обвиняемый предан суду» (второй критерий.— М. Б.).

Отсюда следует и другой важный вывод: изменение обвинения на суде возможно при отсутствии в деле одновременно обоих критериев, и

первого, и второго. Это положение закреплено в ч. 2 ст. 254 УПК РСФСР, где говорится: «Изменение обвинения на суде допускается, если этим не ухудшается положение подсудимого (отсутствует первый критерий.— М. Б.) и не нарушается его право на защиту» (отсутствует второй критерий.— М. Б.).

Четкое выделение рассматриваемых критериев имеет и другое важное значение. Оно указывает суду тот путь, по которому надо идти, решая вопросы изменения обвинения, и избавляет тем самым суд от возможных ошибок. Это означает, что, обнаружив в ходе судебного разбирательства обстоятельства, требующие изменения обвинения, суд прежде всего обязан выяснить, свидетельствуют ли эти обстоятельства о наличии в деле первого критерия — материальноправового. При положительном ответе на этот вопрос суду нет надобности заниматься установлением второго критерия, и дело должно быть обращено к доследованию. Если же вопрос о наличии первого критерия решен отрицательно, суд должен перейти к выяснению, есть ли в деле второй критерий, запрещающий изменение обвинения, — критерий процессуальный. Если этот критерий устанавливается, дело также должно быть обращено к доследованию. Но если вопрос о наличии второго критерия также решен отрицательно, суд имеет право изменить обвинение и вынести приговор по этому новому обвинению. Такой приговор будет законным, так как в нем правильно применен уголовный закон (новая квалификация преступления) и он вынесен при соблюдении требований процессуального закона, в частности ст. 254 УПК РСФСР (ст. 277 УПК УССР). В то же время данный приговор будет и обоснованным, так как новая юридическая квалификация преступления будет вытекать из обстоятельств дела, полностью соответствовать им, а сам приговор будет правильным по существу, истинным приговором.

Таким образом, точное выяснение содержания критериев изменения обвинения, их значения и соотношения, их последовательное установление в деле обеспечивают вынесение судом законного и обоснованного приговора и тем самым выполнение задач по осуществлению социалистического правосудия.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕГО СУДЕЙСКОГО УБЕЖДЕНИЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Проблема внутреннего убеждения и психологических основ его формирования является одной из дискуссионных проблем в теории советского уголовного процесса и, в частности, в теории судебных доказательств.

Внутреннее убеждение следует рассматривать как определенное психическое состояние сознания лиц, производящих оценку собранных по делу доказательств, как личностное отношение следователя, прокурора и судей к выводам, полученным по существу уголовного дела. Оно всегда рождается в результате доказывания и имеет гносеологический, психологический и этический аспекты.

Как подчеркивает А. Р. Ратинов, внутреннее убеждение в гносеологическом плане является результатом отражения сознанием события преступления и иных обстоятельств, подлежащих установлению по делу. Однако эта характеристика является не совсем полной¹. Так, в работах советских психологов подчеркивается, что сознание и деятельность — это связанные между собой явления, суть связи которых состоит в том, что сознание формируется в процессе деятельности и проявляется в ней, являясь ее результатом².

Следовательно, в плане гносеологическом внутреннее убеждение, с одной стороны, выступает как определенное содержание знаний об искомых фактах по делу (знание вероятности или достоверности), а с другой стороны, оно опосредствуется практической деятельностью следователя, прокурора и судей³.

¹ См. А. Р. Ратинов, Судебная психология для следователей, М., 1967, стр. 140.

² См. С. Л. Рубинштейн, Принципы и пути развития психологии, изд-во АН СССР, 1959, стр. 251.

³ В гносеологическом плане некоторые авторы называют внутреннее убеждение методом оценки доказательств (см., например, В. Д. Арсеньев, Вопросы общей теории судебных доказательств, «Юридическая литература», 1964, стр. 158). С указанной точкой зрения следует полностью согласиться. Вместе с тем нельзя признать

Требования уголовно-процессуальной формы обеспечивают получение достоверных знаний о фактах, входящих в предмет доказывания. Но уголовно-процессуальный закон дает возможность избирать те процессуальные средства к установлению объективной истины, которые при данной ситуации могут наиболее полно выяснить, имело ли место событие преступления, виновность лица, привлеченного к уголовной ответственности, и решить все иные вопросы, возникающие в уголовном деле. Избирательность же самих процессуальных действий обуславливается не только законом, но и внутренним убеждением.

В структуре внутреннего убеждения следует выделить объективные и субъективные элементы. Убеждение всегда субъективно, поскольку является убеждением конкретного лица — следователя, прокурора, судьи. В его формировании играют роль и индивидуальные свойства психологического склада того, кто производит оценку доказательств. Субъективные элементы во внутреннем убеждении связаны не только с индивидуальностью психики, сознанием судей, но и обусловлены избирательностью актов судебного познания. В этом смысле субъективные элементы в структуре исследуемого понятия являются одним из выражений активной, творческой деятельности судей.

Внутреннее убеждение всегда объективно, так как формируется в процессе и на основе полного и всестороннего рассмотрения всех обстоятельств дела в их совокупности и взаимосвязи (ст. 17 Основ уголовного судопроизводства). Поэтому в тех случаях, когда убеждение судей не основано на доказательствах, исследуемых в судебном разбирательстве, оно является не больше чем предположением, и не может быть положено в основу приговора.

Объективность внутреннего убеждения связана не только со своей основой — доказательствами, но и с тем,

приемлемым взгляд М. С. Строговича, который рассматривает внутреннее убеждение как критерий оценки доказательств в уголовном процессе (М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, т. I, изд-во «Наука», 1968, стр. 339). По своему существу внутреннее убеждение не может являться критерием достоверности оценки доказательств, так как объективный критерий — практика в данном случае подменяется критерием субъективным.

что оно является отражением таких свойств фактов, подлежащих судебному доказыванию, которые присущи объекту отражения как собственные его свойства, в том числе и правовые свойства фактов.

Результат познания по уголовному делу может быть истинным или ложным. При истинности результата познания можно говорить об объективности внутреннего убеждения, а при его ложности — о субъективизме убеждения, не отражающем адекватно исследуемых по делу фактов¹.

В процессуальной литературе подчеркивается, что оценка доказательств по внутреннему убеждению означает такой порядок, при котором она завершается категорическими выводами². В этом случае категоричность выводов связывается с их достоверностью. Поэтому и внутреннее убеждение должно быть истинным и достоверным. Однако истинность и достоверность — два тесно связанных, взаимообуславливающих друг друга его качества, и в то же время они являются различными характеристиками данного понятия как знания³.

Истинность внутреннего убеждения характеризует последнее с точки зрения соответствия знания фактам объективной действительности, т. е. содержания знания. Достоверность и вероятность указывают на степень доказательности выводов суда. Достоверным признается вывод, при котором истинность знания о наличии или отсутствии фактов, входящих в предмет доказывания, полно исследована, установлена доказательствами и по внутреннему убеждению судей не нуждается в даль-

¹ В этой связи представляется спорным утверждение П. Е. Недбайло о том, что внутреннее убеждение — всегда только истинное убеждение, а в тех случаях, когда оно неправильно отражает собранные по делу доказательства, является впечатлением (П. Е. Недбайло, Внутреннее убеждение судей и социалистическая законность, сб. «Дальнейшее развитие советской демократии и укрепление социалистической законности», изд-во МГУ, 1958, стр. 33).

² «Теория доказательств в советском уголовном процессе, часть Общая», «Юридическая литература», 1966, стр. 362.

³ На разграничение понятий истинности и достоверности в философской литературе указывает П. В. Копнин, Введение в марксистскую гносеологию, изд-во «Наукова думка», Киев, 1966, стр. 156; в процессуальной литературе — А. Р. Ратинов, Вопросы познания в судебном доказывании («Советское государство и право» 1964 г. № 8); А. Н. Трусов, Судебное доказывание в свете идей кибернетики (сб. «Вопросы кибернетики и право», М., 1967) и др.

нейшем обосновании, а поэтому и исключает всякое иное решение уголовного дела.

Таким образом, достоверность знания о событии преступления как характеристика его доказательности. всецело зависит от сознания судьи, от того, какие явления объективной действительности исследовались судом, какую совокупность доказательств суд установил для обоснования своего конечного вывода, высказанного в приговоре, и на каких конкретно доказательствах обосновано внутреннее убеждение. При этом достоверный вывод — это такой вывод, который однозначен и не имеет степеней своего выражения.

В связи с изложенным представляется неточным определение внутреннего убеждения как «разумной уверенности советских судей»¹. Прежде всего обращает на себя внимание неопределенность такой категории, как «разумная уверенность». Обычно при рассмотрении вопроса о «разумности» убеждения последнее связывается с проблемой сомнений в структуре внутреннего убеждения как результата доказывания². В основу обвинительного или оправдательного приговора суд может положить только достоверное знание или знания, в правильности которых судьи безусловно убеждены (в случае постановления оправдательного приговора за недоказанностью участия подсудимого в совершении преступления).

Поэтому если достоверности, убежденности нет, если факты, уличающие подсудимого, остаются только предположительными, вероятными, иными словами, наличие их вызывает сомнение, то они не могут быть признаны установленными. Поэтому в структуре внутреннего убеждения как результата доказывания нет места сомнениям.

В экспериментальных исследованиях по психологии сознания доказано, что легче создать у человека новое

¹ М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, т. I, стр. 333—349.

² См. М. Марьясин, О толковании сомнений судьями при вынесении приговора («Методические материалы ВЮЗИ», 1948 г. № 2); И. Л. Петрухин, О толковании сомнений в пользу обвиняемого («Вопросы предупреждения преступности», вып. 2, «Юридическая литература», 1965, стр. 41 и сл.).

убеждение, чем изменить уже существующее. Как только сформировано твердое убеждение, с этим связана определенная тенденция по крайней мере временно свертывать дальнейшую познавательную деятельность данного объекта. В работах по психологии восприятия отмечается, что ранее сформировавшееся умозаключение ограничивает поиск, а нередко человек фактически воспринимает то, чего нет в данной ситуации¹.

Подобного рода явления могут иметь место и при рассмотрении судами уголовных дел. Этим, в частности, объясняется тенденциозность, предвзятость со стороны отдельных судей при рассмотрении уголовных дел. Безусловно, указанные моменты затрудняют установление истины в суде, отрицательно сказываются на полноте, объективности, всесторонности исследования фактов и не могут не влиять на достоверность внутреннего убеждения как результата доказывания².

Внутреннее убеждение должно формироваться в ходе рассмотрения дела в результате доказывания, осуществляемого в строгом соответствии с требованиями уголовно-процессуальной формы.

Грубейшим нарушением закона признаются факты, когда судьи до удаления в совещательную комнату высказывают свое мнение по вопросам, которые должны быть разрешены в приговоре³.

Чем же характеризуется процесс формирования внутреннего убеждения как целостного состояния психологической сферы судьи? Главным здесь является то, что «никакие доказательства для суда, прокурора, следова-

¹ См. П. Фресс, Ж. Пиаже, Экспериментальная психология, изд-во «Прогресс», 1966.

² См. Г. Анашкин, Судебная активность и объективность («Советская юстиция» 1967 г. № 7).

³ См., например, определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда СССР от 1 августа 1964 г. по делу Хожалия («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1964 г. № 6, стр. 34). В п. 5 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 25 февраля 1967 г. «Об улучшении организации судебных процессов, повышении культуры их проведения и усилении воспитательного воздействия судебной деятельности» обращено внимание судов на то, чтобы все вопросы, ответ на которые суд должен дать в приговоре, разрешались только в совещательной комнате («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1967 г. № 2, стр. 12).

теля и лица, производящего дознание, не имеют заранее установленной силы» (ст. 17 Основ уголовного судопроизводства). Иными словами, закон не связывает судей предустановленной силой судебных доказательств¹.

Важным психологическим моментом в формировании внутреннего убеждения выступает и то обстоятельство, что исключается всякое внешнее принуждение суда к принятию определенного решения.

Судьи независимы не только в принятии решения по делу в целом, но и в решении вопроса частичного — о силе, значении отдельных доказательств. Судьи также независимы от оценки доказательств, имевшей место в стадии предварительного следствия и предания суду, как и не связаны оценкой доказательств, производимой кассационной и надзорной инстанциями.

Вместе с тем для суда не обязательна оценка доказательств участниками судебного разбирательства; судьи в совещательной комнате при постановлении приговора должны проверить соответствие их мнений собранным по делу доказательствам и требованиям закона (ст. 298 УПК РСФСР).

Определенную роль в формировании внутреннего убеждения судей играет их профессиональный и общественно-политический опыт.

При постановлении приговора суд должен располагать оптимальными знаниями о событии преступления и о виновности лица, его совершившего. Определение оптимальности знаний, достаточных для разрешения рассматриваемого уголовного дела, в принципе сводится к установлению такого момента в исследовании, когда по внутреннему убеждению судей собранных и проверенных по делу доказательств достаточно для достоверной характеристики фактов, входящих в предмет доказывания. В определении указанного момента решающая роль принадлежит профессиональному опыту судьи.

¹ Мы оставляем в стороне вопросы преюдиции, законных презумпций, их роли в формировании внутреннего убеждения. См. об этом П. А. Лу п и н с к а я, Некоторые процессуальные и логические вопросы доказывания в уголовном процессе («Советское государство и право» 1963 г. № 3); И. Л. П е т р у х и н, Внутреннее убеждение суда и презумпции («Советское государство и право» 1964 г. № 3); Р. Д. Р а х у н о в, Внутреннее убеждение и преюдиции («Советское государство и право» 1968 г. № 7).

Избыточная же информация отвлекает внимание судей и участников судебного разбирательства от исследования основных вопросов в уголовном деле, а тем самым снижает и воспитательный эффект судебной деятельности.

В психологическом плане оптимальная достаточность знаний для получения достоверной характеристики фактов, подлежащих установлению по делу, связана с уверенностью судей в правильности сделанных ими выводов.

Сама уверенность в правильности принятого решения должна соотноситься, реализовываться в практической деятельности судьи¹.

Появлению уверенности всегда предшествуют борьба мотивов, выбор определенного решения, проверка правильности этого выбора и осознание практических его последствий.

Осознание последствий принимаемого судьями решения, уверенность в его правильности порождают и чувство ответственности за принятое решение.

Профессиональный опыт судей определяет их готовность, их внутреннюю мобилизованность к выполнению возложенных на них функций по отправлению социалистического правосудия. Готовность, внутренняя мобилизованность судей играет существенную роль в формировании внутреннего убеждения через ценностную ориентацию судьи², через выработку определенной ценностной установки, реализуемой в выводах суда³.

¹ «Психологическое состояние уверенности,— пишет Н. Д. Левитов,— сложно по своей психологической структуре — в нем имеются компоненты познавательные, эмоциональные и волевые» (Н. Д. Левитов, О психологических состояниях человека, М., 1964, стр. 169); см. также И. М. Резниченко, Новый этап в развитии учения о внутреннем судебском убеждении («Ученые записки ДГУ», Владивосток, 1967, вып. 19).

² Ценностная ориентация есть, с одной стороны, конкретное отношение личности к фактам действительности, а с другой — система фиксированных установок, регулирующих поведение в каждый данный отрезок времени (см. В. В. Водзинская, Понятие установки, отношение к ценностной ориентации в социологическом исследовании («Философские науки» 1968 г. № 2).

³ В советской литературе по психологии проблема установки разработана Д. Н. Узнадзе, который исходил из того, что установка личности заключается в определенном отношении к стоящим перед ней целям и задачам практической деятельности, направленной на

Следовательно, базой возникновения установки как позиции личностной ориентации судьи является его общественно-политический и профессиональный опыт. В этом смысле на формирование внутреннего убеждения судей оказывает влияние система фиксированных установок и ориентаций, которые выработались у судьи в результате его профессионального опыта и которые собственно и определяют избирательность его поведения в рамках требований уголовно-процессуальной формы¹.

Система собственных знаний о праве, субъективная оценка судей должны быть проверены в реальных отношениях, каким является, в частности, профессиональный опыт судьи. Значение профессионального опыта состоит в том, что правовые знания судьи превращаются в его личные правовые взгляды, убеждения, словом, в ценностную установку, одним из выражений которой и является внутреннее судейское убеждение. Без преувеличения можно сказать, что судья как личность формируется в процессе осуществления функций по отправлению социалистического правосудия. Следовательно, от того, насколько будет соответствовать целям и задачам социалистического правосудия профессиональный опыт судьи, во многом зависит и правильность формирования его внутреннего убеждения по конкретному уголовному делу.

Внутреннее убеждение складывается в результате общения судей между собой и с участниками судебного разбирательства. Во всех действиях суда и решениях проявляется коллективное внутреннее убеждение.

осуществление целей и задач (Д. Н. Узнадзе, Психологические исследования, изд-во «Просвещение», 1966; Б. И. Хачапуридзе, Проблемы и закономерности фиксированной установки, Тбилиси, 1962). На плодотворность изучения теории установки для решения «чисто» юридических проблем указывают В. Н. Кудрявцев, Причинность в криминологии, «Юридическая литература», 1968, стр. 33; А. М. Яковлев, Взаимодействие личности со средой как предмет криминологического исследования («Советское государство и право» 1966 г. № 2, стр. 56).

¹ Здесь мы не освещаем вопроса, связанного с выработкой так называемого косного стереотипа как одного из негативных последствий профессионализма, так как этот вопрос выходит за пределы настоящей статьи. Ценные замечания в этом отношении содержатся в работах: А. Г. Ковалев, Психологические основы исправления правонарушителей, М., 1968; Н. Радутная, Судьи профессионалы и народные заседатели («Советская юстиция» 1968 г. № 7).

В этом смысле приговор суда, будучи выражением внутреннего убеждения каждого судьи в отдельности, вместе с тем есть и выражение коллективного внутреннего убеждения. При формировании последнего судьи влияют друг на друга, обмениваются мнениями и убеждают друг друга в правильности своего решения¹. Но особая роль в этом процессе принадлежит профессиональному судье как своеобразному «лидеру» судебной коллегии, который в результате высокого уровня специальных знаний и своего положения в судебном разбирательстве может оказывать положительное влияние на народных заседателей при формировании у них внутреннего убеждения. Поэтому при обсуждении вопросов, подлежащих разрешению в приговоре, от профессионального судьи требуется особый такт и строгое выполнение требования закона как в отношении очередности постановки на обсуждение вопросов (ст. 303 УПК РСФСР, ст. 324 УПК УССР), так и в отношении порядка совещания судей (ст. 306 УПК РСФСР, ст. 325 УПК УССР).

Отступление от этих требований может привести к тому, что вследствие давления профессионального судьи на народных заседателей приговор суда будет выражать мнение самого председательствующего².

Как уже указывалось, внутреннее убеждение является целостным выражением состояния сознания судьи.

