

УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ

ВЫПУСК

26

Редакционная коллегия:

А. М. ЯКОВЛЕВ (главный редактор), С. Н. БРАТУСЬ,
М. Я. БУЛОШНИКОВ, И. А. ГРИНГОЛЬЦ, М. Г. КИРИ-
ЧЕНКО, Е. А. ПАНОВА, И. Н. ПЕТРОВ, Г. Н. ПОЛЯНСКАЯ

Кандидат юридических наук
А. С. ПИГОЛКИН

ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЯЗЫКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСОБОГО СТИЛЯ ЛИТЕРАТУРНОЙ РЕЧИ

Для дальнейшего совершенствования советского права проблема изучения языка законодательства имеет актуальное значение, особенно учитывая тот факт, что ей «не повезло» и она изучена еще сравнительно мало¹.

В современной науке язык рассматривается как знаковая система, и с этой точки зрения язык законодательства может быть исследован семиотикой. Далее, язык нормативных актов может изучаться со стороны содержания понятий, применяемых в праве, соотношения юридического понятия и термина. Это — аспект семантический. Наконец, язык законодательства может быть исследован с точки зрения литературной стилистики, как отдельной отрасли языкознания. В данной статье предпринята попытка рассмотреть язык законодательства в последнем аспекте.

Целью статьи является определение места, которое занимает стиль изложения нормативных актов среди других стилей литературной речи, изучение характерных черт и особенностей такого стиля, обоснование некоторых рекомендаций по совершенствованию способов изложения предписаний советского законодательства.

¹ См. статьи: Н. Н. Полянский, О терминологии советского закона («Проблемы социалистического права», сб. 5, М., 1938); Г. И. Шатков, О языке закона («Вопросы кодификации советского права», вып. 3, Изд-во ЛГУ, 1959); Е. А. Прянишников, О языке правовых актов («Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 6, М., 1966) и некоторые другие. В 1967 году вышла работа А. А. Ушакова «Очерки советской законодательной стилистики» (Пермь, 1967), в значительной степени заполнившая пробел в исследовании проблем языка законодательства, но не разрешившая до конца многих из них.

1. Язык — важнейшее средство передачи информации, общения, обмена мыслями между людьми. Без него немыслимо развитое человеческое общежитие. Благодаря языку отраженные в сознании признаки и отношения вещей объективируются в форме слов и тем самым создаются идеальные объекты мышления — понятия, с помощью которых осуществляется мыслительная деятельность. Язык дает возможность человеку быстро постичь формы и законы мышления, обогащать свой опыт и знания не только за счет окружающей обстановки, непосредственных восприятий и представлений, но и за счет опыта предшествующих поколений, знаний других людей современности.

Устанавливая правила поведения людей в обществе, право воздействует на волю и сознание людей, побуждая их вести себя определенным образом. Только посредством языка право способно осуществлять свое регулирующее воздействие, именно язык служит средством передачи информации о содержании правовых предписаний. Правовые нормы не могут существовать иначе, как в определенных лексических формах. С помощью языка мысль законодателя внешне выражается, оформляется, становится пригодной для использования, доступной для лиц, органов и организаций, к которым адресуются правовые требования.

Язык по отношению к праву выполняет как бы две взаимосвязанные функции: с одной стороны, он выражает, формулирует волю законодателя, то есть выполняет образительную функцию, а с другой, — доводит эту волю, заключающуюся во властных требованиях определенного поведения, до сведения участников общественных отношений, что составляет содержание коммуникативной функции.

2. Язык не имеет, как известно, классового содержания и может обслуживать с равным успехом разные общественно-экономические формации, различные классы. В этом отношении язык законодательства, как особый литературный стиль, имеет свои особенности. Он также в принципе не носит классового характера. В то же время язык законодательства служит средством передачи классовой воли, и политико-классовая направленность права проявляется не только в содержании регулируемых отношений (что главное), но и в форме передачи этой воли. Язык законодательства — официальный язык государственной власти и способы выражения правотворческой мысли во многом зависят от сущности государства, издающего норму права, от интересов тех классов общества, которые провозглашают в законе свою волю.

Стремление законодателя социалистических стран выразить правовые нормы четко и доступно прямо отражается на языковой форме закона. В то же время формализм буржуазной юриспруденции, стремление замаскировать выраженную в законе классовую волю буржуазии, представить ее внешне как общенародную зачастую приводят к сознательной неясности языка законодательства, к расплывчатости юридических формулировок. Таким образом, язык законодательства отражает политические цели законодателя и больше, чем какой-либо иной слой литературного языка, связан с сущностью государства, с интересами разных классов.

В то же время языковое воплощение социалистического и буржуазного законодательства имеет ряд общих черт. Стиль изложения нормативных предписаний во многом близок, широко используются одни и те же термины, в ряде случаев одинаковы способы формулирования норм права. Близость способов изложения буржуазного и социалистического права является следствием того, что юридическая форма разных формаций во многом одинакова, что такая форма служит выражением одного социального явления — права с присущими ему специфическими чертами, общими для всего права, независимо от того, интересы какого класса оно выражает. Эти черты обусловлены тем, что право — регулятор общественных отношений, властный указатель определенного поведения.

Поэтому многое из языковых традиций и правил буржуазного и буржуазного правотворчества успешно и оправданно используется законодателем социалистического государства. В языке законодательства большинства современных государств многое взято из латинского юридического языка, возникшего и сформировавшегося еще в древнем Риме, где юридическая форма была тщательно отработана, а право в целом являлось необычайно совершенным для своего времени. В законодательстве и языке юристов широко употребляются термины алиби, кворум, контракт, мандат, деликт, юстиция и т. д., целые юридические формулировки и конструкции². Уже давно в язык русского законодательства проникли такие интернациональные термины, как контрабанда, декрет, кодекс, акцепт и т. д., которые используются и в советских правовых актах. Способы изложения законодательной мысли также во многом близки друг другу (формулирование статей, абзацев, определение терминов).

² В русское законодательство латинские термины и выражения попадали не непосредственно, а через другие языки, главным образом через немецкий, французский.

В силу увеличения международного общения, интенсивного обмена культурными ценностями, всемерного усиления интернациональных связей активно развивается взаимное проникновение языков и их обогащение за счет друг друга. Это характерная особенность развития языков в современном мире. Очень ярко данная особенность прослеживается в языке законодательства, в который все чаще проникают иностранные и интернациональные термины и выражения.

Правовой язык более интернационален, чем бытовой, общераспространенный язык. Объясняется это сходством правовой формы разных государств; тем, что нормы различных правовых систем зачастую регулируют однородные или близкие общественные отношения. Это обуславливает необходимость употребления одних и тех же терминов и выражений, которые не всегда можно найти в родном языке. Другая причина «большей интернациональности» правового языка сводится к развитию международно-правового общения между государствами и частными организациями, требующего единства стиля изложения правовых актов в международном публичном и частном праве, единообразной терминологии.

3. Нормативный акт — это письменное литературное произведение и к нему предъявляются такие же требования, как и к иному другому произведению письменной (и в первую очередь книжно-письменной) речи. В то же время у него, как литературного произведения, есть определенные особенности, которые позволяют выделить язык законодательства в особый функциональный стиль литературного языка. В специальной литературе по стилистике русского языка понятие функционального стиля языка определяется как соответствующая тем или иным сферам человеческой деятельности разновидность общенародного литературного языка, специфика которой обусловлена особенностями и задачами общения в данной области человеческих отношений³. Относительно дифференциации стилей в литературном языке еще много спорят и нет устоявшихся, стабильных выводов. Однако подавляющее большинство лингвистов выделяют, по-разному называя его, особый стиль языка, применяемый в области экономических, юридических, дипломатических отношений, в делопроизводстве государственных учреждений. Такой стиль называется и официально-документальным⁴, и официально-

³ См. В. П. Мурат, Об основных проблемах стилистики, Изд-во МГУ, 1956, с. 8.

⁴ См. Д. Э. Розенталь, Практическая стилистика русского языка. М., 1968, с. 11; А. И. Ефимов, История русского литературного языка, Изд-во МГУ, 1954, с. 21—27.

деловым⁵, и деловым⁶, и, наконец, официально-риторическим⁷.

Официально-документальный — вот, как представляется, наиболее приемлемое наименование для данного стиля. Он официальный, поскольку с его помощью осуществляются государственные, официально-деловые взаимоотношения между людьми. С другой стороны, это документальный стиль, так как он воплощается не в любом письменном произведении, а в особом документе, имеющем формально-юридическое значение. Самостоятельное существование такого стиля исходит из наличия особой сферы человеческой деятельности в государственно организованном обществе — официально-деловой, отличающейся специфическими, присущими только ей взаимоотношениями людей.

Официально-документальный стиль, имея общую основу, мог бы быть разбит в свою очередь на несколько самостоятельных стилей в зависимости от назначения того или иного официального документа, от способов оформления таких документов. Можно, например, четко различить между собой стиль делопроизводства и канцелярской переписки между учреждениями и стиль оформления нормативно-правовых предписаний. Для воплощения законодательной мысли в языковой форме имеются специальные средства и приемы, применяемые исключительно или преимущественно в области нормотворчества. Такие средства и приемы дают основание выделить самостоятельный законодательный стиль литературной речи, обусловленный особыми социальными задачами, стоящими перед правом, специфичным способом отображения предмета, особым словарным составом языка для выражения мысли законодателя. О наличии специального законодательного стиля речи говорят и лингвисты⁸, и юристы⁹. При этом язык законодательства (так в дальнейшем будет именоваться законодательный стиль) — важнейшая часть, основа официально-документального языка. Он лежит в основе стилистики и словарного запаса разного рода приказов, решений, сделок, договоров, имеющих официальное значение заявлений, отчетов, рапортов и докладных записок, является образцом для стиля ведомственной переписки и канцелярского делопроизводства.

⁵ В. П. Мурат, Упом. соч., с. 21.

⁶ См. А. И. Гвоздев, Очерки по стилистике русского языка, М., 1965, с. 21.

⁷ См. М. Н. Кожина, О понятии стиля и месте языка художественной литературы среди функциональных стилей, Пермь, 1962, с. 16—17.

⁸ См. А. И. Гвоздев, Упом. соч., с. 21.

⁹ См. А. А. Ушаков, Упом. соч., с. 12, 88, 140, 142.

В литературе неоднократно говорится о так называемых специальных языках, то есть о слоях литературного языка, обслуживающих определенную узкоспециальную сферу общественной жизни и имеющих свой особый словарный фонд, специализированную терминологию, которую неспециалисты обычно не понимают. Говорят, в частности, о специальном языке архитектора, химика, врача. Можно ли в этом плане говорить о языке законодательства, как о специальном языке? Представляется, что нет.

Любой специальный язык чрезвычайно увеличивает плотность информации, максимально сокращает языковое оформление, ибо включает в себя обобщенные, максимально абстрагированные понятия, так сказать «блоки» понятий. Такие «блоки» необходимы и удобны специалистам, дают возможность глубже проникнуть в существо вопроса. Для непосвященных же людей они, как правило, непонятны. Степень специализации языка зависит от степени абстрактности понятий и обозначающих эти понятия терминов. Чем более узкую и специальную область науки, техники, общественной жизни отражает специальный язык, тем больше в нем степень специализации и абстрактности, тем дальше его терминология уходит от общераспространенного языка. Язык современного физика-атомщика или микробиолога весьма далек от общераспространенного языка и непосвященному человеку нужно затратить много времени и сил, чтобы разобраться в терминологии этих наук.

Степень специализации языка законодательства сравнительно невелика. Он регулирует обширные области общественных отношений, причем весьма разнообразные по своему содержанию. Язык законодательства нельзя назвать специальным и потому, что с нормативными актами сталкивается не узкий круг специалистов, а все люди в своей практической деятельности. В юриспруденции имеются специальные правовые термины, обозначающие особые юридические понятия, однако их сравнительно немного. Как правило, законодательство использует общераспространенную терминологию, строится на основе обычного словаря. Отдельные нормативные акты могут отражать те или иные специальные языки, если такие акты регулируют соответствующую сферу отношений. Но в целом язык законодательства — это не специальный язык и его нельзя поставить в один ряд с языком, например, архитектора, врача, химика. Он отличается главным образом своей стилистикой, внутренним строем, специфичными способами выражения законодательной мысли, а не особой терминологией, характерной в первую очередь для специального языка.

4. Право выполняет в социальной жизни особую функцию — служит властным регулятором общественных отношений. Данная функция определяет логику мышления законодателя и объясняет основные характерные особенности языка нормативных актов. Право, будучи средством регулирования поведения людей, властного воздействия на их волю и сознание, направлено в первую очередь не к чувствам и воображению людей, что характерно для художественного произведения, а к воле и разуму человека. Правильно пишет А. А. Ушаков, что официальная законодательная речь отражает не чувства, а официальные публичные отношения людей¹⁰. Законодательный текст не описывает события, факты, чувства и переживания людей, не характеризует отношение к определенным лицам, фактам, явлениям действительности. Он не доказывает, не объясняет, не убеждает и не развлекает, а властно предписывает субъектам права определенное поведение, формулирует требования, общеобязательные предписания.

5. Одна из особенностей языка законодательства — *официальный характер* внешнего языкового воплощения мысли законодателя. Язык права есть язык официального документа, устанавливающего властное, обязательное для исполнения веление. В формулировке закона выражены не индивидуальная воля и субъективные представления, а воля коллектива, всего общества, отражающая насущные потребности развития нашей страны по пути строительства коммунизма, причем эта воля носит государственно-властный характер и воплощается в определенных, заранее установленных формах, имеющих официальное значение. Без особой документальной формы право невозможно как совокупность общеобязательных для исполнения правил, обеспечиваемых принудительной силой государства. А. А. Ушаков справедливо отмечает, что законодательный стиль — это язык государственной власти, на котором она говорит с обществом¹¹. Не каждый национальный язык есть язык законодательства, а лишь тот из них, который провозглашается государственной властью как официальный.

6. В любой официально-документальной речи, в том числе и законодательной, основное внимание уделяется логичности, последовательности, связности изложения. Такая речь рассчитана в первую очередь на логическое восприятие, а не на эмоции людей. Это следующая характерная особенность языка законодательства.

¹⁰ См. А. А. Ушаков, Упом. соч., с. 162.