В этой связи заслуживает внимания концепция А. К. Уледова о состояниях общественного сознания как целостного его проявления, в котором доминирующие

¹ В литературе по психологии выделяются три способа взаимовлияния — сообщение (обмен информацией и опытом), убеждение (направлено на изменение людьми сформировавшихся взглядов), внушение (усвоение определенных положений, в выработке которых человек не принимает участия) и способ отражения внушения — подражание (см. В. Н. Мясищев, Взаимодействие и взаимоотношение людей как предмет социальной психологии, «Тезисы докладов на втором съезде Общества психологов», М., 1963; А. Г. Ковалев, Взаимовлияние людей в процессе общения и формирования общественной психологии, сб. «Вопросы психологии личности и общественной психологии», Л., 1964).

² Интересные данные в этом отношении приводят Н. Радутная Я, Заседатели о своей работе («Советская юстиция» 1966 г. № 17) и польские юристы С. Завадоский, Л. Кубицкий, Народный заседатель в уголовном процессе Польши («Советское государство и право» 1968 г. № 8).

идеи и взгляды, чувства и настроения пронизывают все содержание общественного сознания, придают последнему определенные качества специфического проявления в практической деятельности форм общественного сознания в их целостном выражении¹.

В формировании внутреннего судейского убеждения играют существенную роль политические, правовые, нравственные взгляды советских судей, вследствие чего их внутреннее убеждение выражает правосознание, политическое и нравственное сознание самих судей. В этом смысле во внутреннем убеждении реализуются политические, правовые, нравственные взгляды в их целостном проявлении применительно к рассмотрению и разрешению конкретного уголовного дела.

В. Д. ФИНЬКО, кандидат юридических наук

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРОКУРОРА В КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Вопрос о процессуальном положении прокурора в кассационной инстанции по уголовным делам не новый, но далеко не устаревший. Он до сего времени является дискуссионным в процессуальной литературе. Правильное его разрешение имеет не только теоретическое значение, оно важно и для практики; для правильного понимания и осуществления прокурором своих функций в кассационной инстанции.

Исходным в разрешении данного вопроса является разделяемое всеми авторами положение о том, что прокурор, в какой бы стадии уголовного процесса он ни выступал и какие бы функции при этом ни выполнял, всегда является органом надзора за законностью.

Это прямо вытекает из ст. 20 Основ уголовного судопроизводства, согласно которой прокурор в уголовном процессе осуществляет надзор за точным исполнением законов СССР и обязан во всех стадиях уголовного про-

¹ См. А. Уледов, Структура общественного сознания, изд-во «Мысль», 1968, стр. 253 и сл.

цесса принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона.

Однако формы и виды надзора за законностью меняются в зависимости от того, в какой стадии процесса прокурор выполняет свои функции. Особенности и задачи каждой данной стадии процесса определяют и те формы, в которых надзор прокурора получает свою реализацию. Не останавливаясь на всех формах и видах надзора, осуществляемого прокурором, необходимо отметить один вид его, именно обвинение. Обвинение является существеннейшим видом надзора за законностью, осуществляемого прокурором в уголовном судопроизводстве. И весь вопрос о положении прокурора в кассационной инстанции заключается в том, выполняет ли прокурор, осуществляя надзор за законностью в данной стадии процесса, функцию обвинения или же его деятельность в данной стадии процесса не связана с этой функцией.

Обвинение, как оно определяется многими процессуалистами, представляет собой деятельность уполномоченных на то лиц, направленную на доказывание виновности обвиняемого в целях обеспечения его осуждения и применения к нему заслуженного наказания¹.

Эта деятельность, представляя собой один из видов надзора за законностью в уголовном процессе, находит свое выражение в ряде его стадий, в частности в стадии судебного разбирательства, где прокурор, как это указано в ст. 264 УПК УССР, поддерживает государственное обвинение.

Заканчивается ли функция обвинения в стадии судебного разбирательства или же она продолжается и в следующей стадии процесса, и если это так, то в каких случаях и в какой форме она выражается?

Ряд процессуалистов (и среди них М. С. Строгович) полагают, что функция обвинения заканчивается в стадии судебного разбирательства, что в стадии кассационного пересмотра приговоров прокурор не является обвинителем. «Прокурор,— пишет М. С. Строгович,— участвующий в заседании кассационной инстанции, не является стороной, обвинителем, в отличие от прокурора, вы-

¹ См. М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, т. 1, изд-во «Наука», 1968, стр. 190.

ступающего в суде первой инстанции... он, как орган надзора за законностью, дает суду... свое заключение по вопросу о законности и обоснованности приговора суда первой инстанции, об основательности или неосновательности поданных на приговор кассационных жалоб»¹. Аналогичной точки зрения придерживаются и некоторые другие процессуалисты².

Но в литературе высказана и иная точка зрения, согласно которой в определенных случаях прокурор и в кассационной инстанции выполняет функции обвинения. Эта точка зрения, впервые высказанная М. М. Гродзинским³, кажется нам наиболее правильной, с большей точностью определяющей процессуальное положение прокурора кассационной инстанции. Она нуждается лишь в дальнейшем развитии и обосновании.

В данном вопросе необходимо прежде всего исходить из задач, осуществляемых второй, кассационной инстанцией, которые состоят в проверке по жалобам участников судебного разбирательства и протесту прокурора законности и обоснованности вынесенного приговора. Не рассматривая вторично дело по существу, кассационная инстанция не ограничивается при этом проверкой формальной стороны дела, а проверяет правильность приговора по существу, в том числе и правильность разрешения вопроса о виновности подсудимого. В этом основная особенность советской кассации.

Деятельность прокурора, осуществляющего надзор за законностью вынесенного приговора, может иметь различное выражение.

Прокурор может признать, что вынесенный приговор является законным и обоснованным. В этом случае, если на приговор принесут жалобы участники процесса, он выступает в кассационной инстанции, давая заключение об обоснованности этих жалоб.

Но прокурор может не согласиться с приговором.

¹ М. С. Строгович, Курс советского уголовного процесса, изд-во АН СССР, 1958, стр. 515.

² См., например, «Советский уголовный процесс» под ред. проф. Д. С. Карева, изд-во «Высшая школа», 1968, стр. 402.

³ М. М. Гродзинский, Кассационное и надзорное производство в советском уголовном процессе, Госюриздат, 1953, стр. 23; см. также А. Л. Ривлин, Пересмотр приговоров в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 155.

признать, что суд допустил те, или иные нарушения, однако такие, которые не оказали прямого влияния на вопрос о виновности подсудимого. Так, суд мог назначить наказание виновному, не соответствующее, по мнению прокурора, степени общественной опасности подсудимого и совершенного им преступления. В данном случае прокурор приносит протест на эту часть приговора.

Наконец, прокурор может опротестовать вынесенный приговор в силу допущенных по делу таких нарушений, при наличии которых кассационной инстанции нет необходимости входить в рассмотрение вопроса о влиянии этих нарушений на правильность приговора и которые неизбежно влекут за собой его отмену (ч. 2 ст. 370 УПК УССР).

Во всех этих случаях, принося свой протест на приговор и поддерживая, обосновывая его в заседании кассационной инстанции, прокурор осуществляет функции надзора за законностью, не связанные с обвинением.

Но надзор прокурора за законностью и обоснованностью вынесенного приговора и его деятельность в кассационной инстанции могут получить иное выражение.

В суде первой инстанции прокурор на основе материалов судебного следствия в своей речи окончательно формулирует обвинение.

Суд может не согласиться с обвинением, сформулированным прокурором в его речи, он может полностью отвергнуть его и вынести оправдательный приговор. Он может также признать подсудимого виновным по иной статье УК, нежели та, которую предложил прокурор, либо в пределах, предусмотренных законом, изменить формулировку обвинения, предложенную прокурором.

На такой приговор прокурор приносит протест и будет его обосновывать в заседании кассационной инстанции. Каков же характер деятельности прокурора в этом случае? Он и здесь осуществляет надзор за законностью, но этот надзор прямо связан с обвинением.

В своем протесте, как и в выступлении в заседании кассационной инстанции, прокурор, обосновывая свой протест, будет доказывать, что подсудимый виновен и что суд первой инстанции без достаточных оснований отверг предъявленное им обвинение и вынес оправдательный приговор, либо что суд необоснованно изменил предъявленное им обвинение, либо что суд неправильно

но признал подсудимого виновным не по той статье, по которой обвинение было предъявлено. Во всех указанных случаях прокурор будет добиваться отмены вынесенного приговора, нового рассмотрения дела в целях признания правильным предъявленного им обвинения и осуждения по этому обвинению подсудимого.

Вся эта деятельность прокурора является, несомненно, обвинительной по своему характеру. Надзор за законностью, который прокурор осуществляет и в этих случаях, прямо выливается в функцию обвинения.

Изложенное и определяет процессуальное положение прокурора в кассационной инстанции. Когда прокурор приносит протест на приговор, неправильно разрешивший предъявленное им обвинение, и обосновывает свой протест в заседании кассационной инстанции, он действует как обвинитель. Во всех же других случаях он осуществляет функции надзора за законностью, не связанные с обвинением.

Следует остановиться на тех аргументах, которые приводятся авторами, полагающими, что прокурор ни при каких условиях не осуществляет функций обвинения в кассационной инстанции.

В своей монографии «Проверка законности и обоснованности судебных приговоров», в которой данный вопрос освещается особенно подробно, М. С. Строгович приводит ряд соображений в подтверждение своей позиции: «Точка зрения, согласно которой прокурор... является обвинителем, решительно противоречит характеру, природе и функциям кассационного рассмотрения дела»¹, — пишет автор, имея, очевидно, в виду то обстоятельство, что вторая инстанция не рассматривает дело по существу. Однако, как отмечено выше, кассационная инстанция проверяет правильность приговора по существу и, следовательно, правильность разрешения основного вопроса существа дела о виновности подсудимого. Далее, автор указывает на то, что, если бы прокурор в кассационной инстанции в приведенных случаях выступал в качестве обвинителя, закон предусмотрел бы обязательное участие и защитника.

Вряд ли это соображение может быть принято во

¹ М. С. Строгович, Проверка законности и обоснованности судебных приговоров, изд-во АН СССР, 1956, стр. 180.

внимание. Закон не предусматривает обязательного участия защитника в кассационной инстанции потому, что ни при каких условиях положение подсудимого не может быть ухудшено в кассационной инстанции, вместе с тем открывая широкую возможность для участия защитника, если он явился в суд.

В подтверждение своей точки зрения автор, наконец, ссылается на то, что Положение о прокурорском надзоре в СССР не рассматривает прокурора, выступающего в кассационной инстанции, «как обвинителя, как сторону в процессе».

Действительно, в Положении о прокурорском надзоре в СССР общим образом указывается, что прокурор «дает заключения по уголовным и гражданским делам, рассматриваемым вышестоящим судом по жалобам и протестам» (п. 6 ст. 23). Но Положение о прокурорском надзоре и не призвано исчерпывающим образом определять деятельность прокурора в уголовном процессе, в том числе и в кассационной инстанции. Эта деятельность находит свою регламентацию в уголовно-процессуальных кодексах. Статья же 360 УПК УССР предусматривает, что прокурор в кассационной инстанции не только дает заключения, но и обосновывает свой протест. И если речь идет о том, что он обосновывает свое требование об отмене приговора в целях правильного разрешения предъявленного им обвинения, прокурор выполняет обвинительную функцию. Точку зрения, согласно которой прокурор в кассационной инстанции во всех случаях не выполняет функций обвинения, не является обвинителем, разделяет также И. Д. Перлов. Из многих соображений, приводимых автором в подтверждение своей точки зрения, наиболее существенным является, по-видимому, указание на то, что прокурор в одной и той же стадии процесса не может занимать различное, двойственное процессуальное положение¹.

Вряд ли, однако, это утверждение является приемлемым. Прокурор и в кассационной инстанции выполняет функции надзора за законностью, и это прежде всего определяет его процессуальное положение. Но данная

¹ См. И. Д. Перлов, Кассационное производство в советском уголовном процессе, изд-во «Юридическая литература», 1968, стр. 114.

функция в определенных случаях может выразиться и в обвинении. Такое положение может найти свое проявление не только в стадии кассационного пересмотра. Так, проверяя дело с обвинительным заключением, поступившее к нему от следователя, прокурор в силу ст. 229 УПК УССР вправе составить новое обвинительное заключение, заново сформулировать предъявленное обвинение. В этом случае прокурор, действуя в качестве органа надзора за законностью, выполняет функцию обвинения.

Таким образом, следует признать, что, осуществляя в кассационной инстанции надзор за законностью вынесенного приговора, прокурор в определенных, указанных выше случаях выполняет функцию обвинения. Этот взгляд на положение прокурора в кассационной инстанции соответствует и той фактической деятельности, какую прокурор осуществляет в кассационной инстанции.

А. М. СМЕЦКАЯ, кандидат юридических наук

ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ В ИСКАХ О ВЗЫСКАНИИ АЛИМЕНТОВ

Алиментные обязательства возникают из особого фактического состава, предусмотренного законом; они являются длящимися, непогашаемыми исковой давностью, неразрывно связанными с личностью участников его и непередаваемыми в порядке правопреемства; участники их, как правило, не могут свободно распоряжаться правом на алименты и т. п. Все это предопределяет особенности возбуждения, рассмотрения и разрешения дел по искам о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

Статья 16 Основ законодательства о браке и семье Союза ССР и союзных республик единственным основанием взаимных прав и обязанностей родителей и детей считает происхождение детей, удостоверенное одним из трех способов: 1) записью о браке родителей; 2) установлением отцовства путем подачи совместного заявления отцом и матерью ребенка, не состоящими в браке, в органы загса; 3) установление отцовства в судебном

порядке при отсутствии совместного заявления родителей. Поэтому основой исков о взыскании алиментов является такое обстоятельство, как кровное происхождение детей от родителей¹.

По вопросу об участниках алиментного обязательства ст. ст. 16, 18 Основ законодательства о браке и семье позволяют сделать только один вывод: обязанными в нем являются родители (родитель); управомоченными — несовершеннолетние дети. Поэтому в случае смерти любого из них алиментное обязательство прекращается.

В случае невыполнения родителем (родителями) обязанностей по содержанию детей в добровольном порядке возникает необходимость в предъявлении иска о взыскании алиментов.

Дела о взыскании алиментов на содержание детей вправе возбуждать родитель, усыновитель, прокурор, комиссии по делам несовершеннолетних², опекун, попечитель³.

В теории по-разному определяется процессуальное положение родителя, возбуждающего дело о взыскании алиментов на детей.

Одни авторы считают родителей истцами, полагая, что они непосредственно заинтересованы в исходе дела и являются самостоятельными субъектами алиментного права⁴.

Иное мнение высказывают В. А. Рясенцев, А. А. Добровольский, Г. М. Каратыш, И. М. Ильинская и Л. Ф. Лесницкая. Они полагают, что родитель ребенка, предъявляющий иск о взыскании алиментов, выступает в качестве законного представителя ребенка, поскольку он предъявляет иск не в защиту своего субъективного права, а в силу обязанности защищать интересы ребенка⁵.

¹ Статья 25 Основ законодательства о браке и семье приравнивает усыновление к кровному происхождению.

² См. Положение о комиссии по делам несовершеннолетних в СССР от 30 декабря 1961 г.

³ См. ст. 101 ГПК УССР.

⁴ См. Г. М. Свердлов, Советское семейное право, Госюриздат, 1961, стр. 149—151.

⁵ См. В. А. Рясенцев, Советское семейное право, М., 1956, стр. 163; А. А. Добровольский, Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе, 1958, стр. 106; Г. М. Каратыш, Вопросы советского гражданского процессуального права в судопроизводстве по делам о взыскании алиментов.

Представляется правильной вторая точка зрения, как полностью соответствующая нормам семейного и процессуального права, так как ч. IV ст. 18 Основ законодательства о браке и семье, как и ст. 17 Кодекса законов о семье, опеке, браке Украинской ССР, и ст. 101 ГК УССР ясно и четко указывают, что защита прав и интересов несовершеннолетних детей лежит на их родителях, которые, как и опекуны, попечители, являются законными представителями детей.

В свете действующего законодательства следует признать желательным в развитие п. 3 ст. 5 ГК УССР уточнить в будущем Кодексе о браке и семье круг лиц, имеющих право возбуждать дела о взыскании алиментов, предоставив такое право и органам опеки и попечительства, ФЗМК профсоюзов, органам охраны материнства и детства, органам здравоохранения, органам народного образования и органам загса, а также любому гражданину, у которого ребенок находится на воспитании и содержании.

Ответчиком по делу о взыскании алиментов обычно является тот из родителей, который добровольно не желает участвовать в содержании своих детей, или же оба родителя, если ребенок находится на воспитании у иных лиц, поскольку отец и мать имеют равные права и обязанности в отношении своих детей.

Обязанности родителей по содержанию детей не прекращаются ни в случае отобрания детей, ни в случае лишения родительских прав¹.

Признание брака недействительным также не влияет на права детей, рожденных в недействительном браке, поскольку кровное родство детей и родителей в этом случае не вызывает сомнений.

Только при усыновлении детей родители по происхождению, как правило, освобождаются от обязанности по содержанию своих детей и не могут быть ответчиками по таким делам.

В связи с подготовкой новых республиканских кодексов учеными обсуждался вопрос о том, следует ли в но-

Автореферат, М., 1958, стр. 10—11; И. М. Ильинская, Л. Ф. Лесницкая, Судебное представительство в гражданском процессе, М., 1964, стр. 115.

¹ Ст. 19 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье.

вых кодексах сохранить правило об алиментных обязанностях воспитателей (ст. 42³ КЗоБСО РСФСР, ст. 32¹¹ КЗоСОБ УССР).

А. П. Жюрлис, Я. Н. Шевченко полагают, что в настоящих условиях нет такой необходимости, поскольку ст. 16 Основ дает возможность устанавливать отцовство при совместном воспитании или содержании ответчиком и матерью ребенка¹.

За сохранение правила об алиментной обязанности воспитателя высказались А. И. Пергамент, А. М. Белякова, Л. И. Пацева² и В. А. Рясенцев³, считающие, что правило ст. 16 Основ применяется лишь в отношении детей, родившихся после введения в действие Основ, т. е. с 1 октября 1968 г., а в отношении детей, родившихся вне брака до 1 октября 1968 г., следует иметь в Кодексе статью, аналогичную ст. 42³ КЗоБСО РСФСР, об обязанности платить алименты независимо от кровного родства. Правильной представляется вторая точка зрения. Следует только дополнить ее соображением о том, что по мысли законодателя ст. 42³ КЗоБСО РСФСР (ст. 32¹¹ КЗоСОБ УССР) имела в виду алиментную обязанность именно воспитателя; и лишь запрещение устанавливать отцовство в связи с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. вынудило судебную практику использовать эти статьи для взыскания алиментов с фактических отцов.

В настоящее время правило об алиментной обязанности воспитателей будет применяться только в отношении воспитателей, которыми могут быть родственники или посторонние лица.