¹¹ Там же, с. 190.

Естественно, что по сравнению с художественной литературой, где часто употребляются образные сравнения и другие художественные средства изображения, язык законодательства несколько скучный и однообразный, но это необходимое и закономерное явление. В нем отсутствуют чисто художественные средства отображения действительности. Идея законодателя излагается с помощью абстрактных, обобщенных понятий, явление описывается не как частное, а как общее, безличное. В этом отношении законодательная речь близка к научному стилю, где так же точно и четко описываются общие понятия без чисто художественных приемов изображения.

Указанная черта во многом определяется особенностями мысли законодателя, для которой характерны отвлеченность и обобщенность и, как следствие этого, безличность, неперсонифицированность. Мышление законодателя — это не мышление образами, конкретными предметами или единичными фактами, признаками. Законодатель оперирует общими понятиями, причем не отвлеченно-абстрактными, а понятиями жизненной практики в своем прямом проявлении, теми из них, которые непосредственно нужны для отношений между людьми. Этим мышление законодателя отличается от научного, где степень абстрактности, обобщенности обычно идет значительно дальше. Есть, конечно, в языке закона и понятия «об абстрактном предмете» (преступление, купля-продажа, договор, усыновление и т. д.), но в основном в законе фигурируют общие понятия, которые отражают комплекс реально существующих жизненных явлений и фактов. В законодательстве отражаются и отдельные единичные понятия (тот или другой орган, учреждение, конкретный предмет, объект), однако это не главное для права.

В тексте нормативного акта не место приемам чисто эмоционального, экспрессивного свойства, не место для художественной яркости и образности языка. Такой текст не обнаруживает субъективного отношения и личных оценок законодателя к содержанию излагаемого материала. Языку законодателя свойственны намеренная сдержанность, явно умеренный (так называемый холодный) тон, отсутствие специальных приемов усиления или ослабления воздействия письменной речи на читателя.

В истории права известны случаи (особенно в средние века), когда законы излагались торжественно, нарочито pompезно с тем расчетом, чтобы вызвать у подданных чувство слепого преклонения и священного трепета перед законом, бездумной веры в их справедливость. Законодатель социалистического государства не ставит и не может поставить перед собой такой задачи. Важно, чтобы граждане хорошо знали

и уважали закон, добровольно на основе высокой сознательности выполняли его требования. Поэтому помпезность стиля, а также его витиеватость, вычурность в условиях социалистического государства попросту излишни и даже вредны.

В тексте закона не употребляются слова, которые имеют функцию эмоционального окрашивания или художественной выразительности. Поэтому, в законе, например,

употребляются: не употребляются:

дом
отремонтировать
смерть
надежды
молодой
болезнь

обитель
починить
кончина
чаяния
юный
недуг

и т. д.

Не применяются также грамматические формы, усиливающие или ослабляющие силу слова, например, соответствующие приставки, суффиксы (ласкательность, уничижительность).

В языке законодательства обычно не употребляются идиомы — устойчивые элементы словарного состава языка, которые придают речи различные экспрессивные оттенки («без году неделя», «краеугольный камень», «с грехом пополам», «филькина грамота»), идиоматические выражения — неразложимые на составные части словесные фразы («скрепя сердце», «попасть впросак»), фразеологические сочетания («из огня да в полымя», «отложить в долгий ящик», «из мухи сделать слона»), образные выражения («канцелярская крыса», «стреляный воробей», «львиная доля», «прокрустово ложе»), а также пословицы, поговорки и крылатые выражения. Особенно внимательно необходимо относиться к использованию в законодательных текстах выражений подобного рода, взятых из плохого книжного или канцелярского языка и нередко встречающихся в научной, популярной и бытовой речи («проходить красной нитью», «подготовить почву», «ведущая роль», «лежать вне рамок»).

Не применяются в законодательном языке и так называемые тропы, то есть обороты речи, в которых слово или выражение употреблено в переносном значении — эпитеты, сравнения, метафоры, а также гиперболы, аллегории, перифразы. Не употребляются также разного рода стилистические приемы, называемые фигурами, которые усиливают или ослабляют звучание фразы (повторение или пропуск слов, риторический вопрос и т. п.).

Идиомы, фразеологические сочетания, образные выражения, тропы и иные языковые средства служат для того, чтобы наиболее ярко, образно и высокохудожественно передать мысль автора. Яркость и изящество мысли законодателя заключается в другом — в логической стройности, глубине и последовательности изложения, употреблении точных терминов, в максимальной четкости и ясности изложения, правильности построения фраз.

Сослагательное наклонение, учитывая императивный характер правовых предписаний, в тексте законов, как правило, не употребляется. Нет вопросительных и восклицательных предложений, многоточий, диалогов. Не применяются также многие слова и выражения, характерные для бытовой, разговорной речи вне деловых, официальных отношений и отличающиеся большей непринужденностью и меньшей точностью. Вот примеры некоторых употребляемых пар слов-синонимов, не применяемых в законодательном тексте:

употребляются:

желание
болезнь
картофель
откровенно
испугаться

не применяются:

охота
хворь
картошка
начистоту
оробеть

и т. д.

7. Из того факта, что право призвано регулировать общественные отношения, исходит и следующая особенность языка законодательства — максимальная точность его выражения, то есть достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью законодателя и выражением этой мысли в нормативном акте¹². Нормативный текст вовсе не должен быть интересным и увлекательным, как художественная литература, не должен быть глубоко аргументированным, как научная литература. Но точным и четким такой текст должен быть обязательно, так как он призван регулировать человеческое поведение, предусматривать эталон, модель для такого поведения.

Требование точности в принципе предъявляется к любому литературному произведению. Однако к законодательному произведению это требование предъявляется особо, в значительно большей степени. Можно говорить о требовании *максимальной* точности текста нормативного акта. Едва ли в каком-либо ином виде письменной речи внешняя форма выра-

¹² Об этом требовании см. П. В. Верховский, Письменная деловая речь, М., 1930, с. 6.

жения имеет такое большое значение, как в юриспруденции. Неточный термин, расплывчатое или многозначное выражение, грамматическая ошибка, непонятное место могут привести к ошибкам при применении закона, что отражается на судьбе людей, производственной деятельности предприятий, учреждений.

Задача языковой информации о законодательстве — максимально точно и доступно передать то, что требуется от субъекта права, каковы его права и обязанности. Такая информация должна быть ограничена твердыми рамками, не дающими волю воображению, фантазии. Художественное, публицистическое или бытовое произведение можно перечитывать несколько раз и каждый раз воспринимать его несколько по-иному, получать новые впечатления. Законодательный текст не может давать такого простора для восприятия. Размеры информации в нем должны быть твердыми, жесткими с тем расчетом, чтобы многократное прочтение такого текста давало одинаковую информацию, одни и те же знания. Содержание нормативного текста должно восприниматься единообразно. Это необходимое условие установления строгого правового порядка в обществе. Какие правила обеспечивают максимальную точность нормативного акта? Это следующие:

- использование слов и выражений в наиболее прямом, буквальном и точном значении. Иносказания, переносное понимание слова, гиперболизация, скрытый подтекст неприемлемы для языка законодательства;

- единство применяемой терминологии: правовое понятие должно обозначаться одним и тем же термином во всем законодательстве, а разные понятия не могут обозначаться одинаковым термином;

- применение терминов с четким, однозначным и строго очерченным смыслом; отказ от расплывчатых, двусмысленных и многозначных терминов и выражений;

- частое использование слов и выражений в более узком, ограниченном значении;

- единые способы изложения однотипных формулировок, отсутствие словесного украшения и улучшения литературного стиля за счет устранения повторений и разнообразия выражения одних и тех же понятий и фраз;

- логическая последовательность и стройность изложения мысли законодателя, его смысловая завершенность.

Требование максимальной точности нормативных формулировок объясняет, почему юристы уделяют форме изложения несравненно больше внимания, чем представители других отраслей знания. Уважение к тексту закона, навыки бе-

режного и чрезвычайно внимательного к нему отношения прививаются еще со студенческих лет. Стиль речи и письма опытного юриста во многом отражает законодательный стиль и обычно отличается лаконичностью, логической последовательностью, точностью и четкостью формулировок, отсутствием эмоциональной окрашенности и повторений, внимательным отношением к применяемой терминологии.

8. Для языка законодательства, впрочем как и для других стилей, требующих точности и четкости выражения, характерно такое свойство, как формализация. Формализм требует, говорят ученые-кибернетики, чтобы одна и та же мысль всегда выражалась при помощи одних и тех же рядов слов, расположенных одним и тем же способом¹³. Формализация, присущая юридическому тексту, находит свое выражение в стереотипности, стандартизации стиля изложения правовых актов, в его так сказать унифицированности. В тексте закона применяются стандартные термины, устоявшиеся, стабильные языковые конструкции¹⁴. В нормах, регулирующих близкие отношения (например, в Особенной части УК), употребляются одинаковые грамматические конструкции, стереотипные обороты и языковые штампы. В законе очень многое унифицировано — употребление цифр, скобок, сокращений, разбивка актов на статьи (пункты), которые в свою очередь распадаются на абзацы (части). Часто в законе применяются языковые шаблоны, делающие речь более точной и четкой, облегчающие ее понимание. Правильно пишет К. Чуковский, что «официальные люди, находящиеся в официальных отношениях друг с другом, должны пользоваться готовыми формами речи, установленными для них давней традицией»¹⁵.

Нередко еще язык законодательства называют казенным, суконным, выхолощенным, шаблонным, обвиняют его в схоластичности, формализме, нежизненности и сухости, говорят, что он портит, оказанивает литературный язык. Но при этом не учитывается, что стиль законодательства исходит из самого существа правового регулирования, из назначения права в общественной жизни. Поэтому формализм, оказанивание, определенная «сухость» — не недостаток, а достоинство юридического языка, одна из его характерных черт, служащих делу укрепления законности. Юриспруденция не может обой-

¹³ См. Л. Лукасевич, Аристотелевская силлогистика с точки зрения современной формальной логики, ИЛ, 1959, с. 52—53.

¹⁴ См. по этому вопросу также А. А. Ушаков. Содержание и форма в праве и советское правотворчество (автореф. докт. дисс.), Свердловск, 1970, с. 34.

¹⁵ К. Чуковский, Живой как жизнь. О русском языке, М., 1966, с. 115.

тись без разумного формализма, ибо порядок, устанавливаемый с помощью права, невозможен без предусмотренной процедуры, официального оформления, что обязательно предполагает особые формы и способы выражения мысли законодателя, формальный и даже казенный характер юридического языка.

В то же время не следует оправдывать и чрезмерный формализм в юриспруденции, фетишизацию формы, чрезмерную сухость и казенщину законов. Сложный канцелярско-бюрократический стиль — порождение правотворчества и делопроизводства эксплуататорских формаций. Такой стиль отражает классовый интерес капиталистов, но непосредственно исходит из антинародных, недемократических методов работы государственного аппарата. Поэтому данный стиль, характерный для многих капиталистических стран, в виде исключения может быть присущ и некоторым звеньям государственного аппарата социалистических стран. Там, где государственный служащий превращается в бездушного чиновника, мало интересующегося нуждами трудящихся, становится бюрократом и сухим формалистом, возможно проявление формально-бюрократического стиля в правотворчестве и делопроизводстве. У такого служащего разумный формализм гипертрофируется и превращается в самодовлеющую величину, выходит на передний план в ущерб существу дела. Бюрократические привычки и формально-канцелярский стиль очень живучи и постепенно возрождаются там, где не совершенствуются демократические методы управления, теряется связь с народом.

Если разумный формализм, устоявшиеся трафареты и шаблоны, канцелярский стиль уместны в языке законов, то перенос этих черт стиля на разговорный, газетно-политический язык, язык научной литературы представляет собой не что иное, как вульгаризацию языка, его обеднение и неоправданное оказенивание. Употребление стертых, стандартных фраз и оборотов — показатель равнодушия, низкой культуры. Говорить по трафарету, заранее заученными казенными фразами легко. Употребление языковых шаблонов говорит о скудости речевых средств того или иного оратора, администратора, о том, что человек не может образно и оригинально изложить свою мысль. К сожалению, и в литературе по юриспруденции подобных недостатков еще сравнительно много. В статьях и монографиях ученых-юристов нередко встречаются казенные обороты, речевые трафареты. Вот некоторые примеры словесных штампов, часто употребляемых в юридической литературе и деловых бумагах: в деле..., в силу..., в частности..., по линии..., за счет..., в целях..., поставить вопрос о...,

иметь место..., представляется необходимым..., учитывая вышеизложенное..., указанный период..., за неимением..., поднять на должную высоту..., с позиций..., при наличии..., решительно бороться с... и т. д.

9. Одной из существенных особенностей языка законодательства является его ясность и простота. Только когда закон ясен, становится реальным положение, что нельзя отговариваться незнанием закона. Нормативные акты в социалистическом обществе издаются для широких трудящихся масс и их представителей, а не для узкого круга «законников» и поэтому чрезмерная сложность и нарочитая громоздкость языка — яд для стиля законодательства. Законы социалистических стран должны быть просты и понятны для граждан также и потому, что они, регулируя общественные отношения, одновременно являются рупором партии, средством пропаганды ее политики, одной из форм политической агитации. Неясный закон не дает полного представления о правах и обязанностях, ведет к неопределенности в юридической деятельности, к ненужной трате времени на запросы и толкование.

В законодательном тексте должны применяться простые и понятные термины, известные и широко употребляемые обороты, легко воспринимаемые и по возможности короткие фразы. Здесь не место явному или скрытому подтексту, нарочитой вычурности стиля, применению сложных нагромождений грамматических конструкций. В законодательстве зачастую нельзя избежать сложно-подчиненных предложений, причастных и деепричастных оборотов, так как мысль законодателя обычно бывает сложной и основная идея зависит от многих обстоятельств и факторов. Однако не следует перегружать нормативные акты этими грамматическими конструкциями, особенно если одни придаточные предложения включаются в другие, образуя несколько ярусов синтаксического подчинения. В законодательном тексте, как правило, неуместно большое число запятых, тире, двоеточий и особенно точек с запятой, которые обычно разделяют громоздкие сложно-сочиненные предложения.