Установление отцовства судом возможно как в исковом порядке, так и в порядке особого производства.

Иски об установлении отцовства (ч. III ст. 16 Основ) предъявляются и рассматриваются с участием спорящих сторон по общим правилам искового производства. Основаниями таких исков являются: факт совместного проживания и ведения общего хозяйства матерью ребенка и ответчиком до рождения ребенка или совместное

¹ См. «Советское государство и право» 1969 г. № 2, стр. 140.

² См. там же.

³ См. В. А. Рясенцев, Задачи кодификации семейного законодательства союзных республик («Советское государство и право» 1969 г. № 1, стр. 50—51).

воспитание или содержание ими ребенка. Эти обстоятельства могут быть подтверждены любыми средствами доказывания.

В случае смерти отца детей, родившихся до введения в действие Основ, судом может быть рассмотрено лишь заявление об установлении факта признания умершим своего отца в порядке особого производства.

Однако решения суда как по делам, рассмотренным в порядке искового, так и в порядке особого производства, имеют одно назначение: они служат основанием для регистрации установления отцовства в органах загса.

Поэтому представляется неточным мнение Н. И. Авдеенко о возможности одновременного заявления требования об установлении отцовства и о взыскании алиментов¹.

В целях борьбы с попытками добиться в обход закона уменьшения размера взыскиваемых алиментов закон обязывает суд привлекать или допускать в процесс третьих лиц для обеспечения защиты их имущественных прав².

Так, постановлением Президиума Ивановского областного суда отменено решение суда по иску о взыскании с Назарова в пользу Назаровой алиментов на содержание двух детей, предъявленному, возможно, с целью уклонения Назарова от возмещения ущерба в пользу Московского леспромхоза, с направлением дела на новое рассмотрение в связи с тем, что супруги Назаровы длительное время живут одной семьей³.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1967 г.⁴ и ст. 23 Основ предусмотрели добровольный порядок уплаты алиментов обязанным лицом лично либо через администрацию по месту его работы или получения им пенсии, стипендии по его письменному заявлению.

Практика показывает, что добровольный порядок

¹ См. Н. И. Авдеенко, Подведомственность и подсудность споров о браке и семье по новому законодательству («Правоведение» 1968 г. № 6, стр. 41).

² См. постановление Пленума Верховного Суда СССР от 4 августа 1950 г. «О судебной практике по делам о взыскании средств на содержание детей» (п. 3).

³ См. «Бюллетень Верховного Суда РСФСР» 1968 г. № 3, стр. 14.

⁴ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. № 30, ст. 418.

применяется недостаточно широко, потому что он не гарантирует в полной мере защиту интересов ребенка, так как обязанное лицо в любое время может отозвать свое заявление, не известив об этом взыскателя.

Желательно поэтому предусмотреть в законе дополнительную ответственность должника за задолженность по его вине. Можно также рекомендовать обсуждение неправильного поведения должника в коллективе трудящихся, в общественных организациях.

Дела о взыскании алиментов подведомственны судебным органам: их подсудность определяется по правилам альтернативной подсудности (ст. 126 ГПК УССР), что означает предоставление льготы для истца. Иски же ответчика об изменении размера и сроков уплаты алиментов предъявляются по общим правилам территориальной подсудности.

По искам о взыскании алиментов судья обязан по собственной инициативе разрешить вопрос об обеспечении иска; по искам о взыскании алиментов допускается такой способ обеспечения иска, как наложение ареста на заработную плату, доходы колхозников за труд в колхозе, пенсию, стипендию и пособие по временной нетрудоспособности (ст. ст. 149—152 ГПК УССР) в целях обеспечения интересов детей. В этих же целях судья вправе постановить определение о взыскании алиментов до разрешения дела по существу в случае, когда этого требуют интересы ребенка (ст. 220 ГПК УССР).

Только по делу о взыскании алиментов ответчик может быть оштрафован и подвергнут принудительному приводу в суд при неявке его в судебное заседание без уважительной причины¹.

Сейчас, в связи с возможностью установления отцовства, недобросовестные ответчики будут уклоняться от явки в судебное заседание, поэтому представляется желательным распространение правила ст. 174 ГПК УССР и на случаи рассмотрения дел об установлении отцовства.

Судебное решение по иску о взыскании алиментов как акт защиты прав несовершеннолетних детей имеет ряд особенностей.

1. Оно подлежит обязательному немедленному ис-

¹ См. ст. 174 ГПК УССР.

полнению в пределах суммы платежа за один месяц (п. 1 ст. 217 ГПК УССР), причем приостановление исполнения этих решений должностными лицами, имеющими право приносить протест в порядке надзора, запрещено¹.

2. После вступления решения о взыскании алиментов в законную силу не всегда наступает такое последствие, как исключительность, так как в соответствии с ч. V ст. 231 ГПК УССР после вступления решения о взыскании алиментов в законную силу каждая сторона по делу вправе предъявить новый иск с требованием об изменении размера и сроков уплаты платежей в связи с изменением обстоятельств, влияющих на размер и сроки платежей.

Судебная практика приходит к выводу, что и заявление о прекращении взыскания алиментов в связи с изменившимися обстоятельствами должно разрешаться в порядке искового производства, а не по правилам приостановления исполнительного производства².

3. Поворот исполнения решений по алиментным делам не допускается независимо от того, в каком порядке отменено решение, кроме тех случаев, когда решение было основано на подложных документах либо заведомо ложных сведениях истца (ст. 422 ГПК УССР).

Статья 22 Основ законодательства о браке и семье сохраняет принцип взыскания алиментов на содержание несовершеннолетних детей в долеом отношении к заработку (доходу) родителей. Однако наряду с этим Основы, идя навстречу пожеланиям практики и учитывая мнения, высказанные в литературе, закрепили право суда уменьшить в ряде случаев размер долей.

В практике давно вносились предложения о применении правил взыскания алиментов в твердой денежной сумме с колхозников, а также с лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов снижением заработка до минимума; рекомендовалось установить средний размер твердых денежных сумм, а также их минимум и максимум с уче-

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда СССР от 21 марта 1968 г. («Бюллетень Верховного Суда СССР» 1968 г. № 3, стр. 18).

² См. постановление Президиума Сахалинского областного суда по иску Ключник М. М. к Ключник Г. М. о прекращении взыскания алиментов в связи с лишением ответчицы по делу родительских прав («Бюллетень Верховного Суда РСФСР» 1969 г. № 2, стр. 14—15).

том местных условий, что упростило бы исполнение решений, сократило бы количество жалоб по алиментным делам, покончило бы с получением непомерно больших или малых алиментных сумм, взыскиваемых в долевом отношении¹.

С предложением об установлении твердого размера алиментных сумм в отношении лиц, уклоняющихся от их уплаты, следует согласиться, так как оно направлено на борьбу с злоупотреблением ответчиков; полезным является и предложение об установлении максимума платежей, так как оно соответствует целевому характеру алиментов — как средств на содержание ребенка. Предложение об установлении минимума платежей наряду с установлением среднего размера их недопустимо, так как это нарушило бы право детей на равное обеспечение их потребностей.

Заслуживает внимания предложение об установлении в Кодексах норм, предусматривающих взыскание алиментов с лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов путем перехода на нижеоплачиваемую работу, с заработка, который они имели к моменту перехода на новую работу², однако при этом следует учесть невозможность выхода за пределы взысканий, установленные ст. 404 ГК УССР.

Из сказанного следует сделать вывод о том, что алиментные права несовершеннолетних детей гарантируются системой норм как материального, так и процессуального права.

*В. В. СТАШИС, кандидат юридических наук,
А. В. СЕНЧИН*

К ВОПРОСУ ОБ ИЗУЧЕНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Работая над проблемой исследования эффективности мер, применяемых для исправления несовершеннолетних правонарушителей, лаборатория по изучению причин

¹ См. В. Погорелко, Порядок стягнення аліментів потребує змін («Радянське право» 1965 р. № 7, стр. 65—66).

² См. «Советское государство и право» 1969 г. № 2, стр. 140.

преступности Харьковского юридического института предприняла попытку провести параллельно и выяснение обстоятельств, обусловивших совершение преступлений подростками, освобожденными от уголовной ответственности или осужденными к отбыванию наказания, не связанному с лишением свободы.

В этих целях была разработана специальная анкета, состоящая из трех разделов; она представляла собой как бы трехэтапную программу исследования. Первый раздел анкеты содержал вопросы, касающиеся условий жизни и воспитания подростка до совершения преступления. Второй раздел предусматривал данные о характере преступления подростка, месте, времени и обстановке его совершения, соучастниках и т. д. В третьем разделе отражались сведения, характеризующие сам процесс исправления и перевоспитания подростков, применяемые к ним формы общественного воздействия и их результативность.

С помощью этой анкеты сотрудники лаборатории с участием студентов обследовали в г. Харькове около двухсот несовершеннолетних правонарушителей. Эта работа проводилась в ходе практических занятий, на которых студенты под руководством преподавателя изучали судебные-следственные материалы. Необходимые сведения были получены и отражены в анкете при опросе самого подростка, его родителей, сверстников, учителей и представителей общественных организаций по месту учебы или работы правонарушителя.

Материалы исследования свидетельствуют, что из общего комплекса обстоятельств, отрицательно влиявших на нравственное формирование правонарушителей, наибольший процент (74%) приходится на недостатки воспитания в семье, школе, производственном коллективе, а 26% составляют другие факторы.

Изучение всех полученных данных помогло конкретизировать обстоятельства неблагоприятного воздействия на моральный облик несовершеннолетнего правонарушителя, содержащиеся в недостатках воспитания:

в семье — пьянство родителей, безнравственное их поведение; стяжательство членов семьи; грубость по отношению к ребенку; бесконтрольность за проведением свободного времени, кругом друзей и учебой; безразличное отношение родителей к пробуждающимся у ребенка

полезным интересам; недостаточный образовательный и культурный уровень родителей и т. п.;

в школе — недостаточная связь учителей с родителями школьников из неблагополучных семей; недостатки индивидуальной работы с трудновоспитуемыми учащимися; отсутствие работы по изучению психологических и возрастных особенностей школьников и привитию им умения противостоять вредным влияниям; слабое вовлечение школьников в различные кружки, спортсекции и упущения в организации их досуга в свободное от занятий время; отсутствие у учеников элементарной правовой осведомленности и т. п.;

в производственном коллективе — безразличие к приобретению подростками желаемой специальности, их бытовым нуждам, аморальному поведению; непривитие интереса к труду; вовлечение взрослыми несовершеннолетних в распитие спиртных напитков; слабая работа по охвату подростков различными формами обучения; нежелание заниматься вовлечением подростков в общественную жизнь и игнорирование их возрастных особенностей при организации досуга и т. п.

Пагубно воздействовали на формирование морального облика подростков и такие обстоятельства, как бесцельное времяпрепровождение во дворе и на улице, плохая организация культурно-просветительной работы по месту жительства (красных уголков, спортплощадок и т. п.), влияние неработающих и бросивших учебу подростков.

Известно, что первичной социальной ячейкой является семья, в которой закладывается основа нравственного формирования ребенка как личности. Там, где между родителями были нормальные взаимоотношения, где они служили примером моральной чистоты, доброжелательности, честности, справедливости, где проявлялась забота о культурном уровне и образовании подростка, там случаи правонарушений со стороны детей были почти исключены.

Пьянство, безнравственное поведение родителей часто вызывали между ними ссоры и скандалы, отвлекали от воспитания детей. В ряде случаев такое поведение родителей травмировало детей морально. 70,8% обследованных несовершеннолетних злоупотребляли спиртными напитками, причем 20% употребляли их с 14-летнего

возраста, многие подростки познали половую жизнь до 16-летнего возраста.

Отрицательное влияние оказывал на нравственное формирование личности подростков низкий образовательный и культурный уровень родителей (только у 10% отцы имели среднее и у 5% — высшее образование, матери — соответственно у 15 и 2,5%), что не всегда позволяло им понять запросы, желания и стремления ребенка. Очевидно, этим и объясняется тот факт, что во многих семьях не были созданы необходимые условия для занятий, детям не оказывалась надлежащая помощь, не всегда разделялась радость успехов школьника, не было должного контроля за выполнением домашних заданий и за поведением в свободное от занятий время, старшие не являлись советчиками в выборе друзей и т. п.

В семье, где не было радости, а царила атмосфера черствости, отчужденности, дети оказались вне поля зрения семьи, постепенно удалялись от своих родителей и находили приют у людей с антиобщественными взглядами (44%), под влиянием которых утрачивали интерес к учебе (65%), пропускали уроки, бесцельно проводили время, некоторые из них (12%) играли в карты и т. п.

Утратив влияние и контроль над ребенком, чувствуя свое бессилие удержать его от вредного влияния улицы, не все родители обращались за помощью к педагогам (в 73% случаев родители очень редко бывали в школе или вообще ее не посещали) и лишь немногие устанавливали необходимый контакт со школой.

Некоторые родители пытались восполнить пробелы воспитания мерами физического воздействия, грубостью. Однако это вызывало только ненависть у детей к семье. Подросток, испытавший такое наказание от родителей, как правило, не боится ни детской комнаты, ни милиции, ни суда, ни трудовой колонии. У него утрачивается восприимчивость к добру и вообще к человеческой красоте.

Более 1/3 обследованных правонарушителей воспитывались в неблагополучных семьях. Каждый пятый из них имел одного родителя, чаще всего мать. При этом в 90% случаев семьи распались вследствие оставления их отцами. Уход родителя из семьи воспринимается ребенком весьма болезненно, и это создавало у него нездоровую психологическую настроенность.

Это не значит, что нахождение в неблагополучных

или распавшихся семьях во всех случаях влечет за собой деморализацию детей. Напротив, можно привести немало примеров, когда в таких формально «неполноценных» семьях дети воспитываются в духе высокой коммунистической морали.

Вторым после семьи коллективом, в котором будущий советский гражданин формируется как личность, является школа. Именно школа должна найти противодействие условиям неблагоприятной семейной обстановки и этим парализовать ее отрицательное влияние на сознание несовершеннолетнего.

Однако некоторые школы, увлекаясь массовыми формами работы, недостаточно уделяют внимания индивидуальному подходу к каждому ученику. Вследствие этого такие общие мероприятия часто не охватывали тех детей и подростков, которые больше всего нуждались в педагогическом и общественном воздействии. Достаточно указать на тот факт, что на многие случаи отрицательного поведения учащихся непосредственно в школе (46%) учителя не реагировали, а в 45% случаев не интересовались поведением учеников из неблагополучных семей по месту их жительства.

При ознакомлении с планами воспитательной работы школ не было замечено стремления к изучению психологии и характера так называемых «трудных» подростков-учеников. Очевидно, этим и объясняется, что ни в одной школьной характеристике, представленной в связи с расследованием конкретного дела, не было данных о психологии правонарушителей, а между тем школа не только должна изучать психологию детей, но и быть в этом вопросе наставником для родителей, помогая воспитывать в ребенке высокие нравственные качества.

Формальное отношение педагога к своим обязанностям, незнание условий жизни учеников, отсутствие индивидуального подхода не дают ему возможности избрать в подобных случаях правильную воспитательную позицию. В результате принимаемые им меры могут вызвать отрицательную реакцию, усилить нежелательные взгляды и настроения.

Не во всех школах педагогические коллективы уделяли должное внимание вопросу об успеваемости. В результате 20% обследованных подростков вообще не успевали, а 65% учились посредственно. Многие из

них (40%) оставались на второй и третий год в одном классе.

Слабое вовлечение школьников в общественную жизнь (61% обследованных подростков не состояли в кружках, спортсекциях и т. п.) не возбуждало у них стремления к участию в полезных мероприятиях в свободное от занятий время и не отвлекало их от улицы, а это в свою очередь лишало педагогов возможности познать желания, интересы, психологические особенности учащегося и выбрать более удачный метод воспитательного воздействия.

У подростков замечено отсутствие элементарной правовой осведомленности. Между тем такие познания должны помочь им приобрести уверенность, противостоять вредным влияниям, предвидеть возможные неблагоприятные последствия своей недисциплинированности.

В результате недостатков воспитания в семье и школе 74% обследованных подростков до совершения ими правонарушений оставили школу.

Огромное значение для формирования нравственных качеств личности несовершеннолетних имеет их трудовое участие в производстве. Поэтому упущения семьи и школы должны, конечно, были восполняться производственными коллективами, так как многогранная его жизнь и совместный полезный труд являются подлинной школой коммунистического воспитания.

К сожалению, не ко всем поступившим на работу подросткам проявлялось должное внимание как в плане их бытовых условий, так и трудовой деятельности. Подростки не всегда обеспечивались постоянным местом работы, часто их использовали на различных подсобных операциях, вследствие чего они не повышали своей квалификации (45%), утрачивали интерес к труду, часто меняли место работы.

Разумеется, сам по себе факт пребывания подростка на производстве еще недостаточен для его воспитания. Только труд в сочетании с повышением образовательного и культурного уровня может способствовать привитию высоких нравственных качеств. Между тем лишь 34% обследованных подростков, работающих на производстве, совмещали работу с учебой в вечерних школах.

В работе с подростками не учитывалась психология ребят, стремящихся показать себя взрослыми. Ведь они

находились на производстве в одинаковых условиях со всеми рабочими и поэтому пытались подражать во всем старшим. Однако уровень возрастного развития ребят (нетвердость характера, слабОВОлие и т. д.) не всегда позволял им отличить хорошее от плохого, и поэтому они часто попадали под влияние людей с отсталыми взглядами и настроениями. Имея деньги и пользуясь отсутствием контроля за их расходованием, 70% из числа обследованных подростков пристрастились к спиртному и на этой почве многие из них (22%) нарушали трудовую дисциплину и допускали неблагоприятные поступки. Общественные организации предприятий не всегда своевременно реагировали на такие проявления подростков и тем самым не использовали имеющиеся в их распоряжении средства общественного воздействия.

Факторы невнимания семьи, школы и производственного коллектива к развитию и удовлетворению здоровых потребностей ребят, присущих их возрасту, объективно создавали условия неблагоприятного нравственного формирования обследованных подростков.

Антиобщественные взгляды и привычки подростка еще не свидетельствуют о том, что в его сознании непременно с фатальной неизбежностью появится решимость совершить преступление. Материалы обследования показывают, что перерастание антисоциального поведения подростка в противоправные действия происходит, как правило, под воздействием определенной конкретной жизненной ситуации. Однако конкретная ситуация в свою очередь непосредственно не порождает преступления подростка, она может стать «движущей силой» лишь во взаимодействии с его взглядами, привычками и другими индивидуальными чертами. Именно совокупность этих свойств несовершеннолетнего, реагирующего на создавшуюся ситуацию, и определяет механизм взаимозависимой связи неблагоприятного нравственного формирования и сложившейся внешней обстановки¹.

Так, сам факт, что более 50% обследованных правонарушителей совершили хищение, еще не доказывает, что побудительным мотивом у них были материальные затруднения.