Стремление к простоте и доступности изложения не должно наносить ущерба полноте, точности и глубине нормативных положений, не должно приводить к упрощенчеству и, как результат, к расплывчатости формулировок. Очень часто нормативные акты регулируют достаточно сложные отношения, что не может не отразиться и на стиле изложения соответствующих норм.

В юриспруденции, как специальной области знаний, невозможно избежать сложных, многогранных, специфических понятий и отражающих их терминов. Без таких обычно слож-

ных для понимания специальных терминов, как «юридическое лицо», «акцепт», «виндикация» в законодательстве и юридической науке обойтись нельзя. С первого взгляда кажется ясным слово «преступление». Однако опытному юристу очевидно, что глубоко и всесторонне объяснить данное понятие не так легко. Имеется обширная литература, монографии о понятии и природе преступления. Замена специальных терминов примерными описательными выражениями популярного характера, предельно понятными для всех, приведет лишь к неопределенности и расплывчатости формулировок, к потере точности и четкости мысли законодателя. Язык права во многом сложен и не может приспособливаться к низшему уровню. Это не язык популярной брошюры и разумные сложности в нем могут и должны быть. Точно так же, как для восприятия поэзии или музыки нужна определенная подготовка, она необходима и для восприятия права. Это лишний раз доказывает потребность изучать курс правоведения в средней школе.

В современный век интенсивного технического прогресса, значительного увеличения темпа общественной жизни невиданно быстро растет поток информации. Увеличение объема информации, что характерно для современной жизни, ведет к необходимости уплотнять и дифференцировать такую информацию, что не может не сказаться на уровне ее сложности. Специализация и усложнение общественных отношений, регулируемых правом, сказывается и на некотором усложнении языка нормативных актов.

При определении степени простоты и ясности нормативного акта многое зависит от того, кого непосредственно касается действие такого акта, на какой круг субъектов он рассчитан. Любому работнику (гражданину) должен быть, в принципе, понятен тот нормативный акт, с которым этот работник (гражданин) непосредственно соприкасается. Если акт регулирует узкую и специальную сферу отношений и рассчитан на особую категорию исполнителей, то там уместно употребление специальных и технических терминов, специфических выражений. Если же акт касается широких слоев граждан, то употребление без объяснения сложных и специальных терминов и выражений, непонятных слов и оборотов в таких актах явно не годится¹⁶. Закон подобного рода будет неудачен, если для его уразумения многие люди будут вынуждены обращаться к помощи сведущих лиц.

¹⁶ См. А. А. Ушаков. Очерки законодательной стилистики. Пермь, 1967, с. 156.

10. Экономичность изложения нормативно-правовых предписаний — следующая характерная особенность языка законодательства. Законодательная мысль должна быть выражена максимально ограниченным числом фраз и терминов. Лишние слова, неоправданные повторения, многословие за счет объяснения, детального описания предмета не свойственны законодательному стилю. Чем лаконичнее изложен текст (естественно, в пределах разумного), тем лучше он воспринимается исполнителями.

Тенденция к экономии языковых средств характерна для всего языка в целом, но для права это имеет особое значение. Краткость законодательного произведения обеспечивает компактность его изложения. Учитывая, что в целом массив законодательства сравнительно велик, что изложение нормативного материала по определенной проблеме или отрасли права зачастую требует целых томов и расхода большого количества бумаги, требование максимальной краткости законодательного текста играет немаловажную роль при издании разного рода сборников, справочников и других материалов. Краткость текста нормы приводит к лучшей ее обозримости, к упрощению ее понимания, экономит усилия и время исполнителей.

Требование краткости нормативного текста никогда не является самоцелью и не должно противопоставляться необходимости глубоко и исчерпывающе охарактеризовать регулируемый предмет, показать все его юридически значимые признаки, нюансы, исключения, не должно наносить ущерба точности, ясности и полноте законодательного текста. Искусственное ограничение фраз и выражений в нормативном акте вызовет лишь неясности и недоразумения на практике, потребует издавать вспомогательные разъяснения, дополнения, циркуляры и т. д. Законодательный текст может быть и в меру многословен, если этого требуют интересы точности и полноты изложения.

11. Язык законодательства характеризуется отсутствием резко выраженной индивидуализации стиля¹⁷. Обычно он не оригинален, в нем меньше вариаций языковых средств, отсутствует особая манера письма того или иного автора. По стилю нормативные акты обычно однородны и похожи один на другой (правда, есть стилевые особенности у актов текущего правотворчества и кодификационных актов, о чем речь будет ниже). И это понятно. Нормативный акт есть плод работы целых коллективов специалистов, ученых, работников го-

¹⁷ См. А. А. Ушаков, Очерки ..., с. 160.

сударственного аппарата. Проект акта, как правило, готовится комиссией, другие работники дорабатывают его, вносят поправки и изменения. Новый акт готовится, как правило, не на пустом месте и законодатель при его подготовке должен учитывать другие акты аналогичного или близкого содержания. Поэтому законодатель связан в какой-то степени их стилем и терминологией. Наконец, имеет значение и такая черта законодательства, как оперирование заранее установленными языковыми трафаретами, унифицированность и стереотипность языковых средств выражения воли законодателя.

12. Язык законодательства представляет собой единый функциональный стиль. Однако внутри его имеются определенные разновидности, определяемые характером законодательного произведения, его направленностью, объемом. Можно было бы наметить, в частности, две самостоятельные разновидности законодательного стиля — стиль кодификационных актов и стиль текущего правотворчества. Нормы кодификационных актов рассчитаны на длительное применение, регулируют основные, наиболее принципиальные вопросы, охватывают обширные сферы общественных отношений, кодификационные акты, как правило, велики по объему. Все это отражается и на стиле изложения такого рода актов. Ему характерна повествовательная форма изложения, частое употребление стереотипных оборотов и выражений, развернутые определения терминов. В процессе текущего правотворчества издаются нормы более оперативного характера по более частным, конкретным вопросам. Актам текущего правотворчества характерны императивный стиль изложения, выражения типа: установить, обязать, обратить внимание, повысить и т. д. Рядом с нормами права в подобных актах формулируются оперативные, индивидуальные предписания и все они излагаются по единой форме.

Едва ли возможно провести достаточно четкую грань между двумя указанными стилями. Имеются нормативные акты, которые трудно отнести к тому или иному виду и которые находятся как бы на стыке между двумя стилями (например, крупные акты текущего правотворчества, акты консолидации), но все же наличие двух самостоятельных стилей в рамках языка законодательства представляется очевидным.

Законодательный стиль можно делить и по другим основаниям, например, по отраслям законодательства. Словарный состав каждой отрасли обычно самостоятелен и в нем наряду с терминами, общими для всего законодательства, имеется много своих особых терминов. Кроме того, в каждой отрасли, как правило, имеются и свои специфичные речевые обороты.

Так, изложение особенной части уголовных кодексов значительно отличается от формулирования статей Особенной части ГК. Кодексы о браке и семье по речевым оборотам также самостоятельны. Особенности и характерные черты языка и стиля изложения нормативных актов отдельных отраслей советского законодательства изучены еще недостаточно и нуждаются в серьезных монографических исследованиях.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЛАСТНЫХ (КРАЕВЫХ) СОВЕТОВ

Дальнейшее повышение роли местных Советов депутатов трудящихся в хозяйственном, социально-культурном и государственном строительстве, являющееся одной из первоочередных задач, поставленных Коммунистической партией, неразрывно связано с совершенствованием правового регулирования их деятельности. Применение законодательства о сельских, поселковых Советах, принятие общесоюзных актов об основных правах и обязанностях районных, городских, районных в городе Советов придают особую актуальность совершенствованию законодательства об областных (краевых) Советах — высшем звене в системе местных Советов.

В настоящее время областные (краевые)¹ Советы депутатов трудящихся имеются в РСФСР, Белорусской, Казахской, Киргизской, Таджикской, Туркменской, Узбекской, Украинской ССР. Законодательное регулирование их деятельности осуществляется многочисленными актами высших органов власти и управления Союза ССР и союзных республик, совместными постановлениями государственных и партийных органов.

Почти все акты посвящены компетенции областных (краевых) Советов² и лишь незначительная часть намечает пути

¹ Край (их имеется 6) как административно-территориальная единица существует в настоящее время только на территории РСФСР.

² В данном случае имеется в виду компетенция системы органов областного (краевого) звена, т. е. компетенция самих Советов в законодательных актах определяется относительно редко. Пример тому — новые земельные кодексы, где за редким исключением определяется лишь компетенция исполкомов. Не только не отрицая, но и поддерживая предложения о четкой регламентации компетенции каждого государственного органа, в данном случае областного (краевого) Совета, его исполкома, отделов, управлений, постоянных комиссий, мы вместе с тем считаем правомерным говорить о совокупной компетенции, осуществляемой всеми органами государственной власти и управления одного звена системы местных Советов.

осуществления компетенции — формы и порядок деятельности. В частности, последние вопросы рассматриваются в положениях о постоянных комиссиях местных Советов, принятых во многих республиках, и в положениях об областных Советах Узбекской и Украинской ССР. В остальных республиках с областным делением нет основополагающих актов об областных Советах. В 1928 г. в РСФСР было принято Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах³. Хотя оно и не отменено в части, относящейся к краевым, областным органам власти, фактически давно утратило силу в связи с изменением классовой природы органов власти, их структуры, организационно-правовых форм деятельности, компетенции.

Нет в РСФСР и законодательного регулирования деятельности постоянных комиссий областных (краевых) Советов. Исключение составляет, пожалуй, лишь их компетенция в составлении и исполнении бюджета, которая установлена Законом о бюджетных правах РСФСР, автономных советских социалистических республик и местных Советов депутатов трудящихся⁴. Как правило, статус постоянных комиссий, депутатов, организация работы областных (краевых) Советов определяются в РСФСР либо актами самих Советов, либо сложившейся практикой.

Обилие актов о компетенции наряду с весьма нечетким ее определением во многих случаях, отсутствие законодательного регулирования организации работы областных (краевых) Советов вызывает потребность в разработке комплексных кодификационных актов — законов об областных (краевых) Советах. Необходимость таких законов подтверждена Верховными Советами ряда союзных республик⁵.

Теория и практика указывают, что кодификацию законодательства о Советах следует проводить по общесоюзной и республиканским линиям.

Кодификация общесоюзных актов обеспечит в союзных республиках единство правового регулирования деятельности областных (краевых) Советов, которое обусловлено единством политической и экономической структуры советского об-

³ СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

⁴ «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 48, ст. 674; 1969, № 35, ст. 1128.

⁵ См. ст. 9 Законов о здравоохранении (СЗ БССР, 1970, № 17, ст. 220; «Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР», 1970, № 24, ст. 174).

щества⁶. «Вмешательство» общесоюзного законодателя в дела местных Советов вызвано и характером их деятельности: они правомочны решать вопросы, относящиеся к сфере республиканского (местная промышленность, бытовое обслуживание населения и др.) и союзно-республиканского ведения (народное образование, пищевая промышленность и др.), обязаны взаимодействовать с предприятиями и организациями союзных министерств и ведомств и самими министерствами и ведомствами, которым эти предприятия подчинены. Именно к областным (краевым) Советам и их органам это относится в первую очередь, так как они осуществляют функцию по координации и контролю деятельности предприятий и организаций союзного подчинения, находящихся на их территории, в наиболее широком объеме.

До принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» от 8 апреля 1968 г.⁷ вносились предложения о разработке общесоюзного закона о местных Советах всех звеньев, так как в их деятельности много общего независимо от места, которое они занимают в своей системе. Не исключено, что следующим этапом кодификации общесоюзного законодательства о Советах и будет единый общесоюзный акт о местных Советах всех звеньев. Возможно, в нем вообще отпадет надобность в связи с расширением соответствующего раздела общесоюзной конституции. Это вопрос будущего. С точки зрения потребностей практики сегодняшнего дня, для облегчения разработки республиканских законов о каждом звене Советов путь, избранный при кодификации общесоюзного законодательства о сельских, поселковых Советах, представляется наиболее целесообразным⁸.

⁶ В частности, это определяет и «вторжения» Союза ССР в, казалось бы, чисто республиканскую сферу деятельности, например, в местную промышленность. См. постановление Совета Министров СССР «О мероприятиях по дальнейшему развитию местной промышленности и художественных промыслов» от 30 сентября 1966 г., которым расширена соответствующая компетенция областных (краевых) Советов («Известия», 19 октября 1966 г.).

⁷ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. 131.

⁸ Правда, в связи с неоднородностью системы местных Советов высказано некоторое сомнение в необходимости общесоюзных актов об областных Советах (см. Н. А. Михалева, Ленинские принципы правовой регламентации местных Советов депутатов трудящихся в сб. «Ленинские принципы организации и деятельности советского государственного аппарата», Одесса, 1968, с. 41). Конечно, можно сослаться на историю, которая знала общесоюзные акты — «Основные положения» — о городских и сельских Советах, о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах, но не знала общесоюзного акта об областных органах власти. Однако в таком акте в 1928—1930 гг., когда принимались названные «Основные положения», особой надобности и не было, т. к. областное деление существовало лишь на территории РСФСР.

Общесоюзный закон об областных Советах со всей ясностью и полнотой должен урегулировать взаимоотношения областных (краевых) Советов с союзными предприятиями, организациями и учреждениями. В остальном общесоюзный закон об областных Советах — база для кодификации законодательства об областных (краевых) Советах в республиках. Положения общесоюзного закона должны быть развиты и конкретизированы в статьях республиканских законов. Соотношение общесоюзных и республиканских основополагающих актов о сельских, поселковых, районных, городских и районных в городе Советах депутатов трудящихся в целом приемлемо, и его следует принять за основу при разработке законов об областных (краевых) Советах. Представляется, однако, что в части компетенции республиканские законы о Советах должны быть более конкретными.