¹ См. В. Н. Кудрявцев, Причинность в криминологии, М., 1968, стр. 39.

Исследование обстоятельств совершенных хищений показало, что в результате бесцельного времяпрепровождения у преобладающего большинства подростков, неправильно воспитанных в нравственном отношении, возникали побуждения в противоправном приобретении средств для непозволительных развлечений, пьянства и т. п.

Представляют определенный интерес и возрастные данные обследованных несовершеннолетних правонарушителей: 80% из них имели возраст от 16 до 18 лет, работающих было в два раза больше, чем правонарушителей — учащихся в дневных школах. Эти данные свидетельствуют о том, что когда подросток обучался в школе, ему, видимо, уделялось больше внимания со стороны педагогов и семьи, а поступив на производство, он в глазах окружающих стал казаться взрослым, полностью самостоятельным и внимание к его поведению было ослаблено.

80% обследованных подростков участвовали в групповых преступлениях. Группы состояли из двух человек в 36% случаев, из трех — в 24%, из четырех и более человек — в 40%. При этом в группах от трех и более человек, как правило, в роли организатора или подстрекателя преступления выступали взрослые. Обращает на себя внимание и тот факт, что в 65% случаев группы формировались по месту жительства.

46% из общего числа преступлений совершены подростками вечером и 41% — ночью. Здесь сказались, очевидно, и недостатки наружной службы милиции и штабов народных дружин города, не обеспечивших соблюдения постановления горсовета, запрещающего подросткам находиться на улицах после 23 час.

Параллельные исследования обстоятельств неблагоприятного нравственного формирования личности подростков и сложившейся конкретной ситуации позволили глубже изучить процесс исправления несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности или осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы, детально проанализировать деятельность государственных органов и общественных организаций по устранению источников, влиявших на деморализацию подростков.

Материалы обследования позволяют сделать вывод,

что запоздалое применение воспитательных мер приводит к наращиванию и закреплению проникших в сознание подростков дурных наклонностей и антиобщественных черт характера. Исправление такого молодого человека представляет определенную трудность и усложняет выбор воспитательных средств.

Только своевременным, удачным избранием и фактической реализацией мер воспитательного характера комиссиями по делам несовершеннолетних, детскими комитетами милиции и другими управомоченными государственными органами и общественными организациями при их взаимном контакте достигается цель перевоспитания подростка.

По данным проведенного нами обследования, в результате такой деятельности 55% освобожденных от уголовной ответственности твердо встали на путь исправления.

Среди неисправившихся подростков немало таких, в отношении которых следователи при решении вопроса об освобождении их от уголовной ответственности не направляли в порядке ст. ст. 8—10 УПК УССР материалы на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних, товарищеских судов и не передавали виновных на поруки (20%). Следовательно, не в полной мере были использованы предусмотренные законом средства воспитательного воздействия на подростков-правонарушителей.

Некоторые должностные лица недооценивают роль коллектива в исправлении подростков и поэтому уклоняются от обсуждения поведения переданных на перевоспитание правонарушителей. Имеются случаи, когда выносимые следователем постановления о перевоспитании правонарушителей силами общественности не направлялись по месту их исполнения и поэтому никаких мер воздействия к таким подросткам не применялось.

При применении мер воспитательного воздействия некоторые комиссии по делам несовершеннолетних затягивают рассмотрение материалов. В сроки до 15 дней было рассмотрено 68% дел, до двух месяцев — 15%, до трех месяцев и более — 6%, а в отношении 11% подростков материалы вообще не рассматривались. При этом вынесенные решения комиссиями не всегда исполнялись. Только 55% из них были выполнены полностью, 35% —

частично, а 10% оказались невыполненными. На момент обследования комиссии не располагали никакими данными о судьбе несовершеннолетних в 40% случаев из общего числа рассмотренных ими дел.

Не все комиссии по делам несовершеннолетних устанавливают необходимые контакты с государственными органами и общественными организациями, ведущими борьбу с правонарушениями подростков.

В профилактической работе комиссий по делам несовершеннолетних, в работе коллективов предприятий и школ не всегда учитывается, что, если подросток не учится, это пагубно сказывается на его нравственном формировании. Среди несовершеннолетних правонарушителей, переданных на перевоспитание, 40% нигде не учились, а 7% прекратили занятия после освобождения от уголовной ответственности и передачи их на перевоспитание. Таким образом, 47% несовершеннолетних вообще не повышали свой общеобразовательный уровень и большинство из них свободное от работы время не занимались полезным делом, что, безусловно, отрицательно влияло на процесс их исправления.

Обследование показало, что такая форма перевоспитания, как индивидуальное шефство над подростками, используется еще недостаточно, особенно редко применяется шефство по месту жительства (5%), а на производстве оно иногда носит формальный характер.

Обследованием выявлены недочеты, заключающиеся в том, что в процессе исправления правонарушителей не всегда учитываются и устраняются источники, способствовавшие их деморализации и продолжавшие отрицательно влиять на их исправление. Так, 38% освобожденных от уголовной ответственности подростков продолжали встречаться с соучастниками преступлений или лицами, под влиянием которых несовершеннолетние стали на преступный путь.

Решая сложную проблему отрыва перевоспитуемого несовершеннолетнего от вредного воздействия микросреды, в первую очередь следует принять меры по разобщению группы. Можно оградить перевоспитуемого от влияния группы путем перемены его места жительства, учебы, работы или под воздействием индивидуального шефа либо в конечном счете в зависимости от степени деморализации и семейных условий жизни путем направ-

ления подростка в специальное воспитательное учреждение.

При выборе таких мер нельзя допускать крайностей. В этом отношении прав Г. М. Миньковский, который пишет, что «принципиально неправильным был бы, в частности, вывод, что в случае совершения правонарушения подросток должен быть обязательно изъят из семьи. Система мер по линии школы, общественных организаций, органов власти должна прежде всего быть направлена на оказание помощи семье в усилении надзора за подростком и на восполнение — с учетом занятости родителей — пробелов этого надзора»¹.

В ходе обследования принимались меры по устранению выявленных недостатков, препятствующих нормальному перевоспитанию подростков. Обследователи доводили до сведения административных органов о случаях, когда их решения об исправлении подростков силами общественности не исполнялись, обращались в комиссии по делам несовершеннолетних за содействием о трудоустройстве или определении на учебу правонарушителей.

Борьба за устранение причин, порождающих правонарушение, неразрывно связана с требованием уделить максимум внимания человеку, обеспечить постоянную заботу о нем, приложить все усилия к тому, чтобы помочь каждому оступившемуся или попавшему в беду. В первую очередь это относится к несовершеннолетним, недостаточность жизненного опыта и навыков поведения в обществе которых, а также особенности психики подростков осложняют их положение, снижают возможности самостоятельно преодолеть возникшие трудности.

В. А. ЧЕФРАНОВ, кандидат философских наук

ОПЫТ КОНКРЕТНО-СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ АЛКОГОЛИЗМА²

Цель всякого конкретно-социологического исследования — выяснение механизма действия общесоциологических законов в конкретных сферах и обобщение полу-

¹ «Вопросы криминалистики» 1964 г. № 10, стр. 133.

² По материалам г. Харькова.

ченных результатов. Но для того, чтобы это исследование было успешным, необходима разработка так называемой конкретной (или частной) методики исследования, представляющей собой детализацию общепсихологической методологии применительно к специфике объекта и обеспечивающей «технику» проведения этих принципов в конкретно-социологическом исследовании.

В последние годы методика конкретно-социологических исследований все более совершенствуется. В настоящее время она включает в себя совокупность приемов, средств, способов, дающих возможность изучать и обрабатывать фактический материал. К числу этих приемов можно отнести анализ статистических данных и документов, внутреннее и внешнее наблюдение, проведение научно-теоретических конференций и коллективных собраний, устные и письменные опросы (анкетирование и интервьюирование). Не вдаваясь в детальную характеристику перечисленных приемов, отметим, что социологическое исследование может считаться полноценным лишь при условии комплексного использования всех методов. Однако это не исключает такого положения, когда отдельным методам отдается некоторое предпочтение, что обусловлено стремлением в максимальной мере учесть особенности той сферы социальной действительности, которая исследуется.

В настоящей статье речь пойдет об опыте конкретно-социологического исследования проблемы алкоголизма.

Социальный аспект данной проблемы предполагает не только и не столько выяснение общественной вредности алкоголизма, которая не вызывает сомнений ни у медиков, ни у юристов, ни у педагогов, сколько изучение тех причин, которые его порождают. Только в этом случае можно говорить о разработке и проведении мероприятий, направленных на искоренение этого зла. Борьба за искоренение алкоголизма в свою очередь означает постепенную ликвидацию одного из существенных условий совершения опасных преступлений, и в этом заключается криминологическое значение разработки данной проблемы.

Важнейшей методической предпосылкой при ее решении должно быть признание ошибочности распространенного в прошлом тезиса о том, что социалистическое общество не имеет внутренних причин отрицательных.

явлений, что все они представляют собой наследие прошлого, пережитки старого. Как справедливо отмечает А. С. Шляпочников, «переносить корни все еще имеющих у нас отрицательных явлений в прошлое, независимо от их характера,— значит вычеркивать из реальной действительности то, что может сегодня порождать эти явления, значит закрывать на это глаза, забывая о сложности обстановки, в которой осуществляется строительство коммунизма, об особенностях первой фазы коммунистического общества и присущих ей неантагонистических противоречий»¹.

Сказанное предопределило характер и программу организованного нами социологического исследования алкоголизма, которое проводилось следующим образом. Используя метод выборочной совокупности, мы взяли в качестве объекта исследования группу лиц, попавших в Харьковский городской вытрезвитель № 1, в количестве, превышающем тысячу человек. Основу этой группы составляет «обычный тип» вытрезвляющегося, но не хронические алкоголики.

Одним из методов исследования был анкетный опрос. Наряду с этим практиковались непосредственные беседы с лицами изучаемой категории, т. е. метод интервьюирования. При этом мы исходили из того, что «любая анкета в силу неизбежной стандартизации вопросов» (а в нашем случае — и ответов) «дает исследователю более поверхностную информацию, чем «свободное», не стесненное жесткими рамками интервью»². Мы занимались также сбором и анализом некоторых статистических материалов органов милиции и торговых учреждений о количестве лиц, побывавших в вытрезвителе в течение нескольких лет, о динамике штрафов за различные правонарушения, связанные с пьянством, о суммах затрат населения Харьковской области на вино-водочные изделия и др.

Опрос лиц, попавших в вытрезвитель, производился при их выписке из этого учреждения (преимущественно

¹ А. С. Шляпочников, Проблемы изучения причин преступности («Вопросы философии» 1966 г. № 1, стр. 15).

² А. Л. Свенцицкий, Интервью как метод конкретного социологического исследования («Философские науки» 1965 г. № 4, стр. 37).

лицами, имеющими медицинское образование) с участием социолога, а иногда и без него. Основным в анкете был вопрос: «По какой причине вы принимали спиртные напитки?». Здесь же предлагались следующие варианты заранее подготовленных ответов.

1. Соблюдение «питейных» обычаев, традиций (семейное торжество, знаменательная дата в жизни, радостное событие и т. д.).

2. Влияние членов семьи, товарищей.

3. Неудачи или неприятности по работе.

4. Супружеские или семейные неурядицы.

5. Душевное потрясение, вызванное каким-либо личным горем (смерть родственников или близких, болезнь опрашиваемого и т. д.).

6. В порядке «развлечения».

7. Другие причины (укажите, какие именно).

Анкета предусматривала также получение некоторых сведений, относящихся к характеристике личности опрашиваемых: возраст, образование, семейное и социальное положение, заработная плата, какой раз попадает в вытрезвитель.

Конечно, перечисленные в анкете ответы еще не могут дать полного представления о причинах алкоголизма. Они, скорее, указывают на непосредственные обстоятельства, которые обусловили данный случай пьянства. Исследование пьянства как социального явления не исключает, а, наоборот, предполагает дальнейшее продвижение к выяснению вопроса о том, что кроется за этими внешними причинами.

Анализ полученных нами данных проводился следующим образом. Вся группа была разделена на семь «горизонтальных» (в соответствии с распределением ответов) и пять вертикальных подгрупп по признакам возраста, образования, семейного положения, социального положения и размера получаемой заработной платы (пенсии, стипендии).

На первом этапе исследования выяснялись зависимости, складывающиеся во всей массе обследованных в целом, и давалась наиболее общая их характеристика.

На втором этапе анализа мы стремились к выяснению зависимостей, складывающихся между непосредственными причинами принятия алкоголя и показателями возрастного, социального, семейного и иного порядка.

Ответы на вопрос о том, «по какой причине вы принимали спиртные напитки», распределились следующим образом:

1. Соблюдение «питейных» обычаев, традиций (семейное торжество, знаменательная дата в жизни, радостное событие и т. д.) — 7% (к общему числу ответов).

2. Влияние членов семьи, товарищей — 29%.

3. Неудачи или неприятности по работе — 3%.

4. Супружеские или семейные неурядицы — 7%.

5. Душевное потрясение, вызванное каким-либо личным горем (смерть близких или родственников, болезнь опрашиваемого и т. п.) — 4%.

6. В порядке «развлечения» — 44%.

7. Другие причины — 7%.

Как видно из приведенных данных, наименьшее число ответов приходится на «неудачи или неприятности по работе». Это и понятно: в условиях социалистического общества, характеризующегося отношениями товарищеского сотрудничества и взаимопомощи, люди легко могут найти возможность сравнительно безболезненного разрешения различного рода недоразумений и конфликтов, возникающих в процессе трудовой деятельности, не прибегая при этом к искусственным мерам своего утешения, в частности к алкоголю.

Вообще же «неудачи или неприятности по работе» как причина алкоголизма иногда являются результатом неудовлетворенности работой, связанной с ненормальными отношениями работников с администрацией, но чаще всего они связаны с некоторыми особенностями личности (недостаточный уровень специальной и общей подготовки, препятствующий успешному выполнению трудовых функций, пробелы или недостатки нравственного воспитания человека, накладывающие отрицательный отпечаток на отношение лица к своим служебным обязанностям, а также старшим по возрасту или положению товарищам, и т. п.).

Следующей по значению причиной пьянства является «душевное потрясение, вызванное каким-либо личным горем (смертью близких или родственников, болезнью опрашиваемого и т. д.)».

Так же, как и рассмотренные выше обстоятельства, эта причина связана с отрицательными эмоциями. Толчком для них выступают острые психологические пере-

живания, связанные с утратой родственников или близких людей, заболеванием лица какой-либо серьезной болезнью, утратой надежды на излечение и т. п.

Количество ответов данной категории по отношению к общему числу ответов также незначительно. Интересно отметить в связи с этим, что в условиях дореволюционной России по сведениям, собранным Д. Н. Бородиным, количество лиц, предававшихся пьянству от горя, составляло 27% от общего числа опрошенных¹. Такое резкое падение удельного веса данной причины пьянства объясняется тем, что в социалистическом обществе человек в гораздо большей степени ограждается от различного рода превратностей судьбы как в результате проявления заботы и внимания со стороны коллектива, друзей, близких, так и посредством организации системы государственного медицинского обслуживания и социального обеспечения в случае утраты кормильца, потери трудоспособности и т. д.

Всем рассмотренным выше подгруппам свойственны некоторые общие черты. Лица, входящие в эти подгруппы, характеризуются почти полным отсутствием попыток контролировать свое психическое состояние и сознательно влиять на него. Вследствие недостаточной психической самоорганизованности, отсутствия силы воли такие люди не могут найти правильного выхода из трудной ситуации и легко предаются «алкогольному утешению».

Пьянство как результат соблюдения «питейных» обычаев и традиций выражается в выпивках по поводу различного рода фактов или событий в личной жизни человека, доставляющих ему удовольствие (день рождения, свадьба, знаменательная дата, новоселье, окончание какой-либо работы и т. д.). Момент традиционности в этой причине пьянства выражен в большей степени, чем во всех остальных случаях. Алкоголизм здесь непосредственно выступает в виде старых навыков, оставшихся нам в наследие от старого строя.

Подводя некоторый итог всем рассмотренным ранее причинам пьянства, мы можем отметить, что на их долю выпадает лишь 21% от общего числа ответов. Это дает

¹ См. «Труды первого съезда по борьбе с пьянством», СПб., 1910, стр. 1102.

основание сделать вывод о том, что ни соблюдение «питейных обычаев» по поводу значительных событий в жизни человека (здесь сама обстановка, в которой происходит принятие спиртных напитков, обеспечивает в большинстве случаев необходимый контроль и самоконтроль за дозой спиртных напитков и поведением), ни угнетенное эмоциональное состояние как результат личного горя, неприятностей по работе, супружеских неурядиц не являются главными причинами пьянства.

Обратимся теперь к анализу «влияния членов семьи, товарищей» как причины пьянства. Количество ответов, содержащихся в этой графе, существенно превышает число ответов, содержащихся во всех предыдущих подгруппах, вместе взятых.

При разработке этой подгруппы мы исходили из того, что человек, являясь продуктом не только социальных отношений общества в целом, но и «ближайшей, чувственно воспринимаемой среды»¹, вступает в постоянные контакты и отношения с окружающими его людьми. Обладая различными субъективными качествами, привычками, наклонностями и т. д., испытывая по отношению друг к другу самые разнородные чувства, люди оказывают друг на друга определенное влияние. Разумеется, что это влияние может иметь как положительное, так и отрицательное значение².

В рассмотренном нами случае под влиянием членов семьи, товарищей понимается как воздействие дурного примера других лиц (в том числе и членов семьи), так и непосредственное приглашение выпить, а иногда и прямое принуждение к этому со стороны упомянутых лиц.

В нашем исследовании подавляющее большинство лиц указало на влияние товарищей, а не на членов семьи, что в значительной степени объясняется особенностями возрастного состава опрошенных (мы не занимались специально изучением пьянства несовершеннолетних) и тем, что при опросе выяснялась причина данного конкретного случая пьянства того или иного лица, а

¹ Публикация первой главы «Немецкой идеологии» К. Маркса и Ф. Энгельса, «Вопросы философии» 1965 г. № 10, стр. 93.

² См. по этому вопросу И. Д а н ь ш и н, Причины преступности и отдельных преступлений («Радяньске право» 1969 г. № 1, стр. 68).

не история его приобщения к пьянству, которая вообще могла начаться задолго до этого.

В практике имеется немало случаев, когда некоторые люди вовлекают в систематические выпивки своих друзей, товарищей по работе, соседей по квартире и т. п. Многие опрошенные нами в ходе исследования заявляли, что они явились «жертвами» непосредственного принуждения к пьянству со стороны своих знакомых или приятелей, которые настойчиво «подбивали» их к выпивке «за компанию». Это связано с тем, что многие еще разделяют мнение о том, что водка должна быть неотъемлемым звеном человеческих отношений, что она является своеобразным узлом родства, дружбы, признаком взаимной искренней общительности, расположения, симпатии и пр. И наоборот, отказ от выпивки расценивается нередко как проявление «неуважения».