Поскольку непосредственное применение не является главной целью общесоюзного закона, а направления деятельности у Совета и его исполкома общие, постольку в общесоюзном законе об областных Советах можно ограничиться суммарным изложением компетенции Совета и исполкома с указанием основных исключительных полномочий Совета. Что касается республиканских законов, где речь должна идти о полномочиях по реализации единых функций Совета и исполкома, то здесь представляется недостаточной регламентация компетенции исполкома через компетенцию Совета, которая к тому же формулируется слишком обобщенно. Необходимо либо весьма конкретно изложить компетенцию Совета в разных областях его деятельности, либо полномочия исполкома сформулировать в законах отдельно, как это уже предлагалось в литературе⁹. Думается, что отсылки к другим законодательным актам могут быть допущены лишь при изложении полномочий в тех областях деятельности, где уже завершена кодификация законодательства¹⁰. Там же, где она не проведена, компетенция Совета должна быть изложена достаточно конкретно. Это усилит нормативный характер законов о Советах, позволит систематизировать многочисленные нормы, устанавливающие компетенцию обл(край) исполкомов.

Вопрос об исключительных полномочиях Совета должен решаться в законах об областных (краевых) Советах так же четко, как и в новых законодательных актах о других звеньях

⁹ В. И. Попова, Н. Т. Савенков, Районный Совет депутатов трудящихся, «Юридическая литература», 1962, с. 36.

¹⁰ На Всероссийском совещании председателей исполкомов сельских и поселковых Советов в ноябре 1970 г. отмечалось, как трудно пользоваться некоторыми статьями Закона о сельских, поселковых Советах РСФСР, когда они содержат отсылки к другим законодательным актам.

ях местных Советов. В этом отношении соответствующие формулировки положений об областных Советах Украинской и Узбекской ССР не могут быть признаны удовлетворительными¹¹.

Законы об областных (краевых) Советах должны урегулировать вопросы форм и порядка деятельности Совета. Правовое регулирование организации работы в значительной степени предопределяет успешное осуществление компетенции Совета. Конечно, многое здесь зависит от субъективных факторов, которые учесть в нормах права не всегда возможно: речь идет об уровне грамотности и культуры должностных лиц, умении работать с людьми, их опыте, инициативе. Но проявлению инициативы, в известной мере, способствуют и нормы права. Несомненно, что отсутствие правовых актов, закрепляющих за депутатами областных (краевых) Советов право запроса, отрицательно сказывается на активности депутатов, на количестве делаемых ими запросов, что в конечном счете снижает возможности Совета осуществлять контроль за деятельностью исполнительно-распорядительных органов. Подобные пробелы в праве, в частности, в регулировании порядка проведения сессий, форм работы исполкома, сроков и порядка отчетов исполнительных органов перед представительными органами, в законодательном определении статуса депутата, бесспорно, должны быть устранены.

В отличие от компетенционных норм, которые, как правило, имеют изначальный характер, — нормы, регулирующие организационную деятельность Советов, получают законодательное оформление как закрепление сложившейся практики. Конечно, такая характеристика тех и других норм весьма условна. Нормы компетенции могут быть установлены как результат их положительного применения в других республиках, а возможны случаи законодательного регулирования организационной деятельности без предварительной практики.

В. И. Ленин предостерегал от излишней и неудачной, скороспелой, не проверенной опытом регламентации. Законодательное регулирование организационной деятельности Советов не может проводиться, когда та или иная форма деятель-

¹¹ В ст. 31 раздела «Сессии областного Совета депутатов трудящихся» Положения об областном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР (Издание Верховного Совета Украинской ССР, Киев, 1957) дается перечень вопросов, рассматриваемых на сессии. Но это не вопросы, решаемые «только на сессии», многие из них могут быть предметом рассмотрения исполкома. Положение об областных Советах депутатов Узбекской ССР (Ташкент, 1959) четко устанавливает вопросы, подлежащие обязательному рассмотрению на сессии, однако не в разделе «сессии...», а в разделе «исполнительные и распорядительные органы» как изъятые из компетенции облисполкомов.

ности только пробивает себе дорогу и еще неясно, какие нормы наиболее целесообразны. Но если новое прочно вошло в жизнь, его следует направить в строгое русло правовых норм¹². У областных Советов богатый опыт организационной деятельности. Поэтому он вполне может и должен быть зафиксирован законодателем.

Ввиду отсутствия законодательства по многим вопросам организации работы областных (краевых) Советов и их органов соответствующие отношения часто регулируются нормативными актами самих Советов. Например, Читинский областной Совет депутатов трудящихся принял решение «О порядке обобщения, рассмотрения и исполнения наказов избирателей». По мнению работников облисполкома, этот акт помог внести в работу организованность, установить правильные взаимоотношения между депутатами, избирателями и различными ведомствами¹³. Когда соответствующий вопрос не урегулирован в централизованном порядке, такое местное нормотворчество в отношении организации работы можно оценить положительно как шаг к законодательному регулированию. Последнее должно быть результатом изучения эффективности применения местных норм, обобщения местного опыта.

Нормотворчество занимает большое место в деятельности областных (краевых) Советов и исполкомов. Поскольку их акты действуют на большой территории, распространяются часто на огромное население и являются руководством к действию для всех нижестоящих Советов и их органов, этот вид деятельности должен быть предметом четкой законодательной регламентации. В частности, в законах об областных (краевых) Советах следует провести разграничение компетенции между Советом и его исполкомом по принятию нормативных актов. В принципе неправильно, например, имеющее место на практике принятие актов, регулирующих деятельность депутатов, не Советом, а исполкомом¹⁴. Неверным было бы также оставить за исполкомом областного (краевого) Совета право принимать лишь технические нормативные акты в связи с руководством местным хозяйством и акты, оп-

¹² С. А. Авакьян, Правовое регулирование организационно-массовой деятельности местных Советов («Советское государство и право», 1969, № 4, с. 80).

¹³ Н. Дмитриев, Рождение опыта («Известия», 25 августа 1970 г.).

¹⁴ См. Примерное положение о депутатской группе в городах, рабочих поселках и селах Горьковской области, утвержденное решением исполкома Горьковского облсовета № 694 от 4 августа 1965 г. (Сб. «Справочник для работников сельских и поселковых Советов», «Юридическая литература», 1969, с. 143).

ределяющие задачи и правила работы структурных подразделений вспомогательного аппарата исполкома¹⁵. Управление не может сводиться к одной оперативно-конкретной работе¹⁶. Многие вопросы вовсе не требуют обсуждения на сессиях. Так, не нуждались в утверждении областными (краевыми) Советами инструкции о делопроизводстве в исполкомах сельских, поселковых Советов, принятые в 1970 г. обл(край)исполкомами в соответствии с утвержденной Советом Министров РСФСР Примерной инструкцией¹⁷.

Должны ли законы об областных (краевых) Советах определить статус, формы и порядок деятельности всех его органов?

Обязательным представляется урегулирование в законах вопросов деятельности самого Совета и его исполкома. Необходимо в законах раздел о депутате областного (краевого) Совета. Представляется, что даже при наличии специального закона, определяющего статус депутатов — от верховных до сельских и поселковых Советов, законы об областных (краевых) Советах должны содержать соответствующий раздел, где будет подчеркнута специфика в правовом положении депутата данного вида Совета, определены формы его деятельности, одной из которых является участие в работе постоянной комиссии. Вряд ли убедительно возражение против включения в законы о местных Советах раздела о постоянных комиссиях, основывающееся на том, что в подобной ситуации были бы совмещены два различных положения¹⁸. Другое дело, насколько подробно следует регулировать деятельность постоянных комиссий в законах об областных (краевых) Советах. Здесь возможны различные варианты. Например, в Казахской ССР наряду с соответствующим довольно подробным разделом в Законе о сельском, аульном, поселковом Совете депутатов трудящихся¹⁹ действует Положение о постоянных комиссиях местных Советов²⁰.

В Узбекской же ССР Положение о постоянных комиссиях местных Советов в части, касающейся постоянных комиссий кишлачных и поселковых Советов депутатов трудящихся,

¹⁵ К. Ф. Шеремет, Вопросы компетенции местных Советов («Советское государство и право», 1965, № 4, с. 27).

¹⁶ Ю. А. Тихомиров, Разделение властей или разделение труда? («Советское государство и право», 1967, № 1, с. 17).

¹⁷ СП РСФСР, 1970, № 2—3, ст. 16.

¹⁸ Р. А. Сафаров, Повышение роли постоянных комиссий местных Советов, в кн. «Местные Советы на современном этапе», «Наука», 1965, с. 212.

¹⁹ «Ведомости Верховного Совета Казахской ССР», 1969, № 1.

²⁰ «Положения о постоянных комиссиях местных Советов депутатов трудящихся», Госюриздат, 1958.

после утверждения Законов о кишлачных и поселковых Советах признано утратившим силу ²¹.

Закон об апилинковом, поселковом Совете депутатов трудящихся ²² Литовской ССР определяет лишь задачи, основные принципы организации и деятельности постоянных комиссий данного звена. Вместе с тем, Президиум Верховного Совета Литовской ССР утвердил Положение о постоянных комиссиях апилинкового Совета ²³.

В Законе о сельском, поселковом Совете Белорусской ССР ²⁴ определяются задачи, принципы деятельности, права постоянных комиссий, функции комиссий: отдельно — мандатной, планово-бюджетной, по социалистической законности и охране общественного порядка, суммарно-отраслевых. В отношении порядка работы постоянных комиссий в Законе делается отсылка к Положению о постоянных комиссиях местных Советов ²⁵.

Интересно, что именно в этой части — в части регулирования организационных форм деятельности сельских, поселковых Советов и, прежде всего, в регулировании деятельности их постоянных комиссий, республиканские законы о сельских и поселковых Советах отличаются в наибольшей степени как друг от друга, так и от Примерного положения ²⁶.

Такое решение вопроса о разграничении законодательной компетенции между Союзом ССР и союзными республиками в отношении организации работы Совета, когда Союз определяет лишь принципы организации, а республики регламентируют ее в соответствии с этими принципами по своему усмотрению, представляется удачным и для Законов об областных (краевых) Советах. Изучение практики применения различных республиканских норм создает возможность совершенствования законодательства в направлении, проверенном опытом одной или нескольких республик.

В законах об областных (краевых) Советах должны найтись отражение основные моменты организации и деятельности отделов и управлений обл(край)исполкомов. Главными же актами об отделах и управлениях, подробно определяющими, в частности, их компетенцию, являются положения о каждом

²¹ «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР», 1970, № 4, ст. 25.

²² «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР», 1968, № 36, ст. 274.

²³ Там же, 1969, № 26.

²⁴ СЗ БССР, 1968, № 18, ст. 256.

²⁵ Положение о постоянных комиссиях областных, районных, городских, сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся БССР (СЗ БССР, 1967, № 15, ст. 197) подробно определяет и компетенцию всех комиссий.

²⁶ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. 132.

из них. Представляется, что все другие акты, в которых устанавливается компетенция отделов и управлений, по отношению к указанным положениям должны быть актами, в основном их конкретизирующими и детализирующими. Например, в таком соотношении в части компетенции должны находиться положения об отделах народного образования, здравоохранения, социального обеспечения и положения об органах опеки и попечительства.

Какова должна быть форма основных актов об областных (краевых) Советах и их органах и кем эти акты должны утверждаться? Основопологающие акты о Советах — общесоюзный и республиканские — должны обсуждаться и утверждаться Верховными Советами в форме законов — актов высшей юридической силы²⁷. В этом отношении принятие закона об утверждении соответствующего указа Президиума Верховного Совета СССР является не лучшим вариантом.

Поскольку компетенция постоянных комиссий не выходит за рамки компетенции Совета, для положений о постоянных комиссиях местных Советов и, в частности, для положений о постоянных комиссиях областных (краевых) Советов достаточно, чтобы они окончательно утверждались Президиумом Верховного Совета соответствующей союзной республики.

Основные акты об отделах и управлениях, разрабатываемые в развитие конституционных норм и законов о Советах, всегда принимались в форме Положений. Однако неодинаковой была практика их утверждения.

Например, были случаи утверждения Положений министерствами (союзным и республиканским). Известны случаи утверждения Положений обл(край)исполкомами, в частности, на основании поручения Правительства²⁸. В результате получился никакими местными условиями не оправданный разноречивой в регламентации прав и обязанностей, что подвергалось справедливой критике в литературе. При отсутствии республиканских положений нередки случаи утверждения положений обл(край)исполкомами и без поручения Правительства. Но отдел и управление — орган не только исполкома, но и соответствующего министерства (ведомства). Кроме того, даже отраслевые отделы и управления выполняют некоторые надведомственные функции. Например, одну из задач управления общественного питания обл(край)исполкома составляет контроль за деятельностью организаций и предприятий общественного питания независимо от ведомственного

²⁷ Положение об областных Советах в Украинской ССР было лишь «одобрено», а в Узбекской ССР «утверждено постановлением Президиума Верховного Совета».

²⁸ СП РСФСР, 1961, № 29, ст. 132; 1959, № 20, ст. 167.

подчинения. Однако соответствующие данной задаче контрольные полномочия могут иметь юридическую силу лишь в случае, когда отдел или управление наделяются ими органом, стоящим и над министерством (ведомством) и над исполкомом. Таким органом является Совет Министров союзной республики. В его компетенцию и должно входить утверждение положений об отделах и управлениях обл(край)исполкомов, что нуждается в законодательном закреплении. Законодательное установление данного правила тем более необходимо, что оно уже имеет место в отношении отделов и управлений исполкомов районных, городских, районных в городе Советов депутатов трудящихся²⁹.

Анализ законодательства союзных республик говорит о том, что практика в основном следует этому правилу³⁰, особенно тогда, когда речь идет о функциональных отделах. Например, положения об областных плановых комиссиях утверждены правительством³¹.

Между тем, постановлением Совета Министров РСФСР от 3 апреля 1968 г.³² установлен иной порядок: право утверждать положения об отделах и управлениях предоставлено исполкомам областных, краевых Советов по согласованию с соответствующим министерством или ведомством³³.

Конечно, такое согласование гарантирует соответствие положений об отделах и управлениях положениям о министерствах (ведомствах), способствует единообразной регламентации полномочий отделов и управлений разных областей (краев). Утверждение положений исполкомом дает возможность учитывать в них местную специфику, указывать, например, конкретные подведомственные объекты и т. д. Однако практика показала, что разработка и утверждение положений исполкомами — чрезвычайно трудоемкий процесс. Он отнимает много сил и времени и у работников местных советских органов и у работников министерств (ведомств). Кроме того,

²⁹ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 12, ст. ст. 132, 133.

³⁰ См., например, СП Узб. ССР, 1967, № 2, ст. 15; СЗ БССР, 1961, № 29, ст. 292; 1967, № 14, ст. 193; № 25, ст. 523.