Наиболее значительной по численности является категория лиц, указавших, что употребляют алкоголь в «порядке развлечения»; можно сделать вывод, что именно этот повод к пьянству наиболее распространен.

Количество лиц данной категории составляет 44% от общего числа опрошенных¹.

Употребление алкоголя в этом случае многие опрошенные объясняют тем, что им «было грустно», явилась «беспричинная скука», «было унылое настроение» и т. п.

Если учесть, что употребление спиртного происходит обычно в нерабочее время, то объяснение подобному настроению в известной мере следует искать в неудовлетворительной организации досуга трудящихся.

Но дело не только в этом. Причину подобного рода «развлечений» нельзя сводить к тому, что для трудящихся мало читается лекций, докладов, недостаточно устраивается концертов художественной самодеятельности, культпоходов или других мероприятий. Главное здесь, пожалуй, заключается в неумении многих людей наиболее целесообразно организовать свой досуг или, иначе говоря, в отсутствии культуры досуга. В этой связи мы можем сослаться на некоторые результаты исследований, проведенных в г. Новокузнецке, согласно которым

¹ На первостепенное значение этой причины пьянства указывает также А. Г. Харчев в своей книге «Брак и семья в СССР» (М., 1964, стр. 203) и некоторые другие авторы.

многие мужчины тратят на чтение книг примерно 10% своего времени, зато на хождение в гости и на азартные игры, среди которых не последнее место занимают карты и домино, — 35%¹.

Такое «времяпрепровождение» в свою очередь нередко является результатом низкого уровня общего развития личности, бедности и ограниченности ее духовных интересов и потребностей, незнания лучшего, более приемлемого, с ее точки зрения, удовольствия.

Этот вывод подтверждается данными, полученными в ходе опроса целого ряда лиц, входящих в исследуемую группу.

Одной из причин распространенности алкоголизма как средства развлечения (это, впрочем, относится и ко всем остальным причинам пьянства) является широкая его «популяризация» во многих произведениях художественной литературы, кинофильмах и особенно в телевизионных передачах, где изображение различного рода «питейных сцен» занимает нередко излишне большое место. Желают того авторы подобного рода произведений или нет, но объективно они способствуют распространению пьянства.

Существенно влияют на развитие пьянства и отсутствие обстановки сурового общественного осуждения лиц, злоупотребляющих алкоголем, а также неудовлетворительная санитарно-разъяснительная работа о вредном воздействии спиртных напитков на организм человека.

Изучение приведенных, а также ряда других данных позволяет перейти ко второму этапу исследования, цель которого — выяснение некоторых дополнительных сведений, касающихся обследованной группы.

В частности, возрастной анализ обследуемых дал возможность установить, что наибольший удельный вес среди опрошенных занимают люди 31—40 лет (34%)². Второе место принадлежит категории лиц в возрасте от 21—30 лет (26%). С переходом к старшей группе — 41—50 лет — наблюдается тенденция резкого сокращения ее «состава» (19%). Зато разница между данной и следующей категорией «51—60 лет» как бы сглаживается

¹ См. «Правда» 1 октября 1965 г.

² Эти данные совпадают со сведениями, полученными В. Ивановым (см. «Неделя» 1965 г. № 27).

(в категории «51—60 лет» насчитывается 15%). Затем снова наблюдается резкое колебание в сторону уменьшения: категория «более 60 лет» насчитывает всего лишь 3%. Характерно, что между категориями «16—20 лет» и «более 60 лет» количественная разница почти отсутствует.

Таким образом, наиболее «пьющим возрастом» следует считать возраст 21—40 лет. Это обстоятельство должно вызывать особое беспокойство, так как с данным возрастным периодом связано наиболее активное отправление как социальных, так и важнейших физиологических функций, в частности функции деторождения.

Для всех возрастных категорий наиболее распространены выпивки «в порядке развлечения». Однако значение этого фактора не является абсолютно одинаковым для всех возрастов. Так, в группе 16—20 лет он занимает первое место (57%). Это может служить свидетельством недостаточной воспитательной работы среди молодежи, плохой организации досуга молодых людей. За этой группой следует категория «более 60 лет» (55%). Что же касается остальных возрастных категорий, то у них значение этой причины пьянства колеблется в пределах 39—45%.

У категории «16—20 лет» отсутствует такая причина пьянства, как «супружеские или семейные неурядицы». Ее называет группа 21—30 лет (5%) и по мере перехода к старшим возрастным категориям значение этой причины повышается, достигая наивысшей точки в возрасте 51—60 лет (11% ответов от общего числа опрошенных).

Такая причина пьянства, как «неудачи или неприятности на работе», наиболее распространена в возрастной категории 31—40 лет (5% от общего числа опрошенных). Эта причина получила значительный процент также в категории «16—20 лет» (3,6% от общего числа опрошенных), что может служить показателем имеющих еще недостатков в деле трудоустройства и трудового воспитания некоторой части молодежи.

Полученные в ходе социологического исследования результаты дают возможность высказать некоторые соображения; касающиеся путей борьбы с алкоголизмом. Конечно, мы далеки от мысли, что данные соображения могут исчерпать сущность этой сложной проблемы, ибо

в конечном счете она должна решаться на основе комплексного исследования, в котором совместно участвовали бы представители различных отраслей знания — социологи, правоведы, экономисты, психологи и т. п.

Не исключая мер административного характера, мы хотели бы акцентировать внимание на рекомендациях культурно-просветительного порядка. Такой подход базируется на нашей глубокой убежденности в том, что пьянство невозможно преодолеть при помощи одних лишь циркуляров, его нельзя полностью «запретить» законом, невозможно уничтожить «одним ударом» и т. п. Здесь необходима терпеливая, настойчивая, методическая работа, основанная на осознании значения этой борьбы всем обществом, на глубоком убеждении людей в настоятельной необходимости если и не полной ликвидации этого величайшего социального зла; то во всяком случае его постепенного сокращения.

Поскольку мы пришли к выводу о том, что наиболее существенными поводами к пьянству являются стремление к развлечению, а также «влияние членов семьи, товарищей», следует в борьбе с алкоголизмом исходить прежде всего из необходимости повышения общего культурного уровня трудящихся.

Проблема преодоления пьянства теснейшим образом связана с проблемой организации досуга. А эта последняя не сводится к механическому увеличению количества нерабочего времени. Она не может быть сводима также к различного рода общественным мероприятиям развлекательного характера. Речь должна в данном случае идти о воспитании индивидуальной культуры досуга, под которой мы понимаем умение личности наиболее целесообразно использовать свое свободное время. В этой связи заслуживает несомненного внимания разработка социологии досуга, целью которой должно явиться выяснение научно обоснованных форм использования свободного времени различными категориями трудящихся с учетом их возраста, образования, социального и семейного положения и т. д.

Выработка индивидуальной культуры досуга в свою очередь тесно взаимодействует с проблемой воспитания разумных и здоровых потребностей человека, которое должно начинаться еще в детстве.

Немаловажное значение в этой связи имеет нормаль-

ная рабочая обстановка в местах трудовой деятельности, исключая излишнее перенапряжение нервной системы и эмоционально-психологические перегрузки, которые у отдельных неустойчивых людей могут породить стремление к алкоголизму.

В связи с тем, что для многих лиц, предающихся пьянству, характерно неумение вникать в свое психологическое состояние, встает вопрос об эмоциональном воспитании личности, предполагающем выработку способности владеть своими чувствами, а также определенным образом воздействовать на них. Именно в разности уровней эмоционального воспитания некоторые авторы видят причину того, что «одни стойко переносят жизненные испытания, другие падают под их ударами»¹.

Воспитание эмоций или культивирование «гигиены души» должно достигаться не только путем более широкого распространения знаний из области психологической науки, но также и через выработку необходимых черт характера — целеустремленности, настойчивости, твердой воли к преодолению трудностей и т. д.

Наряду с перечисленными выше рассуждениями могут быть предложены и такие меры, которые имеют более непосредственное значение для борьбы с пьянством. Речь идет в данном случае об организации широкой антиалкогольной пропаганды как посредством включения специальных тем в некоторые учебные курсы средних и высших учебных заведений, так и организации выступлений санитарно-гигиенического характера в печати, по радио, телевидению и т. д. Думается, что успех борьбы с алкоголизмом будет зависеть от масштабов антиалкогольного воспитания прежде всего детей и юношества, ибо хорошо известно, что легче предотвратить возникновение у человека дурной склонности, чем от нее избавиться.

Не должны исключаться при этом и такие мероприятия, как выпуск тематических листовок или даже издание специального общедоступного журнала, который мог бы быть организован в предельно ограниченном объеме на базе медицинских периодических изданий.

Необходима подготовка квалифицированных лекто-

¹ В. Мясников, Психика и болезни («Известия» 24 апреля 1966 г.).

ров, могущих вести активную антиалкогольную пропаганду среди населения. В этих целях следовало бы организовать специальные курсы, подобные тем, какие создаются, например, для подготовки лекторов-атеистов.

Определенное воспитательное значение могло бы иметь восстановление в какой-то новой форме существовавших в прошлом антиалкогольных обычаев (обета, зарока и др.).

Применение всех этих мер воспитательного характера имело бы определенное профилактическое значение в предупреждении пьянства.

А. Н. КОЛЕСНИЧЕНКО, доктор юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Теоретический уровень и определяемая им практическая полезность криминалистических исследований зависят от многих факторов. К их числу относится в первую очередь состояние разработки общих методологических проблем советской криминалистики¹. Их решение имеет прямое или опосредованное отношение ко многим вопросам методики расследования.

В новейших исследованиях обсуждается один из важных методологических вопросов криминалистики — вопрос о предмете этой науки и роли изучаемых ею закономерностей. В этом плане предложено новое определение криминалистики как науки о закономерностях возникновения, собирания, исследования и использования доказательств и основанных на познании этих закономерностей средствах и методах судебного исследования и пресечения преступлений².

Следует отметить, что в настоящее время вопрос о закономерностях в криминалистике и деятельности следователя еще только начал разрабатываться, некоторые

¹ См. Р. С. Белкин, Методологические проблемы советской криминалистики («Проблемы криминалистики», М., 1969, стр. 3—6).

² См. Р. С. Белкин, Введение в курс советской криминалистики, «Криминалистика», М., 1968, стр. 9.

стороны его вызывают споры и обсуждаются. Однако не вызывает сомнений, что рекомендации или правила, которые вырабатывает и обращает к практике наука криминалистика, должны в конечном счете основываться на познанных закономерностях, обуславливающих применение в целях раскрытия и предупреждения преступлений определенных научно-технических, тактических приемов или их конкретной системы. Поэтому приведенное выше определение криминалистики как науки, хотя и не безупречно, является шагом вперед.

Закономерности, определяющие порядок собирания доказательств, их оценки, находят отражение в уголовно-процессуальном праве. А. Р. Ратинов, говоря о доказательственном праве, отмечал, что оно, «опираясь на объективно существующие закономерности, отражая их в процессуальных нормах, предписывает такой порядок судебного исследования, который заставляет действовать и мыслить в точном соответствии с законами познания»¹. Не касаясь самостоятельного вопроса о том, в какой мере нормы УПК отражают названные закономерности, отметим, что последние предопределяют прежде всего процессуальный порядок и в ряде случаев последовательность действий. Можно полагать, что если речь идет о закономерностях применения криминалистических методик, то таковые не тождественны тем, которые имеет в виду А. Р. Ратинов. Установление взаимосвязи и специфики этих двух как бы рядов закономерностей может привести к дальнейшему уточнению и самого определения криминалистики.

При исследовании проблемы закономерностей в криминалистике нельзя не учитывать того, что криминалистической наукой используются закономерности других, особенно естественных и технических наук. Установленные и изучаемые этими науками закономерности служат основой разработки новых технических средств собирания и исследования доказательств. Так, именно биологические данные о папиллярных узорах и их свойствах послужили, как правильно заметил А. А. Эйсмэн, предпосылкой создания определенных форм регистра-

¹ См. «Вопросы познания в судебном доказывании» («Советское государство и право» 1964 г. № 8, стр. 112).

ции, технических приемов работы над следами рук¹. Еще нередко и теперь использование данных естественных и технических наук в криминалистике заключается в модификациях, усовершенствованиях уже имеющихся технических средств, аппаратуры и материалов. Вместе с тем развитие естественных и технических наук открывает все больше и больше возможностей для создания новых приборов и средств, специально предназначенных для целей раскрытия и предупреждения преступлений.

Данные обстоятельства указывают на то, как велика роль естественных и технических наук в формировании средств и приемов криминалистики. Однако эту роль было бы неверным и переоценивать. Представляется ошибочным относить к числу частных методов науки криминалистики лишь активное приспособление к задачам расследования данных естественных и технических наук. Ведь использование данных других наук, сколь активным оно ни было бы, непосредственно не приводит к познанию изучаемых криминалистикой явлений; это не инструмент, а только предпосылка, условие такого познания.

Наряду с закономерностями других отраслей знаний, имеющих значение для формирования криминалистических средств, приемов и методов раскрытия преступлений, криминалистика как наука имеет дело с только ей свойственными закономерностями. Это в первую очередь закономерности, определяющие выбор или проявление определенных способов подготовки, совершения и сокрытия преступлений и механизм следообразования (в широком смысле).

Вот почему принципиальные возражения вызывает предложенное А. Н. Васильевым определение криминалистики как науки «о специальных приемах и средствах, разработанных на основе естественных и технических наук...»².

Известно, что в настоящее время, как и ранее, криминалистика опирается в своем развитии отнюдь не только на естественные и технические науки, но и на на-

¹ См. А. А. Эйсмана, Криминалистика в системе юридических и естественных наук (сб. научных работ), Вильнюс, 1963, стр. 28.

² Проблемы следственной тактики (сб. «Проблемы криминалистики», М., 1969, стр. 8).

учно обобщенные данные следственной практики. На это обратил внимание еще в 1910 году П. И. Люблинский, подчеркивая, что в криминалистику входит «учение о методах совершения различных преступлений и способах обнаружения их»¹.

Если ограничиться лишь утверждением, что криминалистические приемы и средства основываются на данных естественных и технических наук, то можно прийти к недооценке методики расследования, а на практике это может привести к тому, что научно-технические средства не найдут достаточно широкого применения в раскрытии преступлений.

Между тем известно, что научно-технические средства и соответствующие приемы их использования, а также тактические приемы применяются в расследовании преступлений, а в последнее время — и в судебном разбирательстве уголовных дел. Основная сфера использования криминалистической техники и тактики — процессуальная деятельность по раскрытию конкретных преступлений. Отсюда видно, сколь важно изучать практику расследования отдельных видов преступлений и на этой основе формулировать рекомендации по наиболее эффективному применению названных приемов в практике.

При характеристике методики расследования нередко отмечают, что основным в ее содержании являются особенности применения средств криминалистической техники и приемов тактики, обусловленные спецификой отдельных видов преступлений. Традиционным является определение в качестве элементов методики технических и тактических приемов. Приведенные положения нуждаются в обсуждении и дальнейшем развитии.

Прежде всего, едва ли можно согласиться с тем, что лишь технические и тактические приемы составляют содержание методики расследования. Успешное раскрытие преступления требует (в криминалистическом аспекте) не только своевременного и правильного выполнения следственных действий, но и осуществления некоторых организационных мер по их подготовке, координации с оперативно-розыскными мерами и т. п. Их не следует отождествлять с тактическими как по существу, так

¹ См. вступительную статью к книге Дж. Стифена «Очерк доказательственного права» (СПб, 1910, стр. XX).

и с точки зрения четкости определения понятия самой следственной тактики.

Указания об особенностях в методике, о которых упоминалось выше, не являются сами по себе достаточными и должны быть дополнены разъяснением (особенно в учебной литературе) того, что они проявляются главным образом в различиях системы приемов, используемых для раскрытия хищений, убийств и других преступлений. В этом отношении методика как раздел науки криминалистики призвана показывать типичную и оптимальную систему технических, тактических и организационных приемов расследования.

Научное содержание методики расследования определяется главным образом уровнем развития криминалистической техники и тактики¹, а также степенью и глубиной анализа данных следственной практики. Последнее и ставит одну из важнейших проблем методики — проблему исследования способов совершения преступлений.

Наиболее существенно для развития теории методики и практики расследования определение понятия способа приготовления, совершения и сокрытия преступления в его криминалистическом аспекте. Несмотря на то, что значение изучения способов совершения преступлений для методики расследования известно давно и описывалось в литературе, еще многие вопросы нельзя признать достаточно исследованными. В этой связи представляется целесообразным обратить внимание в первую очередь на следующие обстоятельства. Для теории и практики важно учитывать в равной мере как взаимосвязь, так и различия в способах приготовления, совершения и сокрытия преступления. Нельзя, например, согласиться с тем, что «сокрытие преступления иногда предшествует совершению его»².

В разработке этих вопросов было бы неверным отождествлять уголовноправовое и криминалистическое содержание понятия способа совершения преступления, но не менее ошибочным было бы и не учитывать того, что теоретические положения криминалистики должны не

¹ См. А. И. Винберг, О сущности криминалистической техники и криминалистической экспертизы («Советское государство и право» 1955 г. № 8, стр. 88).

² См. «Социалистическая законность» 1965 г. № 12, стр. 11.

только не противоречить принципам и требованиям уголовно-процессуальных законов, но и содействовать наиболее эффективному осуществлению задач советского уголовного судопроизводства. В некоторых новых работах, излагающих криминалистические аспекты способа совершения преступления, последнее положение в должной мере не учитывается. Так, Г. Г. Зуйков, определяя содержание общего криминалистического понятия способа совершения преступления, предлагает включить в него наряду с приемами действий по подготовке, совершению и сокрытию преступлений (в том числе детали поведения) также и время, место, орудия и средства преступления¹. Такое решение данного вопроса представляется весьма спорным.

Приведенное определение содержания способа совершения преступления необоснованно расширяет его. Несомненно, что для характеристики действия (бездействия) преступника важно не только то, как он подготовил, совершил и пытался скрыть следы преступления, но и когда, где и какими средствами. Однако это не дает никаких оснований к отнесению всех указанных обстоятельств к способу совершения преступления. Прежде всего нельзя не считаться с тем, что уголовно-процессуальный закон четко отграничивает время, место от способа совершения преступления (ст. 64 УПК УССР). В теории уголовного права и процесса разработано соответствующее нормам права и глубоко аргументированное понятие объективной стороны состава преступления². Рассматриваемая нами точка зрения, по существу отождествляющая способ совершения преступления с его объективной стороной, находится в противоречии как с положениями закона, так и теории. Но дело не только в этом. Расширение рамок содержания способа совершения преступления не может оказать положительного влияния и на практику, а, напротив, создает затруднения. Следовательно, который бы в своей работе исходил из этого определения, подстерегала бы опасность смещения в дифференцированном установлении способа, места,

¹ См. «Криминалистическое понятие и значение способа совершения преступления», «Труды Высшей школы МООП СССР», М., 1967, вып. 15, стр. 69.