³¹ См. СП РСФСР, 1966, № 26, ст. 119; СЗ БССР, 1967, № 17, ст. 247; СП Узб. ССР, 1968, № 1, ст. 3.

³² СП РСФСР, 1968, № 6, ст. 28.

³³ Это не разовое, не временное поручение и поэтому должно рассматриваться не как делегирование прав Совета Министров, а как передача компетенции от вышестоящих нижестоящим органам. См. Б. М. Лазарев, О делегировании полномочий в сфере государственного управления, «Советское государство и право», 1965, № 10, с. 27—35; А. В. Мицкевич, Вспомогательные и производные акты правотворчества («Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 8, М., 1966, с. 34—39); И. Н. Кузнецов, Компетенция высших органов власти и управления СССР, «Юридическая литература», 1969, с. 150.

подобная децентрализация не представляется удачной и с точки зрения юридической силы актов, когда речь в них идет о надведомственных полномочиях.

Не случайно, что при общем порядке, установленном постановлением от 3 апреля 1968 г., Совет Министров РСФСР в отношении такого функционального органа, как отдел цен обл(край)исполкома, поручил председателю Государственного комитета цен Совета Министров РСФСР разработать и утвердить Примерное положение об отделе цен³⁴. На основе Примерного положения, утвержденного Госкомитетом, обл(край)исполкомы приняли свои положения об отделах цен. Не случайно также вразрез с общим порядком идет и поручение Правительства РСФСР Министерству юстиции РСФСР разработать и утвердить Примерное положение об отделах юстиции³⁵. Утверждение Правительством Примерного положения или как исключение делегирование им данного полномочия министерству (ведомству) — вариант централизованного порядка принятия положений об отделах и управлениях обл(край)исполкомов. Он был допустим в отношении тех отделов и управлений, которые своим количеством, наименованием, а также структурой отражают особенности хозяйственного и культурного развития областей³⁶, т. е. тогда, когда действительно имеется разнообразие местных условий. Однако в настоящее время, когда общесоюзными Указами Президиума Верховного Совета СССР четко установлено, что положения об отделах и управлениях райгорисполкомов утверждаются Советом Министров союзной республики, нелогичным было бы для отделов и управлений обл(край)исполкомов сохранение какого-либо иного порядка.

³⁴ СП РСФСР, 1970, № 9, ст. 57.

³⁵ СП РСФСР, 1970, № 21, ст. 142.

³⁶ И. А. Азовкин, Областной (краевой) Совет депутатов трудящихся, «Госюриздат», М., 1962, с. 49.

*Кандидат юридических наук
А. И. СТАВЦЕВА*

ВАЖНЕЙШИЙ АКТ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. (в дальнейшем изложении — Основы) — это первый общесоюзный сводный акт о труде всех рабочих и служащих, независимо от конкретной сферы применения их труда, в том числе и лиц, работающих в колхозе по трудовому договору, а также лиц, работающих в личном домашнем хозяйстве отдельных граждан. На труд членов сельскохозяйственных артелей Основы не распространяются. Основы, четко определив предмет трудового права, подвели итог многолетней научной дискуссии, которая велась на страницах юридической печати о предмете трудового и колхозного права.

В Основы не включены многие положения, хотя и определяющие содержание трудового правоотношения, но урегулированные другими союзными или республиканскими правовыми актами, рассчитанными на более ограниченную сферу действия или категорию работников. Конкретизация и детализация общих положений Основ будет раскрыта в новых сводных общесоюзных нормативных актах, республиканских кодексах и других актах, указанных в ст. 106 и 107 Основ.

Основы не могли включить положения, отражающие подробности правового регулирования труда и тем более его дифференциацию. Но они точно установили компетенцию органов, имеющих право издавать нормативные акты о труде (ст. 107), и определили с исчерпывающей полнотой те вопросы, по которым будут соответствующими актами дополняться Основы или определяться изъятия применительно к особенностям регулирования труда некоторых категорий рабочих и служащих (ст. 106). Перечень категорий рабочих и служащих (ст. 106) и вопросы, по которым устанавливаются изъятия, не подлежит расширительному толкованию. Это обеспечит стабильность в регулировании трудовых отношений.

Ст. 106 окажет неоценимую помощь практическим органам при применении норм трудового права и разрешении трудовых споров. Основы вступили в силу с 1 января 1971 г. Все прежние акты трудового законодательства, принятые до издания Основ, сохраняют силу до их упорядочения, поскольку они не противоречат Основам. Для обеспечения стабильности и законности в трудовых отношениях необходимо издание подробного перечня законов и подзаконных актов, отменяемых или теряющих силу с введением в действие Основ.

Основы являются юридической базой для разработки проектов Кодексов законов о труде союзными республиками и для дальнейшей систематизации трудового законодательства.

Проекты кодексов союзных республик, по нашему мнению, не должны ограничиваться воспроизведением Основ и раскрытием положений, отнесенных ст. 107 к ведению союзных республик, а именно: случаи применения сверхурочных работ; случаи привлечения к работе в выходные дни и, наконец, определение сроков выплаты заработной платы. Кодексы должны создаваться на базе Основ и союзных и республиканских нормативных актов, не противоречащих Основам. В Кодексах следует подробно осветить содержание прав и юридических обязанностей рабочих и служащих, заимствуя их из общесоюзных законов, указов Президиума Верховного Совета СССР и постановлений правительства СССР. Положения, выработанные многолетней практикой применения трудового законодательства и закреплённые в разъяснениях Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы и ВЦСПС, а также в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР, должны, по нашему мнению, найти отражение в проектах кодексов.

В кодексы не следует, по нашему мнению, включать лишь нормы, определяющие содержание трудовых правоотношений некоторых категорий работников (например, рабочих, занятых на сезонных, временных работах, или нештатных работников). Льготы, преимущества и особенности условий их труда, как сказано в ст. 106, должны быть изложены в общесоюзных сводных нормативных актах, а не в кодексах.

Принятие кодексов не следует откладывать до проведения унификации и систематизации общесоюзного законодательства. Издание, в развитие Основ, общесоюзных законодательных актов по отдельным вопросам, например, закона о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный имуществу предприятия или учреждения при исполнении работником трудовых обязанностей, или закона об очередных трудовых и дополнительных отпусках и др., по-

служит в дальнейшем юридической базой для своевременного внесения изменений в республиканские кодексы.

В Основах в простой и понятной форме изложены все существенные принципы социалистической организации труда и трудового права. Основы не только провозглашают права рабочих и служащих, но и раскрывают содержание политических, экономических и юридических гарантий, обеспечивающих полное и беспрепятственное их осуществление. Реальность субъективных прав гарантируется в СССР тем, что рабочий класс, являясь господствующим классом и собственником орудий и средств производства, одновременно выступает в качестве субъекта трудовых отношений. Все юридические гарантии, изложенные в Основах, можно разделить на две группы: гарантии, обеспечивающие реальность права на труд по профессии, специальности и квалификации, охрану безопасных условий труда, осуществление трудовых субъективных прав рабочих и служащих и стабильность длящихся трудовых правоотношений, и гарантии, обеспечивающие быстрое восстановление незаконно нарушенных трудовых прав субъектов трудового правоотношения.

Основы сохраняют необходимую преемственность в развитии трудового законодательства. Они в систематизированном виде воспроизводят, конкретизируют основные льготы, права и обязанности по действующему до Основ законодательству. Они предусматривают дальнейшее расширение льгот и преимуществ для рабочих и служащих и указывают на направления, по которым пойдет совершенствование трудового законодательства по мере создания экономических и других необходимых условий. Например, будет осуществляться переход к более сокращенной рабочей неделе и будет увеличена минимальная продолжительность очередного оплачиваемого трудового отпуска.

Право на свободный, творческий труд по избранной профессии реализуется путем добровольного заключения трудового договора. Основы право на труд гарантируют тем, что запрещают необоснованный отказ в приеме на работу по мотивам пола, расы, национальной принадлежности и отношения к религии (ст. 9), а также запрещением отказывать женщинам в приеме на работу по мотивам, связанным с беременностью или кормлением ребенка (ст. 73).

В Основах закрепляется правило, согласно которому при повышении квалификационных разрядов или продвижении по работе должно учитываться успешное прохождение рабочими и служащими производственного обучения, их общеобразовательная и профессиональная подготовка, а также получение ими высшего или среднего специального образования

(ст. 83). При прочих равных условиях эти работники имеют преимущественное право перевода на другую вакантную более квалифицированную и выше оплачиваемую работу в пределах их старой или полученной профессии.

Договорная форма привлечения к труду способствует более полному претворению в жизнь конституционного принципа «от каждого по его способности». Основы в зависимости от содержания и сроков различают несколько видов трудовых договоров. В п. 2 ст. 10 сказано, что договор на определенный срок заключается не более чем на три года. Срочный трудовой договор имеет целевое назначение. Работник, заключая срочный договор, добровольно принимает на себя обязанность работать в определенном предприятии в течение срока, указанного в договоре. Поэтому Основами увеличен по сравнению с действующими кодексами срок, на который может заключаться договор и дана юридическая основа для более широкого их заключения.

Совмещение, расширение или сужение трудовой функции влияет на содержание трудового договора. С юридической стороны всякое обновление, связанное с изменением содержания договора, возможно, как указано в Основых, лишь при наличии двустороннего волеизъявления сторон договора (ст. 13).

Основы проводят в жизнь принцип подлинного равноправия сторон трудового договора. Поэтому, например, прием на работу с испытательным сроком допустим лишь при наличии согласия рабочего или служащего (ст. 11). Если работник возражает против включения в содержание договора пункта о испытательном сроке, то соответствующий пункт не может быть внесен в трудовой договор. В тех случаях, когда администрация с согласия работника оговорила условие о предварительном испытании, трудовой договор заключается под отменительным условием.

В Основых получил дальнейшее развитие принцип неизменности содержания договора. Администрация не может без согласия работника изменять место работы или требовать от рабочего или служащего исполнения трудовых функций, не обусловленных содержанием трудового договора. Перевод на другую работу в том же или в другое предприятие (учреждение) допускается только с согласия рабочего или служащего (ст. 13) за исключением случаев, указанных в ст. 14 и 56.

Временный перевод на другую работу по инициативе администрации независимо от согласия работника возможен: при производственной необходимости, при простом, при необходимости замещения временно отсутствующего работника и, наконец, в качестве дисциплинарного взыскания.

Законодатель впервые в ст. 14, раскрывая понятие производственной необходимости, строго очертил круг оснований, наступление которых дает право администрации временно изменить трудовую функцию работника. Временный перевод на другую работу вследствие производственной необходимости допускается лишь в исключительных случаях для исполнения срочных, заранее не предвиденных администрацией работ, а именно, для предотвращения или ликвидации стихийного бедствия, производственной аварии или немедленного устранения их последствий; для предотвращения несчастных случаев, простоя, гибели или порчи государственного или общественного имущества.

При временном переводе на другую работу, осуществляемом по причине производственной необходимости, возможно использование труда работника и не по его специальности и квалификации, но за работником сохраняется средний заработок по прежней работе на период перевода.

Основы ввели более льготный порядок оплаты труда работника, переведенного на другую нижеоплачиваемую работу из-за простоя. За рабочим и служащим, выполняющим норму выработки, сохраняется средний заработок по прежней работе, независимо от квалификационного разряда, а за работником, не выполняющим норму или переведенным на повременно оплачиваемую работу, сохраняется их тарифная ставка (оклад).

Временное исполнение обязанностей по должности отсутствующего работника возлагается на другого работника приказом администрации без его согласия только один раз в календарном году в течение месяца. Для перевода работника на другую работу при временном замеществе на срок более месяца в течение года необходимо согласие замещающего.

При простое и в случае временного замещения отсутствующего работника не допускается перевод квалифицированных рабочих и служащих на неквалифицированные работы (ст. 14).

Из содержания ст. 15 и ст. 106 следует, что право на труд означает также и то, что существующее трудовое правоотношение между рабочими или служащими и предприятием прекращается по инициативе администрации только при наличии оснований, установленных в законе, и при наличии согласия ФЗМК.

В преамбуле к Основам записано, что в СССР научно-технический прогресс сочетается с полной занятостью населения и не может вести к увольнению рабочих и служащих. Он может лишь повлечь плановое перераспределение рабочей

силы при строгом соблюдении принципа добровольности и материальной заинтересованности и переобучения работников, должности которых упраздняются в связи с автоматизацией и механизацией производства. Аналогичное положение закреплено в ст. 17, где указано, что увольнение работника по причинам, от него независящим, допустимо, если невозможно перевести работника, с его согласия, на другую работу.

В ст. 46 и ст. 99 предусмотрены дополнительные гарантии для рабочих и служащих, если они освобождаются от работы вследствие не избрания их на выборную должность на новый срок. Администрация на увольнение не освобожденных от производственной работы председателей и членов фабзавместкома должна получить согласие не только от профсоюзного комитета, но и от вышестоящего профсоюзного органа. Увольнение профсоюзных организаторов по инициативе администрации допускается только с согласия вышестоящего профсоюзного органа.

Впервые в законодательном порядке кодифицированы и классифицированы (ст. 15) все основания и виды прекращения трудовых правоотношений как по инициативе сторон договора, так и по требованию лиц, не являющихся субъектом правоотношения. Служебная роль этой статьи состоит также и в том, что в пп. 5—7 раскрывается содержание юридических фактов, влекущих прекращение трудового договора. Поэтому формулировки этих пунктов могут фигурировать в приказе и трудовой книжке работника в качестве причины увольнения.

Следует обратить внимание на п. 5 ст. 17, где сказано, что перевод работника с его согласия на другую работу выступает как основание для прекращения договора. Перевод на другую работу внутри данного предприятия не приводит к прекращению существующего трудового правоотношения, т. е. к увольнению с прежней работы и приему на новую работу, а представляет собой лишь перестановку кадров на основании старого трудового договора в содержание которого, с согласия его сторон, внесено изменение. Поскольку речь идет о изменении содержания договора, перевод на другую работу в том же предприятии как по своей природе, так и по правовым последствиям не может приравниваться к расторжению прежнего трудового договора по одной из предусмотренных в ст. 17 причин увольнения и одновременному вступлению в новые трудовые отношения.

Значит, п. 5 ст. 17 повлечет прекращение трудового договора лишь в одном случае, если работник, с его согласия, пере-

водится с соблюдением существующего порядка на работу в другое предприятие или учреждение, когда изменяется не только род работы и место работы, но и субъект трудового правоотношения (юридическое лицо).

Перечень юридических оснований прекращения трудового правоотношения по инициативе администрации, указанный в ст. 17 Основ, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Из содержания ст. 106 следует, что дополнительные основания для прекращения трудового договора некоторых категорий рабочих и служащих при определенных условиях (однократное грубое нарушение трудовых обязанностей работником, несущим дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности; виновные действия работника, непосредственно обслуживающего денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны администрации; совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением работы; направление работника по постановлению суда в лечебно-трудовой профилакторий; нарушение установленных правил приема на работу и др.) могут устанавливаться только законами Союза ССР и, в определяемых им пределах, законодательством союзных республик. Систематическое толкование ст. 17 и ст. 18 позволяет выявить суть применения юридических оснований для увольнения рабочего или служащего по инициативе администрации. В преамбуле к ст. 17 сказано, что трудовой договор может быть расторгнут администрацией предприятия или учреждения, т. е. ст. 17 устанавливает не императивное предписание администрации, а предписание дозвоительно-альтернативного характера. В ст. 18 указано, что увольнение не допускается без предварительного согласия фабзавместкома, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Союза ССР. Поэтому администрация при наступлении оснований, указанных в ст. 17, совместно с фабзавместкомом должна продумать, какие меры в отношении конкретного работника, должность которого, например, сокращается, необходимо принять: перевести ли его на другую работу с его согласия, или направить на переобучение, или выплатить ему выходное пособие за две недели и предоставить возможность подыскать себе работу.

Законодательное закрепление получил в Основах порядок, установленный судебной практикой, согласно которому работник, уволенный по инициативе администрации без согласия фабзавместкома, подлежит восстановлению на прежней работе (ст. 18 и 91) без рассмотрения в суде дела по существу.

Основы (ст. 17) определяют содержание юридических оснований, наступление которых дает администрации право поставить перед фабзавместкомом вопрос об увольнении конкретного работника. Причем, Основы сузили по сравнению с действующим законодательством, например, со ст. 47 КЗоТ РСФСР, круг юридических оснований для увольнения по инициативе администрации. Нет в Основых такого основания для увольнения, как приостановка работ на срок более одного месяца по причинам производственного характера или пребывание работника под стражей более двух месяцев. Для увольнения работника, совершившего преступление, необходимо вступление в законную силу приговора суда, которым рабочий или служащий осужден к лишению свободы, исправительным работам не по месту работы либо к иному наказанию, исключающему возможность продолжения данной работы (ст. 15 п. 7). Это правило, исключающее возможность продолжения данной работы, применяется и в случае условного осуждения к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду не по месту работы¹.

Новым моментом в правилах расторжения договора по инициативе администрации является то, что Основы, учитывая практику, в п. 1 ст. 17 включили указание о сокращении численности или штата как основания для расторжения договора. В п. «а» ст. 47 КЗоТ нет упоминания о сокращении штата, сказано лишь о случаях полной или частичной ликвидации предприятия или учреждения, а также о сокращении работ в них. Для планового народного хозяйства не типичны случаи сокращения работ, напротив, объем работ из года в год возрастает, но численность работников может уменьшаться в результате автоматизации производства, роста производительности труда. Сокращается, как правило, лишь трудоемкость работ, численность рабочих или штаты административно-хозяйственного персонала, инженерно-технических работников и управленческого персонала. Поэтому на практике увольнение по п. «а» ст. 47 КЗоТ вызывалось случаями сокращения штата на предприятии или в учреждении, а не сокращением объема работ в них.

Основы упразднили такую общую формулировку увольнения как «обнаружившаяся непригодность к работе» и заменили ее более точной: «обнаружившееся несоответствие рабочего или служащего занимаемой работе вследствие недостаточной квалификации либо состояния здоровья, препятствующих продолжению данной работы».

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1970 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 24, ст. 204).

Важной гарантией права на труд является увеличение с двух до четырех месяцев срока, в течение которого за работником сохраняется место работы в случае неявки на работу вследствие временной нетрудоспособности, не считая отпуска по беременности и родам. Данный порядок увольнения не распространяется на случаи, когда законодательством Союза ССР установлен более длительный срок сохранения места работы (должности) при определенном заболевании. За рабочими и служащими, утратившими трудоспособность в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, место работы (должность) сохраняется до восстановления трудоспособности или установления инвалидности (п. 5 ст. 17).

Ст. 73 запрещает увольнение по инициативе администрации беременных женщин, матерей, кормящих грудью, и женщин, имеющих детей в возрасте до одного года. Из этого общего правила установлено лишь одно исключение, а именно, в случае полной ликвидации предприятия или учреждения. Но и в этом случае администрация обязана немедленно трудоустроить женщину-работницу или служащую.

Ст. 82 Основ устанавливает дополнительные гарантии права на труд несовершеннолетних. Увольнение рабочих и служащих моложе 18 лет по инициативе администрации производится, помимо соблюдения общего порядка расторжения договора, только с согласия районной (городской) комиссии по делам несовершеннолетних. При этом увольнение по основаниям, указанным в пп. 1, 2 и 6 ст. 17, производится лишь в исключительных случаях и не допускается без трудоустройства.

Основы предоставили рабочим и служащим широкие возможности использования судебной защиты нарушенного права на труд. Они установили единую подведомственность по делам о восстановлении на работе. Нам представляется, что в настоящее время не только споры работников об увольнении по инициативе администрации, но и споры о изменении формулировки причины увольнения, о взыскании вознаграждения за вынужденный прогул, вызванный задержкой выдачи трудовой книжки, будут рассматриваться в соответствии со ст. 89 в суде, поскольку эти требования являются производными от основного иска о восстановлении на работе без обращения в комиссию по трудовым спорам и фабричный, заводской местный комитет. Решения или постановления, принятые органом по рассмотрению трудовых споров, о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника подлежат немедленному исполнению (ст. 92). Раньше эта гарантия была закреплена в республиканских

кодексах. В случае увольнения или перевода на другую работу с нарушением действующего законодательства рабочий и служащий должен быть восстановлен на прежней работе с выплатой среднего заработка (или разницы в заработке) по решению суда за время вынужденного прогула (выполнения нижеоплачиваемой работы) со дня увольнения или перевода, но не более, чем за три месяца (ст. ст. 91—92). До принятия Основ выплата за вынужденный прогул производилась не более, чем за 20 рабочих дней.

Важнейшим фактором охраны здоровья и прав советских людей является строгое и неуклонное соблюдение действующих законов о труде. Ст. 20 Основ предоставляет право профсоюзному органу (не ниже районного) требовать от администрации расторжения трудового договора с руководящим работником, если он нарушает законодательство о труде, не выполняет обязательств по коллективному договору, проявляет бюрократизм, допускает волокиту. В ст. 20 определен круг должностных лиц и содержание юридических фактов, дающих право профсоюзному органу поставить вопрос об увольнении. Требование профсоюзного органа является юридически обязательным для администрации.

Реальное осуществление права на отдых и безопасные условия труда обеспечиваются в Основах тем, что они запрещают, например, замену отпуска денежной компенсацией, кроме случаев увольнения рабочего или служащего, не использовавшего отпуск (ст. 32). Скорости, темпы и размах современной техники достигли такого уровня, что для ее успешной и безопасной эксплуатации требуется не только согласование с физическими и психическими возможностями человека, но и длительный отдых от выполнения трудовой функции на предприятии или учреждении. Основы закрепили принцип реального использования субъективного права на отпуск. Поэтому отказ от права на отпуск будет недействительным даже при условии выплаты компенсации. Следовательно, с 1971 года, например, ст. 91 КЗоТ РСФСР, предусматривающая выплату денежной компенсации взамен неиспользованного по вине администрации отпуска в течение рабочего года, перестанет применяться в тех случаях, когда право на очередной отпуск возникает за 1971 и последующие годы. Если же работник не использовал по вине администрации отпуск и не может получить его в натуре за 1969 или 1970 рабочие годы, то он имеет право получить с согласия ФЗМК денежную компенсацию до истечения третьего рабочего года, а в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях — до истечения 4 рабочего года. Однако право на по-

лучение отпуска в натуре не погашается никакими давностными сроками.

Основы сконцентрировали в едином правовом акте важнейшие социальные достижения нашего общества в области охраны здоровья трудящихся, обеспечения безопасных условий труда, ликвидации профессиональных заболеваний и производственного травматизма. Основы, провозглашая право на здоровые и безопасные условия труда, значительно, по сравнению с действующими общесоюзными актами и республиканскими кодексами законов о труде, расширили и конкретизировали юридические обязанности руководителей предприятий по охране труда. Администрация, будучи субъектом правоотношения по охране труда, юридически обязана внедрять современные средства техники безопасности, создавать условия, предупреждающие производственный травматизм и возникновение профессиональных заболеваний рабочих и служащих. Поэтому здания, сооружения, оборудование, технологические процессы должны отвечать требованиям, обеспечивающим здоровье и безопасные условия труда (ст. 59). Основы предусматривают дальнейшее повышение уровня охраны труда женщин-работниц и служащих и молодежи. Забота о самих женщинах неразрывно связана с заботой о детях. Льготами пользуются не только матери, но и женщины, усыновившие детей в грудном возрасте.

Администрация не имеет права привлекать к работам в ночное время и сверхурочно, а также в выходные дни или направлять в командировку беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до одного года. Женщин, имеющих детей в возрасте до восьми лет, могут привлекать к сверхурочным работам или направлять в командировку только с их на то согласия (ст. 69).

Всем женщинам, имеющим детей в возрасте до одного года, на основании ст. 72 предоставляются, помимо общего перерыва для отдыха и питания, дополнительные перерывы для кормления ребенка, оплачиваемые наравне с фактически проработанным временем, через каждые 3 часа, а не через 3½ часа, как это было закреплено в ст. 134 КЗоТ.

Ст. 70 обязывает администрацию на основании заключения медицинских органов переводить на более легкую работу с сохранением среднего заработка по прежней работе не только беременных женщин, матерей, кормящих грудью, но и женщин, имеющих детей в возрасте до одного года, в случае невозможности выполнения прежней работы. Льгота о сохранении среднего заработка по прежней работе при переводе на другую легкую работу беременных женщин независимо от процента выполнения нормы выработки будет при-

меняться на предприятиях всех отраслей народного хозяйства, потому что ст. 106 Основ не допускает изъятий из ст. 70 Основ. Постановление ВЦСПС от 19 января 1938 г. («Бюллетень ВЦСПС», 1938 г., № 1), как противоречащее Основам, отменено.

Отражая социальную сущность социалистической организации труда, Основы расширяют участие трудящихся в управлении производством. Они определяют форму и степень участия коллектива трудящихся в управлении производством.

Право рабочих и служащих участвовать в управлении производством гарантируется возложенной на администрацию предприятий, учреждений, организаций юридической обязанностью создавать условия, обеспечивающие такое право работников. Должностные лица предприятий, учреждений, организаций обязаны своевременно рассматривать критические замечания и предложения рабочих и служащих и сообщать им о принятых решениях (ст. 97).

Основы четко и последовательно проводят принцип неразрывной связи трудовых прав рабочих и служащих с их трудовыми обязанностями перед государством и перед предприятиями и учреждениями.

Основы, наделяя рабочих и служащих реально гарантированными субъективными правами и льготами, исходят из принципа строгого и неуклонного выполнения каждым работником его юридических обязанностей перед обществом, поскольку реальность субъективных трудовых прав обеспечивается выполнением юридических обязанностей.

Укреплению трудовой дисциплины, воспитанию коммунистического отношения к труду активно способствует проводимый в нашей стране и закрепленный в Основых принцип материального и морального поощрения хорошо работающих. Рабочим и служащим, успешно и добросовестно выполняющим свои трудовые обязанности, предоставляются в первую очередь преимущества и льготы в области социально-культурного и жилищно-бытового обслуживания (путевки в санатории и дома отдыха, улучшение жилищных условий и т. п.). Таким работникам предоставляется также преимущество при продвижении по работе и другие поощрения, закрепленные в нормативных актах. Нельзя допускать, чтобы лица, недобросовестно исполняющие трудовые обязанности, пользовались льготами, установленными Основами, наравне с добросовестными работниками.

Ст. 56 содержит исчерпывающий перечень дисциплинарных воздействий на нарушителей трудовой дисциплины, а среди них возможность увольнения работников, систематически нарушающих трудовую дисциплину.

Администрации предоставлено право вместо применения дисциплинарного взыскания передать вопрос о нарушении трудовой дисциплины на рассмотрение товарищеского суда или общественной организации. Взыскания, применяемые товарищескими судами и общественными организациями, по своей силе приравниваются общесоюзным законом к мерам дисциплинарного воздействия, например, при установлении систематического виновного неисполнения работником трудовых обязанностей (ст. 17).

Основы, обобщив положения, выдвинутые судебной практикой, закрепили эффективные средства общественного воздействия на нарушителей дисциплины и средства воспитания у всех рабочих и служащих чувства ответственности за порученное дело.

Впервые в общесоюзном акте детально определяются юридические обязанности и права советского руководителя, осуществляющего единоначалие и в то же время всемерно способствующего развитию инициативы работников, направленной на перевыполнение народнохозяйственных планов, развитие социалистического соревнования, улучшение охраны труда, материально-бытовых условий трудящихся, повышение их квалификации и продвижение по службе.

Администрация обязана, указывается в ст. 53, правильно организовать труд рабочих и служащих, создавать условия для роста производительности труда, обеспечивать трудовую и производственную дисциплину, неуклонно соблюдать законодательство о труде и правила охраны труда, внимательно относиться к нуждам и запросам работников, улучшать условия их труда и быта.