² См. В. Н. Кудрявцев, Объективная сторона преступления, М., 1960.

времени и других обстоятельств объективной стороны преступления. Поэтому основным содержанием способа совершения преступления следует считать образ действий преступника, совокупность приемов, создавших реальную возможность наступления преступных последствий, повлекших эти последствия, либо направленных на их сокрытие.

Способ сокрытия преступления, будучи нередко связан со способом совершения преступления, имеет и относительно самостоятельное значение. В некоторых ситуациях, особенно в начале расследования, как верно отметил Г. Н. Мудьюгин, устанавливаются признаки сокрытия преступления, а затем его совершения. После того, как совершено преступление, разными лицами могут быть произведены различные действия, приводящие к уничтожению следов, затрудняющие его раскрытие. Они могут выражаться в уничтожении или изменении следов на месте преступления, в попытках подговорить свидетелей дать ложные показания, в оговоре обвиняемым непричастных к делу лиц и т. д. Это сокрытие преступления в широком смысле. В плане методики расследования под сокрытием следует понимать, говоря словами А. Ф. Кони, «физическое сокрытие следов преступления»¹, т. е. изменения в вещественной обстановке и отдельных объектах, связанных с событием преступления. К сокрытию преступления, на наш взгляд, следует отнести лишь умышленные действия преступника.

Как показывает анализ материалов следственной практики, сокрытие преступления может преследовать различные конкретные цели и потому выражаться в разнообразных действиях. В общем виде целесообразно различать сокрытия: а) факта события преступления; б) действительного события путем искусственного создания (инсценировки обстановки) иного события; в) места, времени и других обстоятельств совершения преступления; г) личности потерпевшего; д) отдельных следов, могущих служить установлению и изобличению виновных. К такого рода действиям относятся также искусственное создание следов и предметов — вещественных доказательств; создание обстоятельств, препят-

¹ См. А. Ф. Кони, Избранные произведения, М., 1956, стр. 251.

ствующим использованию научно-технических средств и специальных приемов расследования, и др.

Для дальнейшего развития методики расследования как в плане теории, так и практики важно учитывать взаимосвязь способа, места, времени, орудий и других признаков преступления, связь в приготовлении, совершении и сокрытии преступлений, не допуская при этом смешения понятий, имеющих разное уголовноправовое и уголовно-процессуальное содержание и значение.

В. Е. КОНОВАЛОВА, доктор юридических наук

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СЛЕДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Совершенствование следственной деятельности во многом определяется избранием наиболее приемлемых и действенных форм ее организации. Целесообразные, обеспечивающие эффективность расследования формы, внедряемые в практику, способствуют научной организации следственной деятельности. Исследование многочисленных отраслей труда человека позволило выделить в нем компоненты, влияющие на такую его организацию, при которой этот труд, становясь потребностью, дает наиболее эффективные результаты¹. Названные компоненты, различные по своему характеру и значимости, оказывают весьма существенное влияние на организацию труда. К ним относятся и рационализация его методов, и создание наиболее благоприятных условий труда, и творческий поиск в обнаружении необходимых решений и т. д. Поэтому в каждой из отраслей деятельности упомянутые факторы будут преломляться в соответствии со спецификой исследуемой отрасли. Эти факторы двуедины в своей основе. Так, с одной стороны, они являются наиболее типичными для определенной формы деятельности и выражают наиболее оптимальный стандарт ее осуществления, дающий необходимую эффективность. С другой стороны, эти факторы предполагают свойство, противоположное стандарту и типизации, а

¹ См. В. Г. Вишняков, *Право и научная организация управленческого труда*, М., 1968.

именно — творчество и индивидуальность. Эти две стороны деятельности объединяет общая цель — организация, дающая наиболее эффективные результаты. Их существование обнаруживается и в следственной деятельности.

Так, рекомендации науки криминалистики о применении тех или иных методических и тактических приемов расследования преступлений наиболее отчетливо характеризуют связь типичного и творческого в организации расследования. Обращение к рекомендациям методики расследования отдельных видов преступлений позволяет определить в них наиболее типичное, характерное для отдельной категории преступлений. Например, определение круга версий, наиболее типичных для данной категории преступлений, предполагает известную стандартизацию и мышления и действий, позволяющую направлять организационные усилия следствия в определенное русло. Эта стандартизация дает исключительно важный положительный эффект, так как позволяет быстро и четко определить направление действия. Вместе с тем названная стандартизация ничего общего не имеет с косностью и является только основой для индивидуальных разработок и решений, творчески обогащающих ее. Так, если речь идет о версиях, типичных для краж государственного или общественного имущества, то их выдвижение во всех случаях будет обусловлено индивидуальным характером совершенного преступления. Существование же типичной версии будет ограничено только начальным этапом расследования.

Такое же понимание взаимосвязи стандартности и творчества относится и к следственной тактике, приемы которой широко используются в процессе расследования преступлений. Научные обобщения передового опыта следственной деятельности, как и рекомендации науки криминалистики, позволяют определить наиболее общий круг приемов производства отдельных следственных действий. Целесообразное сочетание этих приемов, как и их последовательность, выражает наиболее общие рекомендации по эффективному проведению отдельных следственных действий. Известно, например, что существуют рекомендации относительно тактики производства каждого следственного действия — допроса, обыска, предъявления для опознания и др. Вместе с тем ясно,

что творческое использование тактических рекомендаций находится в зависимости от многочисленных ситуаций, сопровождающих следственное действие, а также от факторов, определяющих допустимость тех или иных приемов, их целесообразность и практическую действенность в конкретных условиях. В этом смысле известная стандартизация тактических приемов является только необходимой основой для их творческого применения и не противоречит ни их индивидуальности, ни творческому применению.

Рассматривая эти частные случаи применения наиболее типичных приемов расследования, мы убеждаемся в их необходимости для организации труда следователя.

Одной из существенных сторон, определяющих организацию деятельности следователя, является правовая регламентация. В отличие от иных производственных систем или форм человеческой деятельности вся деятельность следователя, связанная с расследованием преступлений, находится в сфере правового регулирования. И эта особенность заключается в том, что труд, связанный с расследованием преступлений, протекает в формах, регламентированных законом, и, следовательно, он должен быть организован так, чтобы вся деятельность по расследованию преступлений, ее методы не противоречили правовым нормам. Поэтому и поиск новых методов организации рассматриваемой деятельности может производиться только в тех направлениях, которые способствуют наиболее эффективному производству расследования в форме, установленной уголовно-процессуальным законодательством.

Правовая регламентация следственной деятельности является своеобразным закреплением в законе наиболее целесообразных форм ее осуществления. Совершенствование законодательства вообще и уголовно-процессуального в частности свидетельствует о поиске и разрешении в каждом случае таких методов и способов отправления правосудия, которые соответствовали бы высоким принципам социалистического права и выражали бы наиболее совершенную форму его осуществления.

Однако создаваемая путем правового регулирования унификация форм следственной деятельности вовсе не исчерпывает всех резервов в этой деятельности и предполагает проявление необходимого творчества. Последнее

способствует совершенствованию законодательства, которое в таком же виде выполняет двойную роль: с одной стороны, аккумулирует в себе научные основы правового регулирования следственной деятельности, с другой — определяет обязательные формы ее организации. В следственной работе, как и в других областях человеческой деятельности, можно обнаружить наиболее общие положения, принципы, использование которых способствует наилучшей организации этой деятельности.

К принципам научной организации следственной деятельности представляется наиболее целесообразным отнести следующее: 1) планирование расследования; 2) сочетание оперативно-розыскных и следственных действий; 3) использование научно-технических средств; 4) экономию процессуальных средств; 5) коммуникативность отношений; 6) специфику решения мыслительных задач.

Рассмотрение названных принципов дает возможность установить их определяющую роль в организации труда следователя.

Одним из принципов организации является планирование расследования. Уже сам смысл планирования означает прежде всего определенную организацию расследования по делу или нескольким делам, имеющимся в производстве у следователя. Определяющее начало в планировании расследования принадлежит следственным версиям. Роль следственных версий заключается в том, что они организующе действуют на следователя и позволяют: а) осуществлять познавательную деятельность на всех этапах расследования; б) сосредоточить мыслительную деятельность на определенной задаче; в) избрать наиболее рациональную систему следственных действий в процессе проверки версий; г) ориентировать свое внимание на правильное разрешение частных мыслительных задач; д) координировать усилия следственных органов в организационном плане.

Как видно из изложенного, версия наряду со своим другим назначением выполняет организующую роль в расследовании преступления. Причем эта ее роль выступает как в мыслительной, так и в действительной форме. Если в данной связи обратиться к любому плану расследования, то указанная роль версии будет наиболее очевидной. Версия как предположение о событии определя-

ет комплекс обстоятельств, подлежащих расследованию, которые в свою очередь дают возможность наметить совокупность и очередность следственных действий, осуществляемых для установления и проверки вытекающих из версии обстоятельств. В таком виде каждый план представляет собой программу действий, выполняемых в определенном организационном порядке. Именно в этом смысле план и можно назвать программой организации труда следователя.

Однако, выполняя организующую роль в расследовании, планирование не исчерпывает всех факторов, влияющих на организацию следственной деятельности, в каких бы формах оно ни существовало. Применяемые в планировании разнообразные формы (техника планирования) — это выражение единой организационной сущности планирования. Они могут избираться в зависимости от сложности расследуемого преступления.

К принципам научной организации труда относится сочетание следственных и оперативно-розыскных действий, что является важной предпосылкой успешного расследования и раскрытия преступления.

Координация следственных действий и оперативно-розыскных мер осуществляется в процессе планирования, кроме случаев, когда оперативно-розыскные меры предшествуют возбуждению уголовного дела. Но и в последних случаях дальнейшее сочетание тех и других мер всегда подчинено задачам плана расследования дела.

В организационном отношении сочетание следственных и оперативно-розыскных действий должно находить свое отражение в плане расследования. Следователь, разрешая те или иные задачи по обнаружению доказательственной информации, должен четко представить себе возможности оперативно-розыскных действий и их роль в осуществлении планируемых следственных действий. Исходя из этого, он может планировать производство оперативно-розыскных действий в целях наиболее быстрого расследования преступления.

Сочетание следственных и оперативно-розыскных действий необходимо как в целях расследования, так и в целях предупреждения преступлений. Поэтому при решении вопроса о производстве оперативно-розыскных действий следует учитывать и эту чрезвычайно важную задачу.

Умелое и своевременное сочетание следственных и оперативно-розыскных действий способствует организации труда следователя и наиболее быстрому и эффективному установлению объективной истины.

В качестве принципа научной организации следственной деятельности следует рассматривать использование научно-технических средств. Известно, что научно-технические средства, используемые при расследовании преступлений,— это не только средства обнаружения, фиксации и исследования доказательств, но и научно-организационная техническая база следственной деятельности. То, что научно-технические средства широко используются при расследовании и предупреждении преступлений как средства, способствующие эффективности этих видов деятельности, относит их к числу факторов, влияющих на научную организацию труда следователя.

К принципам научной организации деятельности следователя следует отнести и экономию процессуальных средств. Расследование производится в процессуальных формах, установленных уголовно-процессуальным законодательством. Последнее предоставляет в распоряжение следователя процессуальные средства, используя которые в целях обнаружения доказательственной информации, он раскрывает преступление, устанавливает объективную истину по делу.

При расследовании преступления далеко не всегда нужно использовать весь комплекс процессуальных средств. Специфика каждого события преступления определяет избрание процессуальных средств, обеспечивающих установление истины по делу. Однако избрание комплекса процессуальных средств зависит не только от особенностей преступления, но и от того, как и каким образом следователь избирает пути расследования, насколько им продуманы средства получения информации и предварительно оценена их возможная эффективность. Именно в этом смысле можно говорить об избирательном определении комплекса процессуальных средств, используемых при расследовании. Из всех возможных процессуальных средств, позволяющих обнаружить доказательства по делу, следует избирать такие, которые в данной ситуации могут дать наиболее исчерпывающую информацию.

Следует отметить, что эффективность производства каждого следственного действия определяется как обстоятельствами преступления, так и конкретной ситуацией периода расследования. Однако среди следственных действий есть такие, которые открывают наилучшие возможности для познания истины и потому могут быть признаны как наиболее эффективные по данному конкретному делу в зависимости от обстоятельств последнего.

Процессуальные средства обнаружения доказательств, которые выступают в качестве следственных действий, нередко могут дублировать обнаружение того или иного доказательства. Так, например, показания свидетелей об определенном факте нередко в деле повторяются десятки раз как результат допросов многочисленных свидетелей. Между тем экономия процессуальных средств требует ограничения получения однотипной доказательственной информации объемом, убеждающим следователя в ее полноценности.

Экономия процессуальных средств зависит и от того, насколько продумано производство того или иного следственного действия, как оно подготовлено следователем. Так, хорошо подготовленный допрос не повлечет за собой повторных допросов; достаточная подготовка к экспертному исследованию не повлечет за собой собирание дополнительных материалов по предложению эксперта; тщательно подготовленный осмотр места происшествия с участием специалиста позволит разрешить большинство вопросов, возникающих при осмотре. Умелое использование процессуальных средств является необходимой предпосылкой научной организации деятельности следователя.

К принципам научной организации следственной деятельности следует отнести и соблюдение требований коммуникативности отношений.

Коммуникативность отношений предполагает создание такой организации отношений по службе, которые бы обеспечивали высокую эффективность деятельности. Сюда входит не только определение и понимание лицом круга своих полномочий, но и отношения с подчиненными, правильные методы руководства, отношения между сотрудниками, выполняющими разнообразные или однородные функции.

Решение названной проблемы во многом зависит от изучения закономерностей психологии труда и именно такой его формы, как следственная деятельность.

Психологическая характеристика этого вида деятельности, определяемая такими чертами, как наличие властных полномочий, дефицит времени, правовая регламентация, противодействие заинтересованных лиц и т. д., существенно влияет на коммуникативные отношения, при построении схемы которых должна учитываться психологическая специфика труда следователя.

Значительное место в коммуникативных отношениях занимает изучение вопросов социологии личности, микроколлективов, свойств личности в ее отношениях в коллективе¹.

К принципам научной организации труда следует отнести и специфику решения мыслительных задач в процессе расследования преступлений.

Обычно мыслительная деятельность имеет общие закономерности, присущие всем людям, и не рассматривается с точки зрения ее специфики применительно к той или иной форме человеческой деятельности. Однако известно, что специфика деятельности человека требует, с одной стороны, необходимой подготовки, с другой — навыков в решении мыслительных задач, связанных с осуществлением этой деятельности. Это и приводит к мысли отдельных исследователей об изучении закономерностей и специфики мышления, связанного с выполнением определенных функций.

Так как решение мыслительных задач, определяемых выполнением конкретной работы, обладает некоторой типичностью, позволяющей дать наиболее оптимальные их решения в сходных случаях, можно говорить о специфике разных видов мышления. В настоящее время говорят о математическом, физическом и других видах мышления. Употребляется термин «следственное мышление», как подчеркивающий его эвристический характер и специфику решения мыслительных задач. Обладание названной формой мышления, быстрое решение мыслительных задач в конкретной ситуации несомненно являются одним из организующих начал в следственной деятельности.

¹ См. И. С. Кон, Социология личности, М., 1967.

IV. ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Д. В. АЛЕКСАНДРИКОВ, кандидат юридических наук

РАЗРАБОТКА И ФОРМУЛИРОВАНИЕ В ООН ПРИНЦИПА СУВЕРЕННОГО РАВЕНСТВА ГОСУДАРСТВ

Вопрос о формулировании принципа суверенного равенства государств с учетом современного международно-правового развития был поставлен в Организации Объединенных Наций в связи с разработкой Декларации правовых принципов мирного сосуществования государств. Советский Союз и другие социалистические страны при активной поддержке развивающихся стран Азии и Африки в 1961 году внесли на рассмотрение XVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопрос о необходимости разработки и провозглашения Организацией Объединенных Наций международно-правовых принципов мирного сосуществования в целях их неуклонного соблюдения всеми государствами.

XVI сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла резолюцию 1686 (XVI) о включении в предварительную повестку дня XVII сессии Генеральной Ассамблеи пункта, озаглавленного: «Рассмотрение принципов международного права, касающихся дружественных взаимоотношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»¹.

В ходе обсуждения указанного вопроса на XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН социалистические страны и ряд развивающихся государств выступили за

¹ См. резолюцию XVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН 1686 (XVI) от 18 декабря 1961 г.

разработку и принятие Генеральной Ассамблеей Декларации правовых принципов мирного сосуществования государств с различным социальным строем. Делегация Чехословакии на этой же сессии внесла проект такой декларации. В проекте были сформулированы 19 принципов: обязательство поддерживать мир и безопасность, мирное разрешение споров, запрещение угрозы силой или ее применение, запрещение оружия массового уничтожения, всеобщее и полное разоружение, запрещение враждебной пропаганды, коллективная безопасность, уважение государственного суверенитета, территориальная неприкосновенность, уважение независимости государства, суверенное равенство, право государств на участие в международном общении, невмешательство во внутренние дела, право народов на самоопределение, ликвидация колониализма во всех его формах, уважение прав человека, сотрудничество в экономической, социальной и культурной областях, добросовестное выполнение международных обязательств, ответственность государств¹.

Против разработки правовых принципов мирного сосуществования выступили делегации США и некоторых других империалистических государств. Несмотря на противодействия империалистических стран, XVII сессия Генеральной Ассамблеи ООН большинством голосов приняла резолюцию 1815 (XVII), в которой говорится: Генеральная Ассамблея «постановляет приступить, согласно статье 13 Устава, к изучению принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом в целях их прогрессивного развития и кодификации, для того, чтобы обеспечить их более эффективное применение»².

Ассамблея признала, что для прогрессивного развития международного права и установления правопорядка между нациями имеют первостепенное значение следующие семь принципов:

запрещение угрозы силой и ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства;

¹ См. Документ ООН А/АС 6/L.505 от 26 октября 1962 г.

² Документ ООН А/АС. 119/L.1. Приложение А, стр. 3.

мирное разрешение международных споров;
невмешательство во внутренние дела государств;
равноправие и самоопределение народов;
суверенное равенство государств;
добросовестное выполнение государствами своих
международных обязательств;
сотрудничество государств друг с другом в соответ-
ствии с Уставом ООН¹.

XVII сессия Генеральной Ассамблеи ООН постанови-
ла, чтобы на очередной XVIII сессии были изучены толь-
ко первые три из семи вышеназванных принципов и прин-
цип суверенного равенства государств. В принятой на
этой сессии Ассамблеи резолюции 1815 (XVII) предлага-
лось также решить, какие другие принципы следует под-
вергнуть дальнейшему рассмотрению на последующих
сессиях и какую установить для них очередность².

На XVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН была
принята резолюция 1966 (XVIII), предусматривающая
создание Специального комитета ООН по принципам
международного права, касающимся дружественных
взаимоотношений и сотрудничества государств. В пунк-
те первом постановляющей части резолюции Ассамблея
предусмотрела, чтобы комитет «составил доклад, кото-
рый содержал бы, в целях прогрессивного развития и
кодификации указанных четырех принципов, и с тем,
чтобы обеспечить их более эффективное применение, за-
ключения, к которым Комитет придет на основании изу-
чения этих принципов, и его рекомендации с учетом прак-
тики ООН, замечаний правительств по этому вопросу,
мнений и пожеланий, высказанных представителями го-
сударств — членом Организации на XVII и XVIII сессиях
Генеральной Ассамблеи»³.

На XVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН был
создан комитет с учетом принципа справедливого геогра-
фического представительства и необходимости того, что-
бы были представлены основные правовые системы ми-
ра. В 1965 году состав комитета был увеличен с 27 до
31 члена⁴.

¹ Документ ООН А/АС. 119/L1. Приложение А, стр. 2—3.

² Там же, стр. 4.

³ Там же, стр. 5—6.

⁴ См. В. М. Чхиквадзе, Ю. Д. Ильин, Кодификация прин-
ципов мирного сосуществования (к итогам Женевской сессии Спе-

Первая сессия Специального комитета ООН проходила с 27 августа по 2 октября 1964 г. в Мехико. Она рассмотрела три предложения, касающиеся принципа суверенного равенства государств, представленных Чехословакией, Англией и совместно Ганой, Индией, Мексикой, Югославией¹.

С точки зрения полноты определения принципа равенства государств наибольший интерес представляет собой предложение Чехословакии:

«1. Государства являются суверенными и соответственно равноправными в отношениях друг с другом; будучи субъектами международного права, они имеют равные права и обязанности; соображения политического, социального, экономического, географического или другого характера не могут ограничивать правоспособность какого-либо государства принимать на себя обязательства или действовать как равноправный член международного сообщества.

2. Каждое государство должно уважать верховную власть каждого другого государства над его территорией, включая территориальные воды и воздушное пространство, а также уважать независимость этого государства в области международных отношений.

3. Каждое государство имеет право участвовать в разрешении международных вопросов, затрагивающих его законные интересы, включая право вступать в международные организации и быть участником многосторонних международных договоров, касающихся или относящихся к вопросам, затрагивающим такие интересы.

4. Суверенитет государства основан на неотъемлемом праве каждой страны свободно определять свою собственную судьбу и свою социальную, экономическую и политическую систему и свободно распоряжаться своим национальным богатством и природными ресурсами. Территории, все еще находящиеся под колониальным господством вопреки принципу самоопределения, не могут рассматриваться как неотъемлемая часть территории колониальной державы»².

Как видно из приведенного текста, определение принципа (Специального комитета ООН), «Советское государство и право» 1968 г. № 3, стр. 23.

¹ См. Документ ООН А/5746, стр. 187—190.

² Там же, стр. 187.

ципа равенства государств в чехословацком предложении дается с учетом происшедших в мире изменений и требований современности. Такое определение могло бы не только служить юридической основой дружественных взаимоотношений и сотрудничества между всеми государствами, но и свидетельствовать о развитии понятия государственного суверенитета под влиянием образования мировой системы социализма и распада колониальной системы империализма.

Чехословацкий проект встретил возражения со стороны западных капиталистических стран. Англия внесла на рассмотрение Специального комитета ООН свое предложение, которое резко отличалось от предложения Чехословакии. Оно в основном воспроизводило формулировку, которая была дана Первым комитетом, занимавшимся подготовкой проекта Устава ООН на конференции в Сан-Франциско в 1945 году. Авторы английского предложения, таким образом, препятствовали прогрессивному развитию принципа равенства государств и выполнению Специальным комитетом задач, которые были поставлены перед ним Генеральной Ассамблеей ООН. Кроме того, английская формулировка рассматриваемого принципа предполагала установление таких взаимоотношений между государствами, при которых их суверенитет должен обуславливаться «приматом международного права». В ст. 3 английского проекта говорится: «Каждое государство обязано проводить свои взаимоотношения с другими государствами в соответствии с нормами международного права и в соответствии с принципом, согласно которому суверенитет каждого государства обусловлен приматом международного права»¹.

Подлинное равенство тем самым предполагалось заменить формальным равенством государств в силу подчинения их норме международного права.

Желая в какой-то мере сблизить различные формулировки рассматриваемого принципа, содержащиеся в чехословацком и английском предложениях, Гана, Индия, Мексика и Югославия внесли третье предложение, касающееся определения принципа равенства государств:

¹ Документ ООН А/5746, стр. 188—189.

«1. Все государства имеют право на суверенное равенство, которое включает, среди прочего, следующие элементы:

а) каждое государство обладает правами, которые составляют полный суверенитет;

б) личность какого-либо государства так же, как его территориальная целостность и политическая независимость, является неприкосновенной;

с) право определять свой политический статус, выбирать свою социальную, экономическую и культурную систему и осуществлять развитие этой системы таким образом, какой они считают подходящим, и проводить свою внутреннюю и внешнюю политику без вмешательства со стороны любого другого государства;

д) право свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами.

2. В соответствии с этим каждое государство обязано добросовестно выполнять свои международные обязательства и особенно обязательство жить в мире с другими государствами»¹.

Это предложение по своему содержанию является компромиссным между чехословацким и английским. В самом деле, формулировка пунктов «а» и «б» ст. 1, а также формулировка ст. 2 совместного предложения четырех государств с небольшими редакционными изменениями совпадает с формулировкой ряда пунктов английского предложения. Формулировка же пунктов «с» и «д» ст. 1 рассматриваемого предложения Ганы, Индии, Мексики и Югославии, совпадает с формулировкой ст. 4, содержащейся в предложении Чехословакии.

Представители социалистических и некоторых развивающихся стран справедливо подчеркивали, что принцип суверенного равенства является юридической основой для дружественных взаимоотношений и сотрудничества всех государств. Они считали, что требуется развитие одобренного в Сан-Франциско принципа в свете текущих потребностей мирового сообщества, принимая во внимание прогресс, достигнутый в международном праве и в деколонизации с 1945 года².

¹ Документ ООН А/5746, стр. 189—190.

² См. документ ООН А/АС. 119/L, стр. 133 и 136.

Представители западных капиталистических стран, наоборот, предлагали сохранить формулировку принципа равенства государств, которая была принята конференцией в Сан-Франциско, как единственно удовлетворительную¹.

В ходе обсуждения рядом делегаций были внесены некоторые поправки.

В конце сентября 1964 года Специальный комитет закончил обсуждение предложений относительно формулировки принципа равенства государств. По рекомендации Редакционного комитета Специальный комитет единогласно принял на своем 39-м заседании (30 сентября 1964 г.) нижеследующий текст: «Положения, по которым достигнуто общее согласие.

1. Все государства пользуются суверенным равенством. В качестве субъектов международного права все они имеют одинаковые права и обязанности.

2. В частности, понятие суверенного равенства включает следующие элементы:

а) Государства равноправны между собой.

б) Каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету.

в) Каждое государство должно уважать индивидуальность других государств.

г) Территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны.

е) Каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свой политический, социальный, экономический и культурный строй.

ф) Каждое государство должно полностью и добросовестно выполнять свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами»².

Учитывая, что при обсуждении проектов о формулировании принципа равенства государств было внесено много различных предложений и поправок, Специальный комитет ООН наряду с принятием указанного текста составил список вопросов, по которым не было достигнуто общего согласия, но которые встретили поддержку со стороны некоторых государств³.

¹ Документ ООН А/АС. 119/L, стр. 135.

² Документ ООН А/5746, стр. 206.

³ См. там же, стр. 207—209.

Подготовленный Специальным комитетом доклад был рассмотрен лишь на XX сессии Генеральной Ассамблеи. На этой сессии 20 декабря 1965 г. в результате совместных усилий социалистических и развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки была принята резолюция 2103(XX), предусматривающая скорейшее завершение кодификации всех семи принципов. В этой резолюции было указано также, что работа должна завершиться принятием Декларации, содержащей текст этих принципов.

На сессии Специального комитета ООН (8 марта — 25 апреля 1966 г.) были рассмотрены рекомендации его Редакционного комитета относительно принципа суверенного равенства государств. Большинство представителей, участвовавших в работе этой сессии, заявляли, что текст, по которому на первой сессии Специального комитета в 1964 году было достигнуто общее согласие, должен быть принят в качестве основы для формулировки правового содержания принципа равенства государств¹.

На своем 50-м заседании 22 апреля 1966 г. Специальный комитет единогласно принял несколько измененный текст согласованных пунктов, которые были рекомендованы Редакционным комитетом:

«1. Все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного общества, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера.

2. В частности, понятие суверенного равенства включает следующие элементы:

- а) Государства юридически равноправны.
- б) Каждое государство обладает правами, присущими полному суверенитету.
- в) Каждое государство несет обязанность уважать индивидуальность других государств.
- г) Территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны.
- д) Каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы.
- е) Каждое государство несет обязанность выполнять

¹ См. Документ ООН А/6230, стр. 214.

полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами»¹.

Генеральная Ассамблея на своей XXI сессии рассмотрела доклад Специального комитета о его сессии 1966 года и приняла резолюцию 2181 (XXI). Резолюция рекомендовала комитету рассмотреть все дополнительные предложения в целях расширения сферы согласия, выраженного в формулировке Специального комитета 1966 года относительно принципа суверенного равенства государств².

На сессии Специального комитета, проходившей в Женеве с 17 июля по 17 августа 1967 г., было достигнуто согласие о желательности включения в формулировку принципа суверенного равенства пункта о праве каждого государства свободно распоряжаться своим национальным богатством и природными ресурсами. На этой же сессии в принципе было достигнуто согласие о возможности включения в формулировку принципа суверенного равенства ссылки на право каждого государства принимать участие в решении международных вопросов, затрагивающих его законные интересы³.

Тем не менее согласия о тексте этих положений на Женевской сессии Специального комитета достигнуто не было⁴.

Таким же образом закончилось обсуждение предложения ОАР и Индии о том, что ни одно государство не имеет права проводить какие-либо эксперименты или прибегать к каким-либо иным действиям, которые могут иметь вредные последствия для других государств⁵.

В Специальном комитете ООН не было достигнуто согласия по весьма важным предложениям Чехословакии от 10 марта 1966 г. относительно права каждого государства вступать в международные организации и быть участником многосторонних договоров, затрагивающих его законные интересы⁶.

1 Документ ООН А/6230, стр. 229.

2 См. Документ ООН А/6799, стр. 8—9.

3 См. Там же, стр. 233—234.

4 Там же, стр. 233.

5 См. Документ ООН А/5746, стр. 215 и Документ ООН А/6799, стр. 234.

6 См. Документ ООН А/6230, стр. 208 и Документ ООН А/6799, стр. 233.

Не было достигнуто согласия о предложении ОАР относительно права каждого государства ликвидировать иностранные военные базы на своей территории¹.

Оценивая в целом формулировку принципа суверенного равенства государств, принятую Специальным комитетом ООН, необходимо отметить, что, несмотря на наличие в ней большого перечня элементов, она не раскрывает полностью его содержания.

В настоящее время особо важное значение приобрел вопрос о признании за каждым государством права на обеспечение собственной безопасности. Еще в конвенциях об определении агрессии, подписанных Советским Союзом с Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией, Чехословакией, Югославией, Турцией, Ираном и Афганистаном 3—5 июля 1933 г., констатировалось, что «все Государства имеют равные права на независимость, на безопасность, на защиту их территории и на свободное развитие своего государственного строя»².

После второй мировой войны право каждой страны на самооборону было признано в Уставе Организации Объединенных Наций (ст. 51). Это неотъемлемое право государств было затем подтверждено на Бандунгской конференции стран Азии и Африки 1955 года. В «Декларации о содействии всеобщему миру и сотрудничеству», принятой на этой конференции, говорится, что государства должны уважать право «каждой страны на индивидуальную или коллективную оборону в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»³.

Этот принцип вновь подтвержден в декларациях первой (декабрь 1957 г.— январь 1958 г.)⁴ и второй (апрель 1960 г.)⁵ конференций солидарности народов Азии и Африки.

Касаясь вопроса об обеспечении равноправного участия всех государств в системе коллективной безопас-

¹ См. Документ ООН А/6230, стр. 210 и Документ ООН А/6799, стр. 234.

² «Международное право в избранных документах», т. III, изд-во ИМО, 1957, стр. 5.

³ «Правда» 26 апреля 1955 г.

⁴ См. «Конференция солидарности народов Азии и Африки», Каир, 26 декабря 1957 г.—1 января 1958 г., Госполитиздат, 1958, стр. 181.

⁵ См. «Вторая конференция солидарности народов Азии и Африки. Конакри. 11—15 апреля 1960 г.», Соцэкгиз, 1961, стр. 297.

ности, В. К. Собакин пишет, что «право на обеспечение своей безопасности является одним из основных прав государства»¹.

Право на обеспечение своей безопасности принадлежит в равной мере государствам социалистической и капиталистической систем.

50-я межпарламентская конференция, состоявшаяся в 1961 году, в Декларации принципов, которыми должны руководствоваться государства в своих взаимоотношениях в интересах уменьшения международной напряженности и сохранения мира, отмечала, что мир и свобода взаимозависимы. Для того, чтобы устранить международную напряженность, говорилось далее в этой Декларации, государства должны «решительно уважать желание народов, в особенности малых стран, свободно избирать путь, который они считают наиболее целесообразным для обеспечения своей безопасности и своей независимости и для своего социального, экономического и политического развития»².

Включение в формулировку принципа суверенного равенства государств пункта о праве государства на обеспечение мира и безопасности отвечало бы требованиям современности и, несомненно, содействовало бы прогрессивному развитию современного международного права.

В 1968 году (9—30 сентября) в Нью-Йорке состоялась еще одна сессия Специального комитета ООН, однако и на ней не была завершена его работа. Специальному комитету не удалось еще добиться выработки проекта декларации по всем семи принципам, по которым Генеральная Ассамблея сочла необходимым осуществить кодификацию. Этому всячески противодействуют империалистические страны во главе с Соединенными Штатами Америки.

Проведенная Специальным комитетом ООН работа по изучению и развитию интерпретации (толкования) принципа суверенного равенства государств с учетом происшедших в мире изменений, несомненно, имеет большое теоретическое и практическое значение. Во-первых, эта его работа является положительным вкладом

¹ В. К. С о б а к и н, Коллективная безопасность, М., 1962, стр. 32.

² «Inter-Parliamentary bulletin», Geneva, 1961, № 4, pp. 161—162.

ООН в развитие одного из наиболее важных принципов мирного сосуществования — принципа суверенного равенства государств. Во-вторых, принятие Специальным комитетом ООН согласованной формулировки указанного принципа международного права может служить хорошей международноправовой основой для осуществления Организацией Объединенных Наций задачи по развитию дружественных взаимоотношений и сотрудничества государств, независимо от различия их социальных систем.

В. А. ШУВАЛОВА, кандидат юридических наук

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВЫ СТРАН, СТАВШИХ НА ПУТЬ НЕКАПИТАЛИСТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В наше время в мире разворачиваются мощные революционные процессы. «В борьбе против империализма,— сказано в Основном документе, принятом на международном Совещании представителей коммунистических и рабочих партий в Москве 17 июня 1969 г.,— объединяются три великие силы современности: мировая система социализма, международный рабочий класс и национально-освободительное движение»¹. Под натиском национально-освободительного движения рухнет система колониального гнета.

Однако завоевание политической независимости не означает одновременного уничтожения всех отрицательных последствий колониального режима. Это лишь уничтожение неприкрытого политического угнетения и первый удар по экономической зависимости.

Логика борьбы за подлинную независимость неизбежно ведет после завоевания политической самостоятельности к борьбе за экономическое освобождение и ликвидацию тягчайших проявлений экономического гнета во всех областях социально-экономической жизни.

Экономическая самостоятельность зависит от того,

¹ См. «Документы международного Совещания коммунистических и рабочих партий, Москва 5—17 июня 1969 г.», Политиздат, 1969, стр. 3.

какой путь дальнейшего общественного развития выберет та или иная страна. Более чем пятидесятилетний опыт Союза ССР, а также опыт других социалистических стран наглядно демонстрирует преимущества социализма перед капитализмом. Через некапиталистический путь развития, минуя капитализм, прошла и сегодня успешно строит социализм Монгольская Народная Республика. Поэтому идеи социалистического преобразования общества весьма популярны в освободившихся странах. «Важным достижением революционных сил,— заявил Л. И. Брежнев в своем выступлении на международном Совещании коммунистических и рабочих партий в Москве 7 июня 1969 г.,— серьезным поражением империализма является социалистическая ориентация ряда молодых государств Африки и Азии»¹.

Известно, что для построения социализма требуются определенные предпосылки материального, социального и политического характера. Для создания этих предпосылок необходимо пройти определенный этап развития, известный под названием некапиталистического пути (этапа) развития, в ходе которого без гражданской войны, некапиталистическим методом в жизнь проводится «целый ряд прогрессивных социальных и политических преобразований, которые в иных условиях решались диктатурой пролетариата»². Отсюда следует, что некапиталистический путь развития — это не особая формация, занимающая промежуточное положение между капитализмом и социализмом, а лишь начальный период перехода к социализму, минуя капитализм, в тех государствах, где живучи феодальные и родоплеменные пережитки. Удачно, на наш взгляд, эту мысль выразил президент Гвинейской Республики Секу Туре: «Некапиталистический путь развития — это выражение социалистического стремления»³.

В настоящее время по пути некапиталистического

¹ См. Л. И. Брежнев, За укрепление сплоченности коммунистов, за новый подъем антиимпериалистической борьбы, Политиздат, 1969, стр. 25.

² В. Тягуненко, От национальной революции к социальной («Азия и Африка сегодня» 1967 г. № 2, стр. 4).

³ См. Секу Туре, Гвинейская революция и антиимпериалистическая борьба («Проблемы мира и социализма» 1967 г. № 4, стр. 56).

развития идут ряд государств Азии и Африки: Алжир, Бирма, Гвинея, Конго (Браззавиль), Объединенная Арабская Республика, Сирия, Танзания и др. Эти страны по уровню своего экономического и культурного развития, степени классовой дифференциации и т. д. в период завоевания ими независимости были весьма различны. Так, Алжир, Бирма, Сирия, ОАР еще до завоевания ими независимости находились на рельсах капитализма. Что касается Гвинеи, Конго (Браззавиль) и Танзании, то здесь господствующими были феодальные отношения, а община и племя нередко составляли основные социальные единицы этих стран. Общим для производительных сил рассматриваемых стран было, во-первых, то, что все они представляли придаток к производительным силам мирового капитализма; во-вторых, все эти страны начинали свое самостоятельное существование, будучи преимущественно аграрными.