Основной юридической обязанностью руководителей предприятий (учреждений) наряду с обеспечением безопасных и здоровых условий труда, научной организацией труда является неуклонное выполнение трудового законодательства. Правильное применение и строгое соблюдение советских законов о труде имеет огромное значение в деле осуществления задач коммунистического строительства. Должностные лица, нарушающие социалистическую законность, привлекаются в зависимости от вида проступка и степени вины к дисциплинарной, административной, материальной, а иногда и уголовной ответственности. Так, в ст. 93 указано, что суд возлагает на должностное лицо, виновное в незаконном увольнении или переводе работника на другую работу, обязанность возместить ущерб, причиненный предприятию или учреждению в связи с оплатой за время вынужденного прогула или за время выполнения нижеоплачиваемой работы. Такая обязанность возлагается, если увольнение или перевод произве-

дены с явным нарушением закона или если администрация задержала исполнение решения суда о восстановлении на работе. Размер возмещения ущерба не может превышать трех месячных окладов должностного лица.

Следует полагать, что такая же обязанность возлагается на должностное лицо, если оно своевременно не выдало уволенному работнику трудовую книжку либо указало в ней неправильную формулировку причины увольнения, чем препятствовало поступлению работника на новую работу.

Явным нарушением закона, дающим основание для взыскания с должностного лица сумм, выплаченных неправильно уволенному работнику, следует, по нашему мнению, считать увольнение по инициативе администрации без согласия с ФЗМК либо вопреки его постановлению; увольнение по основаниям, не предусмотренным законом; увольнение работника в связи с его критическими выступлениями и по иным личным побуждениям должностного лица.

До принятия Основ размер материальной ответственности должностных лиц, виновных в незаконном увольнении или переводе на другую работу, ограничивался пределами действительного ущерба, но во всех случаях с них взыскивалась сумма, не превышающая одной трети должностного оклада (ст. 83 КЗоТ РСФСР). Основы повысили указанную ответственность до трех месячных окладов. Содержание этой правовой нормы направлено на изжитие причин, порождающих нарушение законности в трудовых отношениях, и явится важным профилактическим мероприятием.

Трудовые права граждан, говорится в Основах, охраняются законом. Защита трудовых прав осуществляется государственными органами, а также профессиональными союзами и другими общественными организациями. Функции надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства осуществляются главным образом профсоюзами как самыми массовыми организациями рабочих и служащих. Эти функции осуществляют все профсоюзные органы. Непосредственную работу по надзору за соблюдением законодательства о труде ведут в системе профсоюзов технические инспектора профсоюзов и правовые инспекции при советах профсоюза. Если до введения в действие Основ правовые инспекции были ВЦСПС созданы лишь в некоторых городах в порядке эксперимента, то теперь они на основании ст. 104 вводятся как постоянный орган, призванный систематически осуществлять надзор за законностью и точным соблюдением администрацией предприятий и учреждений юридических обязанностей. Основы наделяют правовую инспекцию административно-правовыми властными полномочиями по отношению к админист-

рации предприятия или учреждения. Если нарушаются субъективные трудовые права рабочих и служащих, полномочия членов правовой инспекции могут проявляться в виде административных штрафов и обязательных предписаний в адрес руководителей предприятий или учреждений.

Основы законодательства о труде — важный правовой инструмент в руках нашего государства, который поможет ему в решении социальных задач, укреплении и развитии более высокого типа общественной организации труда, обеспечивающей в конечном итоге победу коммунизма.

Кандидат юридических наук
И. А. ГРИНГОЛЬЦ

Кандидат юридических наук
А. А. ФАЙНШТЕЙН

ОБЯЗАННОСТЬ ЗАКЛЮЧИТЬ ДОГОВОР ПОСТАВКИ В ПРАВЕ СТРАН — ЧЛЕНОВ СЭВ *

1. *Постановка задачи.* В плановом социалистическом хозяйстве производственная деятельность социалистических организаций и товарооборот между ними организуются государством с помощью прямых и косвенных мер воздействия, облекаемых в правовую форму. Организация товарооборота в том, что касается поставки, осуществляется непосредственно плановыми актами, однозначно определяющими каналы хозяйственных связей и продукцию, циркулирующую по этим каналам, а косвенно — путем установления профиля предприятий, централизованного планирования общих производственных показателей и использования экономических инструментов, в особенности, цен и кредита.

Прямое воздействие применяется, главным образом, в тех случаях, когда предметом поставки является важнейшая в народнохозяйственном отношении или дефицитная продукция. Вместе с тем даже при поставке этой продукции, не говоря уже о менее важной и имеющейся в достатке, стороны сохраняют в тех или иных пределах возможность выбора вариантов поведения и приспособления условий и сроков поставки, а, следовательно, и производства к конкретным нуждам потребителей. Договор поставки выступает, таким образом, как юридическая форма, обеспечивающая обратную связь между производством и рынком. Подчеркнем, что речь идет именно о связи «производство — рынок», а не «план — рынок», как говорят иногда, исходя из представления, будто планируемому производству противостоит стихийный рынок.

* Законодательство приводится по состоянию на 1 января 1971 г. Ввиду ограниченности объема работы авторы вынуждены избегать полемики и свести к минимуму ссылки на источники и литературу. Под продукцией понимаются в статье *как готовые изделия, независимо от их назначения, так и сырье и материалы.

В действительности, и рынок организуется при социализме с помощью экономических инструментов, также являющихся одним из средств государственного планирования.

Проводимые в социалистических странах хозяйственные реформы не только не ослабили, но, напротив, усилили централизованное планирование в макроэкономической сфере, прежде всего, в направлении структурных сдвигов в народном хозяйстве. В сфере же микроэкономической реформы были нацелены, в частности, на установление более тесного и гибкого взаимодействия между требованиями рынка и производством, что означало расширение самостоятельности и инициативы предприятий и повышение роли хозяйственных договоров в планировании их производственной деятельности. Жесткость прямой связи «производство — рынок» уменьшилась благодаря более полному и всестороннему учету механизма обратной связи. В праве это нашло выражение в том, что сузилась область применения и изменилось содержание плановых актов, непосредственно организующих товарооборот.

Конечно, отмеченная общая тенденция неодинаково проявляется в разных странах в зависимости от конкретных условий хозяйствования. Ни одна из рассматриваемых социалистических стран не отказалась ни от директивного планирования производства путем государственных заданий, выраженных в натуральных единицах, ни от планового распределения продукции. Но, например, в Венгрии эти формы планового управления используются значительно меньше, чем в других государствах.

Ослабление зависимости хозяйственных договоров от организующих товарооборот плановых актов могло бы привести к отрицательным последствиям для структуры и стабильности хозяйственных связей, если бы они складывались только под влиянием рынка. Поэтому многие страны берут на вооружение новые регулятивные средства для создания оптимальной структуры договорных связей в народном хозяйстве. Между поставщиками и покупателями, а в ГДР и Польше — и между их вышестоящими органами, заключаются соглашения, имеющие предметом организацию хозяйственных связей сторон или подчиненных им единиц, либо шире — координацию и кооперирование хозяйственной деятельности постоянно сотрудничающих предприятий. Такие соглашения, которые обобщенно названы нами соглашениями организационно-координирующего характера, могут строиться на добровольных началах, но нередко сами обусловлены плановыми актами или распоряжениями центральных органов управления.

В результате, обязанность заключить договор поставки между определенными партнерами, рождавшаяся прежде только из планового акта, может возникать теперь и без такого, адресованного обеим будущим сторонам предписания, указывающего исполнителя, получателя и предмет поставки.

Все эти обстоятельства, взятые в целом, особенно в сравнительно-правовом разрезе, заставляют несколько по-новому взглянуть на традиционную для социалистического права проблему, которую принято именовать соотношением или взаимодействием плана и хозяйственного договора. Во всем комплексе она требует значительно более широкого исследования. Мы рассмотрим ее лишь на примере договоров поставки и, с учетом объема статьи, далеко не во всей полноте. Речь пойдет о плановых актах и других командах, управляющих формированием договорных отношений по поставке продукции, а также, в общих чертах, о влиянии заключенных договоров на производственные планы хозяйственных организаций.

2. *Виды регулятивного воздействия на формирование договорно-хозяйственных связей по поставке.* В социалистической науке права давно принято различать прямое и косвенное воздействие плановых актов на хозяйственные договоры. Косвенное воздействие усматривается в том, что заданные плановые показатели и нормативы, определяющие в целом деятельность государственной хозяйственной организации, направляют ее к достижению поставленных народнохозяйственным планом целей, в результате чего взаимовыгодные договорные отношения, в которые эта организация вступает с другими социалистическими предприятиями в своих интересах, для реализации своих плановых задач, оказываются подчиненными общим целям государственного плана. Договоры, лишь глобально направляемые планом и заключаемые на основе юридически свободного выбора партнеров, называют обычно неплановыми или регулируемыми. Оба термина, впрочем, не совсем удачны, так как влияние плана не устраняется и тут, а регулированию государством подлежат все вообще договоры, не только этой категории.

Прямым воздействием планового акта признается там, где он устанавливает обязанность хозяйственной организации заключить договор с конкретным партнером, предопределяя в той или иной мере и содержание договора. Если говорить о степени свободы сторон при завязке договорных отношений поставки, то можно выделить два варианта:

— плановый акт устанавливает обязанность одной стороны, обычно поставщика, вступить в договор по требованию другой, — как правило, покупателя;

— плановый акт устанавливает двустороннюю обязанность вступления в договор для поставщика и для покупателя.

В том и другом варианте плановый акт адресуется определенным хозяйственным организациям, однако в первом случае возникновение обязанности обусловлено еще действием одной из будущих сторон договора, тогда как во втором эта обязанность возникает сразу из планового акта, без совершения каких-либо действий его адресатами. В праве социалистических стран хозяйственные договоры, заключаемые во исполнение индивидуального планового акта, получили название плановых договоров.

Однако ныне в ряде стран (Болгарии, ГДР, Польше, Чехословакии) обязанность вступления в договор с определенным партнером может возникать не только из планового акта, адресованного обеим будущим сторонам, но и из соглашения организационно-координирующего характера или из распоряжения вышестоящего органа, которое основывается обычно на соглашении, заключенном им с другим органом. Ни по порядку заключения, ни по степени предопределенности содержания такие договоры не отличаются от плановых. Уместно поэтому поставить вопрос о расширении категории плановых договоров, хотя, строго говоря, термин «плановый договор» оказывается тогда не вполне адекватным, ибо непосредственно на плановом акте «координируемые» договоры не базируются.

В праве большинства стран появляется также новая категория хозяйственных договоров, занимающая как бы промежуточное положение между двумя другими и не получившая пока названия в юридической науке. Это — договоры, к заключению которых обязана одна, экономически господствующая сторона (поставщик, подрядчик) по требованию не определенного заранее партнера. Обязанность вступления в договор устанавливается здесь не плановым актом или соглашением организационно-координирующего характера, из которых явствует оба участника и общее содержание будущего договора, но возникает при наличии обстоятельств, предусмотренных правовой нормой, в момент обращения к поставщику не обусловленного предварительно покупателя. Обязательство, при неисполнении которого обязанная сторона может быть понуждена к вступлению в договорные отношения в том же порядке, что и по договору плановому, существует всегда между конкретными лицами, но, в отличие от планового договора, стороны определяются волеизъявлением одной из них и содержание договора не предписывается внеш-

ним для партнеров решением¹. Так обстоит дело, например, если правовая норма запрещает поставщику отклонение заказов, отвечающих его производственному профилю и возможностям, или препятствует разрыву стабильно сложившихся хозяйственных связей (см. подробнее п. 5).

Оговорим еще, что иногда обязательство произвести поставку может возникать вообще без заключения договора, непосредственно из планового акта, обязательного для обеих сторон и в достаточной мере конкретизирующего условия исполнения. Форма плановой бездоговорной поставки применяется в порядке исключения и лишь отдельными странами (ГДР, ЧССР; в Советском Союзе, главным образом, в отношении экспортной продукции).

3. *Плановые и договорные предпосылки возникновения обязанности заключить договор поставки.* Плановыми предпосылками договора поставки выступают акты распределения продукции и, в ряде стран, также акты планирования производства. В первом случае применение «одноканального» оборота обусловлено, прежде всего, дефицитом продукции, а во втором — помимо этого, стремлением обеспечить первоочередное выполнение заданий государственного плана, способствующих структурным сдвигам в народном хозяйстве, даже если поставляемая продукция, в частности, кооперированная, не является дефицитной².

Поскольку между директивным планированием производства и распределением продукции существует взаимозависимость, необходимо тесное взаимодействие этих двух систем управления. Между тем, они могут не совпадать ни по сфере применения, ни по управляющим органам. Не вся продукция, производство которой планируется предприятию сверху, обязательно подлежит распределению, но распределяться могут и некоторые изделия, сырье, материалы, не включенные в задания государственного плана. Распределяющие органы не всегда являются одновременно планирующими производство в системе линейного отраслевого управления. Эти органы могут образовать самостоятельную систему (ГДР,

¹ По нашему мнению, едва ли правильно говорить в данном случае о трансформации непланового договора в плановый (В. Таджер, Взаимодействие между плана и договора при новата система. «Правна мисъл», 1969, № 3, с. 22; его же, «Договорът за доставка при новата система», София, 1970, с. 46), так как различие между этими категориями договоров не сводится только к порядку их заключения.

² К распределяемым могут быть отнесены также некоторые достаточные товары с учетом их социальной важности, как, например, хлебопродукты или водка в Советском Союзе (см. подробнее В. А. Язев, Промышленность и торговля. Правовые вопросы, «Юридическая литература», М., 1970, с. 74—75).

Польша, СССР, Румыния). В странах, где существуют министерства или ведомства по вопросам снабжения (Болгария, Венгрия, ГДР, СССР, Румыния, в которой такой орган входит в состав Госплана), они выполняют, кроме ГДР, функцию планового распределения, хотя планированием производства непосредственно не ведают.

Таким образом, в зависимости от принятого в стране порядка плановой организации производства и товарооборота, существуют: а) проблема согласования команд, управляющих заключением договора поставки и исходящих от органов, планирующих производство, и от органов, распределяющих продукцию, б) проблема согласования управляющих заключением договора команд органов распределения с командами, предписывающими производство определенных видов продукции.

Рассмотрим применяемые варианты под углом зрения нашей темы, оставляя в стороне чрезвычайно важные вопросы информации между системами.