Экономика государств, ставших на путь некапиталистического развития, носит смешанный характер. Основными формами собственности являются: государственная, кооперативная, мелкая трудовая, частная собственность. Этим формам собственности соответствуют общественно-экономические уклады — государственный, кооперативный, мелкотоварный, частнокапиталистический. Таким образом, экономика стран, ставших на путь некапиталистического развития, отличается многоукладностью. Кроме того, экономическая основа этих государств характеризуется большим разнообразием переходных производственных отношений и соответствующих им форм собственности на орудия и средства производства.

Командные высоты в экономике стран, ставших на путь некапиталистического развития, принадлежат государству. Государственный сектор охватывает банки, основные предприятия промышленности, транспорт, средства связи, страховые компании, оптовую торговлю, специализированные сельскохозяйственные предприятия, землю, предприятия водо- и электроснабжения.

В большинстве стран некапиталистического развития государство сосредоточивает в своих руках основные производственные мощности: ОАР — более 90%, в Сирии — 80—85%, в Бирме — 70%¹.

¹ См. «Проблемы экономики и истории стран Ближнего и Среднего Востока», М., 1966, стр. 42.

Одним из условий ликвидации экономической отсталости в рассматриваемых странах является решение проблемы индустриализации и создание на ее базе многоотраслевой экономики. Так, более половины капиталовложений первого пятилетнего плана в ОАР было помещено в промышленное строительство, транспорт и связь. Несмотря на то, что ОАР понесла большой экономический урон в результате израильской агрессии, «стратегия экономического развития, ее основное направление — индустриализация остаются неизменными»¹.

Большое значение для индустриализации стран, избравших некапиталистический путь развития, имеет помощь СССР и других социалистических стран. Эта помощь, экономическое и техническое сотрудничество СССР со странами некапиталистического развития основаны на принципах равноправия. Соглашения с этими странами не содержат каких-либо условий, которые ставили бы молодые национальные государства в неравноправное положение².

Социально-экономические преобразования, происходящие в странах, вступивших на некапиталистический путь развития, позволяют применять методы планового решения обширных хозяйственных задач. Перспективные и текущие планы развития государственного сектора при этом становятся доминирующей частью общих планов. «Экономическая жизнь Союза, — гласит Конституция Бирмы, — должна планироваться в целях увеличения общественного богатства, улучшения материальных условий жизни народа и повышения его культурного уровня, укрепления независимости Союза и его обороноспособности»³. Аналогичные положения имеются в конституциях Алжира, Танзании, ОАР и других государств.

При аграрном характере экономики земля является основным источником жизни и труда народных масс. Поэтому одним из первых мероприятий в области экономики в странах некапиталистического пути развития

¹ См. «Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран» (приложение к журналу «Мировая экономика и международные отношения» 1968 г. № 9, стр. 146).

² См. А. Громыко, Советская внешняя политика и Африка («Международная жизнь» 1967 г. № 9, стр. 39).

³ См. «Конституция Бирманского Союза», М., 1957, стр. 25.

стало проведение аграрных преобразований. В зависимости от степени социально-экономического развития и вековых традиций в области землевладения правительства независимых государств приступили либо к крутой ломке поземельных отношений, либо к поэтапным аграрным преобразованиям.

Наиболее глубокий характер аграрная реформа носит в Гвинее. Земля здесь является собственностью нации, частная собственность на землю, как и ее купля-продажа запрещены, распоряжаются землей муниципальные советы¹.

В настоящее время аграрные преобразования еще не завершены, но цели этих преобразований вырисовываются все ясней: земля переходит в руки государства и тех, кто ее обрабатывает. Проведение аграрных реформ приводит к ограничению помещичьего землевладения, национализации иностранной земельной собственности, наделению крестьян землей, уменьшению арендной платы, увеличению кредитования крестьянских хозяйств.

Велика роль в деле аграрных преобразований кооперации. «Государство поощряет кооперирование и заботится о всякого рода кооперативных учреждениях», — гласит ст. 18 Конституции ОАР². Проведение аграрных преобразований на базе кооперирования закреплено в конституциях Танзании и других стран некапиталистического развития.

Сельскохозяйственная кооперация представлена здесь различными формами: сбытовой, снабженческой, кредитно-производственной. Большое распространение получила снабженческо-сбытовая кооперация. Производственная кооперация в ряде государств практически делает лишь первые шаги. Так, в Сирии, где создано более 300 кооперативов, обработка земли, ее полив, посев и уборка урожаев производятся раздельно. Освоение же новых земель, строительство плотин и оросительных систем, расчищение каналов считаются общим делом кооператива.

В Танзании, где курс построения социализма был провозглашен в Арушской декларации (январь 1967 г.),

¹ См. Секу Туре, Независимая Гвинея, М., 1967, стр. 168.

² См. «Конституции государств Африки», т. 3, М., 1966, стр. 139.

кооперативное движение приобретает широкий размах.

Кооперативы стран некапиталистического развития получают постоянную поддержку со стороны государства, а их распространение и укрепление стало государственной политикой.

Дальнейшее развитие кооперации в странах, идущих по некапиталистическому пути, так же как и укрепление государственного сектора в промышленности этих стран, знаменует собой процесс создания независимой национальной экономики.

Значительный удельный вес в экономике стран, развивающихся по некапиталистическому пути, занимает мелкотоварный уклад, выросший на основе собственности кустарей, ремесленников, торговцев в городе и собственности крестьян на селе.

Несмотря на то, что мелкотоварный уклад является источником мелкобуржуазной стихии, государство в большинстве стран некапиталистического развития еще не в состоянии заменить громадную армию торговцев и обеспечить работой всех, кто занят в сфере частного обслуживания, в мастерских кустарей и ремесленников.

Говоря о мелкотоварном укладе, нельзя обойти молчанием и натуральное хозяйство, которое еще имеет распространение в странах Африки (Гвинея, Конго со столицей в Браззавиле, Танзания)¹. Правда, община находится в стадии разложения, а государство с помощью вовлечения крестьянства в кооперацию предпринимает различные мероприятия по борьбе с общинными пережитками.

Законодательство государств, идущих по некапиталистическому пути, как уже отмечалось выше, закрепило за государством командное положение в экономике. Однако вековая экономическая отсталость мешает молодым национальным государствам Азии и Африки сразу и полностью покончить с безработицей и нищетой трудящихся. Поэтому в этих странах допускается частнокапиталистический сектор, который базируется на собственности национальной буржуазии и иностранных монопо-

¹ См. В. Тягуненко, Октябрь и современная национально-освободительная революция («Мировая экономика и международные отношения» 1967 г. № 1, стр. 10).

лий. Политика государств по отношению к этим двум разновидностям частнокапиталистической собственности различна. В отношении частнокапиталистической собственности национальной буржуазии проводится политика ограничения сфер ее приложения. Финансы, транспорт и связь, разведка и добыча полезных ископаемых, закупка и экспорт сельскохозяйственной продукции в значительной степени закрыты для частнопредпринимательской деятельности, а создание крупных частнокапиталистических предприятий в промышленности всячески ограничивается.

Сузив сферу приложения частного капитала, государства, идущие по некапиталистическому пути, устанавливают контроль за частнокапиталистической деятельностью. Так, в Республике Конго (Браззавиль) в целях борьбы со спекуляцией изданы законы, на основании которых государственные органы устанавливают предельные цены на товары первой необходимости¹. Ограничение частнокапиталистической деятельности производится в каждой стране по-разному, исходя из учета местных условий, экономического положения страны и политической обстановки. Что касается частной собственности иностранных монополий, то тенденция к ее конечной ликвидации развивается. Даже в Танзании, которая относительно недавно встала на путь некапиталистического развития, проводятся важные мероприятия по ограничению и вытеснению из экономики страны частных иностранных монополий².

В целях повышения контроля за деятельностью иностранного капитала в странах некапиталистического развития создаются смешанные компании (Конго (Браззавиль), Гвинея, Бирма), в которых, с одной стороны, участвует государство, а с другой — представители частного капитала как национального, так и иностранного. Таким, в частности, является горнодобывающее предприятие в Боке (Гвинея).

Отсутствие материальных средств, соответствующей технической базы, нехватка квалифицированных кадров,

¹ См. «Некапиталистический путь развития стран Африки», М., 1967, стр. 296.

² См. «Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран» (приложение к журналу «Мировая экономика и международные отношения» 1968 г. № 9, стр. 148).

проявление стихийных сил рыночной экономики, непрерывный рост местного предпринимательства и необходимость привлекать к промышленному строительству частный капитал создают известные трудности в экономическом развитии рассматриваемых стран. Трудности экономического развития бывают связаны и с желанием подхлестнуть события, которые объективно не подготовлены. К этому необходимо добавить засоренность государственного аппарата выходцами из эксплуататорских слоев, наследие отвратительных явлений колониального аппарата управления, что подчас значительно снижает эффективность многих правительственных мероприятий по индустриализации, планированию, развитию кооперативного движения¹.

Однако поставить непреодолимые препятствия на пути экономического развития Алжира, Бирмы, Гвинеи, Сирии и других стран силы внутренней реакции, международный империализм уже не в состоянии. Л. И. Брежнев, выступая на международном Совещании коммунистических и рабочих партий в Москве 7 июня 1969 г., говорил: «Никакие трудности не могут умалить значение главного факта: положено начало принципиально новому направлению развития освободившихся стран. И их пример будет тем более убедительным, чем успешнее будет развиваться экономика, культура революционно-демократических стран, чем полнее станут раскрываться преимущества некапиталистического пути»².

С выбором социального пути развития теснейшим образом связан вопрос о власти. Марксизм-ленинизм учит, что главным вопросом революции является вопрос о власти. От того, в чьих руках эта власть находится, на кого опирается и чьи интересы выражает, зависит дальнейшее социально-экономическое развитие страны.

В советской юридической, экономической и исторической литературе нет единой точки зрения по вопросу о социальной сущности власти в странах, вставших на путь некапиталистического развития. Так, авторы монографии «Некапиталистический путь развития стран Афри-

¹ См. О. Ульрих, Проблемы индустриализации в развивающихся странах («Международная жизнь» 1968 г. № 11, стр. 107).

² Л. И. Брежнев, За укрепление сплоченности коммунистов, за новый подъем антиимпериалистической борьбы, Политиздат, 1969, стр. 25.

ки» приходят к выводу, что эта власть выражает интересы «полупролетарских и там, где они уже сформировались, пролетарских трудящихся масс (в ряде стран при известной коалиции с патриотическими слоями мелкой и части средней буржуазии)»¹. Г. Ким и А. Кауфман считают, что революционно-демократическая власть этих стран имеет мелкобуржуазное происхождение, поскольку пролетариат еще политически и организационно слаб². Иной точки зрения придерживается В. Тягуненко, считая, что политической основой стран некапиталистического пути развития является «диктатура трудового народа», «революционная диктатура трудящихся»³. Для определения социальной природы власти необходимо исходить из того, какие силы участвовали в революционной борьбе, кто захватил в свои руки государственную власть, в чьих интересах она осуществляется, наконец, какие классы или социальные группы являются ведущей силой на определенном этапе революции.

Изучение движущих сил национально-освободительных революций и современной классовой структуры в Алжире, Бирме, Конго (Браззавиль), ОАР и других странах, анализ социально-экономических мероприятий, проводимых органами власти, наконец, сам факт отказа от дальнейшего развития по пути капитализма позволяют утверждать, что носителем власти в этих странах является революционная демократия, объективно представляющая интересы рабочего класса, крестьян, кустарей, ремесленников, мелкой буржуазии и трудовой интеллигенции. Политическую основу этих стран составляет блок демократических, прогрессивных и патриотических сил в лице высшего представительного органа и местных органов государственной власти, которые еще находятся в стадии становления. «Национальное единство, создаваемое объединением народных сил, представляющих трудовой народ — феллахов, рабочих, солдат, интеллигенции — и национальный капитал образует основу Арабского социалистического союза, являющегося

¹ «Некапиталистический путь развития стран Африки», М., 1967, стр. 26.

² См. Г. Ким, А. Кауфман, Некапиталистическое развитие, успехи и трудности («Международная жизнь» 1967 г. № 12, стр. 103).

³ В. Тягуненко, От национальной революции к социальной («Азия и Африка сегодня» 1967 г. № 2, стр. 5).

ся властью, представляющей народ», — гласит ст. 3 Конституции ОАР¹.

На наш взгляд, было бы неправильно, как это делают некоторые авторы, недооценивать в этом прогрессивном блоке роли национальной буржуазии. На данном этапе революции, когда решаются задачи антиимпериалистического и общедемократического порядка, национальная буржуазия (в лице средних и мелких буржуа, торговцев, владельцев мануфактур, мелких и средних предприятий) поддерживает их и помогает претворять в жизнь. «Движение в направлении социализма на этапе общедемократических, антиимпериалистических и антифеодальных преобразований... может происходить при опоре как на пролетарские, так и непролетарские и полупролетарские трудящиеся массы»². Но монополии политической власти буржуазия лишена.

Особенностью государственной власти в этих странах является то, что это власть не одного или двух классов, а различных классовых сил, за исключением реакционной части эксплуататоров. Она представляет собой власть значительной части населения.

Рабочий класс играет возрастающую роль в этом блоке революционно-демократических сил, но политическое руководство обществом и государством он не осуществляет. Рост влияния рабочего класса послужит надежной основой для перехода национальной демократии на позиции научного социализма. Без этого перехода невозможна победа социализма ни в какой стране, в том числе и в тех, которые начали продвигаться к нему, миная капитализм.

Анализ экономической и политической основ в ОАР, Алжире, Сирии, Бирме и других странах некапиталистического развития позволяет сделать вывод о том, что эти страны идут по пути национального, экономического и социального возрождения, что они стали очагами прогресса в Африке и на Азиатском континенте.

¹ «Конституции государств Африки», т. 3, стр. 136.

² Р. Ульяновский, О некоторых вопросах некапиталистического развития стран Азии и Африки («Проблемы мира и социализма» 1969 г. № 9, стр. 84).

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редколлегии	3
I. ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В ТРУДАХ В. И. ЛЕНИНА	
<i>В. В. Копейчиков</i> . В. И. Ленин о научных основах и эффективности государственного руководства	6
<i>В. А. Барахтян</i> . Осуществление ленинского принципа участия масс в управлении государством на современном этапе	18
<i>М. В. Цвик</i> . В. И. Ленин о советских представительных органах как работающих корпорациях	26
<i>А. А. Пушкин</i> . В. И. Ленин об экономической роли Советского государства и вопрос о гражданской правосубъектности государства	37
<i>З. А. Подопригора</i> . Ленинские идеи о кооперировании и правовые формы межколхозного сотрудничества	46
<i>И. П. Сафронова</i> . Реализация учения В. И. Ленина об единоначалии и коллегиальности в управлении государственным промышленным предприятием (на материалах УССР)	54
<i>Н. А. Придворов</i> . Ленинская идея социального равенства человека и ее воплощение в первых законодательных актах Советского государства	64
<i>А. Т. Барабаш</i> . Вопросы трудовой дисциплины в работах В. И. Ленина	70
<i>А. И. Рогожин, Л. Н. Маймескулов</i> . Ленинские принципы организации и деятельности ЧК (на материалах РСФСР и УССР)	80
<i>З. М. Онищук</i> . В. И. Ленин — организатор советской государственной статистики	94
* * *	
<i>П. Т. Полежай</i> . Об относительной самостоятельности социалистического права	104

II. ГОСУДАРСТВЕННОПРАВОВОЕ И ХОЗЯЙСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В СССР

<i>Р. С. Павловский.</i> Проблемы совершенствования хозяйственно-организаторской деятельности местных Советов	114
<i>О. М. Якуба.</i> Вопросы систематизации административного права	128
<i>И. С. Дрейслер.</i> Из истории участия комсомола Украины в общественном контроле	134
<i>М. И. Бару.</i> Теоретические вопросы организации охраны трудовых прав	142
<i>А. И. Процевский.</i> Трудовое правоотношение и правовое положение рабочих и служащих	161
<i>Г. С. Гончарова.</i> Роль профсоюзов в прекращении трудовых правоотношений	179
<i>В. С. Шелестов.</i> Некоторые вопросы организации хозяйственных связей между предприятиями	188
<i>И. Е. Красько.</i> Правовые вопросы капитального ремонта основных производственных фондов	196
<i>Л. Я. Носко.</i> Понятие компетенции в деятельности хозяйственных органов железнодорожного транспорта	204
<i>Д. Б. Якуб.</i> Социалистические организации как субъекты авторского права	214
<i>В. В. Гречко.</i> Приоритет сельскохозяйственного землепользования и его законодательное закрепление	223

III. УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В СТРАНЕ. ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ И ДРУГИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

<i>И. Н. Даньшин.</i> Преступления против общественного порядка в системе уголовного права и законодательства	230
<i>В. Г. Розумный.</i> История первого исправительно-трудового кодекса Украинской ССР	245
<i>А. Л. Ривлин.</i> Понятие обвинения, его место в советском уголовном судопроизводстве	254
<i>С. А. Альперт.</i> Об обоснованности обвинения в советском уголовном процессе	262
<i>М. И. Бажанов.</i> Пределы изменения квалификации преступления в судебном приговоре	272
<i>Ю. М. Грошевой.</i> Некоторые вопросы формирования внутреннего судебного убеждения в уголовном судопроизводстве	286

В. Д. Финько. Процессуальное положение прокурора в кассационной инстанции	295
А. М. Смецкая. Защита интересов детей в исках о взыскании алиментов	301
В. В. Сташис, А. В. Сенчин. К вопросу об изучении и предупреждении преступлений несовершеннолетних	308
В. А. Чефранов. Опыт конкретно-социологического исследования алкоголизма	318
А. Н. Колесниченко. Актуальные проблемы методики расследования преступлений	330
В. Е. Коновалова. К вопросу о принципах научной организации следственной деятельности	337

IV. ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Д. В. Александриков. Разработка и формулирование в ООН принципа суверенного равенства государств	345
В. А. Шувалова. Экономическая и политическая основы стран, ставших на путь некапиталистического развития	356

Коллектив составителей

— «ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА»
(Сборник статей)

Редактор *Н. Н. Бодерскова*
Обложка художника *И. Е. Сайко*
Художественный редактор *Э. П. Стулина*
Технический редактор *В. А. Серякова*
Корректор *В. Д. Рыбакова*

Сдано в набор 25/II 1970 г. Подписано в печать 19/VI 1970 г. Бумага типографская № 3, формат 84×108¹/₃₂. Объем: усл. печ. л. 19,32; учет.-изд. л. 19,87. Тираж 3000 экз. А-03737.

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

Заказ 10507.

Тула. Тип. изд-ва газ. «Коммунар». г. Тула, ул. Ф. Энгельса, 150.

Цена 1 р. 37 к.