Планирование производства и распределение продукции тесно сближены в Чехословакии. Задания государственного плана ЧССР и республик, разверстанные «по вертикали» федеральными и республиканскими министерствами, дирекциями объединений, областными и окружными национальными комитетами, доводятся до изготовителей и потребителей продукции и рассматриваются как плановые акты, порождающие обязанность вступления в договор. Министерства и органы среднего звена одновременно с росписью полученных заданий могут, поскольку иное не определено правительством федерации или республики, устанавливать подчиненным организациям дополнительные задания, имеющие такую же силу. Указанные органы обязаны к выдаче плановых актов, обеспечивающих заключение договоров, необходимых для выполнения заданий, поименно установленных правительствами федерации и республик, и плановых заданий по развитию науки и техники, а также для обеспечения обороноспособности и безопасности страны, экспорта, жизненно важных нужд здравоохранения и обязательств, вытекающих из соглашений о международных хозяйственных связях. В перечисленных случаях обязанность заключить договор возлагается на поставщика даже до получения им планового акта; после выдачи этого акта договор подлежит корректировке³.

³ §§ 19, п. п. 1 «д» и 6; 20 п. п. 1 «д» и 5; 22, п. п. 1, 3 и 4, 23 и 24 Закона о народнохозяйственном планировании от 21 декабря 1970 г., действующего с 1 января 1971 г. («Сборка закону», 1970, ч. 44, № 145), §§ 115 и 161 Хозяйственного кодекса (ХК) в редакции Закона об его

Обязанность заключить договор поставки возникает также из договора о подготовке поставок, который является двусторонним многосторонним соглашением между будущими поставщиками и покупателями. Этот договор определяет сроки заключения договоров поставки и объем поставок. По общему правилу вступление в договор зависит от воли сторон, однако может быть установлена и обязанность его совершения⁴. Так, на некоторые потребительские товары поставщики и покупатели обязаны заключать годовые договоры о подготовке поставок в месячный срок после согласования их вышестоящими органами общего объема поставок на очередной год⁵.

По смыслу новых положений Хозяйственного кодекса договором о подготовке поставок может охватываться как планируемая предприятию сверху, так и непланируемая продукция, причем в том и другом случае заключение договоров поставки производится на одинаковых условиях (§ 161 ХК). Таким образом, все эти договоры, основанные на договорах о подготовке поставок, могут рассматриваться как плановые⁶.

Наконец, в интересах планомерного пропорционального развития народного хозяйства или по другим серьезным причинам вышестоящие органы предприятий могут возложить на них обязанность заключить договор даже при отсутствии указанных выше оснований (§ 118 ХК).

Как можно видеть, в любом случае команды, предписывающие вступление в договор поставки, поступают в ЧССР только по цепи линейного управления.

В Болгарии принята единая номенклатура централизованно планируемой и распределяемой продукции. Она не расши-

изменении и дополнении от 21 декабря 1970 г. («Сборка закону», 1970, ч. 42, № 138). См. также А. Хубка, И. Мах, Комментарий к Закону о народнохозяйственном планировании («Hospodársky povíny», 1971, № 3, приложение, с. 3).

⁴ § 116 ХК ЧССР в редакции Закона № 138/1970 г. Подробные правила относительно договоров о подготовке поставок подлежат изданию; прежние нормы (§§ 156—160 ХК) с 1 января 1971 г. утратили силу. Указывается, что новая регламентация позволяет заблаговременно обеспечивать договорами закрепление производственных мощностей изготовителя (I. Schultz, J. Virsik. Novela Hospodárskeho zákonníka a obchod. «Hospodársky povíny», 1971, № 4, с. 5).

⁵ Объявление Главного арбитра ЧССР от 28 декабря 1970 г. («Сборка закону», 1970, ч. 42, № 140).

⁶ Есть еще один особый случай, когда обязанность заключить договор поставки возникает независимо от выдачи планового акта или наличия договора о подготовке поставок: речь идет о поставках, необходимых для обеспечения обороноспособности и безопасности государства (§ 161, ч. 2 ХК).

руется при разверстке заданий самостоятельным хозяйственным организациям⁷.

Плановые задания государственным хозяйственным организациям утверждает непосредственно Совет Министров по предложению отраслевых министерств и Госплана. Лишь в отдельных отраслях (сельское хозяйство и пищевая промышленность, транспорт и т. д.) производится разверстка через министерства, а по предприятиям местной промышленности — через Госкомитет по бытовому обслуживанию и далее через окружные народные советы. Однако акты распределения не всегда поступают хозяйственным организациям в этом порядке; если на номенклатурную продукцию (сырье, материалы, машины, оборудование) устанавливается только лимит, то он выдается Министерством снабжения и государственных резервов. Планы кооперированных поставок по особой номенклатуре, определенной Госпланом, утверждают хозяйственным организациям отрасли, независимо от их подчиненности, соответствующие отраслевые министерства⁸.

Хозяйственные организации по своей инициативе могут вступать в дву- и многосторонние координационные договоры, которыми, в частности, определяется структура договорных связей, поскольку договорные отношения возможны также между клонами. Координационным договором могут устанавливаться распределение поставок между клонами, срок и порядок сообщения им обязательных плановых показателей, сроки заключения клонами прямых договоров поставки⁹. Ра-

⁷ Надо пояснить, что с 1971 г. в Болгарии перестроена структура управления промышленностью: объединения, куда входили юридически самостоятельные предприятия, упразднены и введена единая категория государственных хозяйственных организаций, прямо подчиненных министерствам. Внутри этой категории разграничиваются объединения, имеющие в своем составе организационно и имущественно обособленные подразделения, осуществляющие простое воспроизводство (т. наз. «клоны»), и предприятия, не имеющие таких подразделений. Клоны не пользуются правами юридических лиц, но могут вступать в хозяйственные договоры, по которым объединение как таковое несет лишь субсидиарную ответственность. Подробнее о клонах как специфической фигуре болгарского права см. И. Грингольц, Производственные объединения в системе управления промышленностью европейских социалистических стран («Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 23, М., 1970, с. 91). О государственных хозяйственных организациях по новейшему законодательству НРБ см. В. Таджер, Правен режим на държавната стопанска организация («Икономически живот», 1970, № 52, приложение).

⁸ Распоряжение о планировании, утвержденное постановлением Совета Министров НРБ от 20 ноября 1970 г. № 26 («Държавен вестник», 1970, № 98), в особенности п. п. 25, 31, а также 18.5 и раздел IV п. 4 приложения.

⁹ Раздел III. Распоряжения о договорах между социалистическими организациями, утвержденного упомянутым постановлением № 26 («Държавен вестник», 1970, № 98).

нее с помощью координационных договоров производилось согласование поставок централизованно распределяемой продукции между министерствами и объединениями; теперь открывается возможность охвата также нераспределяемой продукции, ибо своим клонам организация может планировать производство и поставки в широком объеме.

Обязанность заключения договора поставки вытекает в НРБ из директивных плановых показателей и лимитов пятилетнего и годового планов, из координационных и перспективных договоров, а кроме того, из предоставленного организации исключительного права на совершение определенного вида договоров¹⁰. Последнее касается, например, внешнеторговых организаций, имеющих закрепленную за каждой из них товарную номенклатуру.

Болгарская система несколько отличается от чехословацкой: не все акты планирования и распределения поступают организациям по одному каналу. Однако в своей основе они так или иначе имеют акт Совета Министров: акты Министерства снабжения и госрезервов, а по кооперированным поставкам — отраслевых министерств, собственно, детализируют распределение, совершенное правительством, с учетом выданных им же производственных заданий. Клоны получают все команды по единственной линии — от руководящих органов хозяйственной организации, в состав которой входят.

В ГДР, Польше, Румынии существует система органов, ведущих балансы по закрепленной за каждым из них номенклатуре продукции. Эта пирамидальная система охватывает наверху центральные органы управления, начиная с Совета Министров или Госплана, а у основания — объединения, комбинаты и даже крупные предприятия, являющиеся главными изготовителями того или иного вида изделий. В ГДР в нее входят и отдельные снабженческие организации (конторы оптовой торговли). При выполнении балансовых функций хозяйственные организации, в том числе и предприятия, действуют в качестве органов государственного управления хозяйством.

Строго говоря, балансовые органы нельзя полностью отождествить с распределяющими. Номенклатура балансов

¹⁰ п. 51 Распоряжения о договорах. В этом пункте упоминается еще о других актах, изданных компетентными государственными органами. Имеются в виду акты, ограничивающие договорную свободу организации в случае злоупотребления положением монопольного поставщика, о чем мы скажем дальше. Перспективные договоры как особая форма организационных договоров нами не рассматриваются, так как применения они пока не получили (см. Ч. Големинюв, Актуални проблеми на договорната система в народното стопанство, София, 1970, с. 115; В. Таджер, Договорът за доставка..., с. 64—65).

включает как подлежащую распределению, дефицитную продукцию (на верхних ступенях системы), так и продукцию нераспределяемую. В отношении первой балансовые органы издают акты распределения, обязывающие к вступлению в договор. Что же касается второй, решения по балансам могут иметь значение для формирования, изменения и прекращения договорных связей, если баланс не сводится. Вместе с тем, акты балансовых органов в ГДР и Польше непосредственно обязывают лишь подчиненные органы и организации — постольку, поскольку балансовый орган выступает одновременно и как планирующий производство. (Поэтому, в частности, Министерство материального хозяйства ГДР не издает актов распределения.) В других случаях, то есть в особенности на уровне объединений и комбинатов, исполнение решений балансового органа обеспечивается либо предоставлением ему права требовать соответствующих действий от органов, которым подчинены будущие партнеры, либо с помощью соглашений координационного характера между ним и другими органами среднего звена в системе управления хозяйством. Таким образом, предприятие получает команды только по одной линии управления — по подчиненности.

При этом порядке предварительное согласование плановых заданий с материальными ресурсами производится лишь по сравнительно небольшому количеству позиций централизованно распределяемой продукции, и здесь договор следует обычно, но тоже не всегда, за актом распределения. В остальном, договор, как правило, предшествует балансовому решению, но при необходимости может быть скорректирован или прекращен на основе этого решения, вынося которое балансовый орган заботится в первую очередь о выполнении обязательных заданий государственного плана и далее ранжирует поставки по их важности и срочности.

Соответственно, акт распределения не может выступать в качестве главного основания возникновения обязанности заключить договор поставки, ибо предприятиям еще до и независимо от издания такого акта надо принять меры к договорному обеспечению полученных плановых заданий и, шире, всей своей производственной программы. Как мы увидим далее (п. 5), в этих целях вводится обязанность поставщика заключить договор с заранее не определенным партнером.

Однако и там, где речь идет об обязательстве, участники которого определены управляющей командой, ею может быть не только акт распределения.

В ГДР обязанность вступления в договор для определенных такой командой партнеров порождается доведенными до исполнителей заданиями пятилетнего или годового государ-

ственного плана¹¹. Предприятие, получившее это, т. наз. «структуроопределяющее» задание по выпуску конечных изделий, включает необходимые для его реализации договоры поставки или, по указанию министра, многостороннее соглашение (кооперационный договор), обеспечивающее, в частности, своевременное установление в дальнейшем стабильных договорных связей с основными поставщиками и субпоставщиками¹². Его смежники по всей цепи кооперирования обязаны к вступлению в договоры, поскольку значатся «соисполнителями» задания. В исключительных случаях, если возникает необходимость замены поставщика, такая обязанность может быть возложена решением министра, ответственного за выполнение задания, или уполномоченного им руководителя.

Таким образом, заключение договоров, направленных непосредственно на осуществление структуроопределяющих заданий, находится под особым контролем по всей цепочке, и при необходимости принимаются меры к тому, чтобы эти договоры оформлялись даже вопреки желанию поставщика.

Содержание договоров, обеспечивающих выполнение заданий государственного плана, подлежит первоочередному учету в балансах¹³. Для реализации этих заданий и, кроме

¹¹ Эта обязанность вытекает из сопоставления § 12 Закона ГДР о договорной системе в социалистическом хозяйстве от 25 февраля 1965 г. («Гезетцблатт», 1965, ч. I, с. 107, далее — Закон о хозяйственных договорах) с действующим в 1969—1970 гг. законодательством о планировании (решение СМ ГДР от 26 июня 1968 г. о принципиальном урегулировании мероприятий по дальнейшему построению экономической системы социализма в области планирования и хозяйственного управления на 1969—1970 гг. — «Гезетцблатт», 1968, ч. II, с. 433). К сожалению, авторы не имели возможности учесть существенные изменения в системе планирования производства и балансирования продукции, введенные в ГДР в 1971 г.

Из обширной литературы ГДР по рассматриваемому вопросу укажем «Kommentar zum Kooperationsrecht», написанный коллективом под руководством проф. О. Шпицнера (Berlin, 1970; комментарий к § 12 Закона о хозяйственных договорах, S. 102—106); капитальный труд проф. Г. Зуха «Der Liefervertrag» (Berlin, 1967, S. 259 u. ff.), книгу «Der Wirtschaftsvertrag als Leitungsinstrument», подготовленную коллективом под руководством Г. Вальтера (Berlin, 1969, гл. 3) и серию статей в журнале «Wirtschaftsrecht», специально посвященных обязательству заключить договор и принадлежащих Э. Зюсс (1970, № 2, с. 78—81), В. Шмандре (1970, № 5, с. 274—277) и И. Фриделю (1970, № 5, с. 278—281).

¹² Постановление СМ ГДР от 21 декабря 1967 г. о договорном обеспечении кооперирования по определяющим народнохозяйственную структуру изделиям и группам изделий («Гезетцблатт», 1968, ч. II, с. 43).

¹³ Постановление СМ ГДР от 26 июня 1968 г. о задачах, обязанностях и правах предприятий, государственных и хозяйственных органов при балансировании процессов в области материального хозяйства — § 5 («Гезетцблатт», 1968, ч. II, с. 481).

того, в целях материально-технического снабжения вооруженных сил и снабжения граждан потребительскими товарами устанавливается также обязанность объединений и других органов среднего звена заключать координационные соглашения, из которых в свою очередь вытекает обязанность подчиненных предприятий вступать в договоры поставки¹⁴. В других случаях координационные соглашения, влекущие тот же эффект, могут быть заключены на началах добровольности¹⁵.

В Румынии обязанность вступления в договор с заранее определенным партнером тоже порождается актом планирования, когда задание выражено в натуральных показателях. Координационных договоров в СРР нет. Видимо, одна из причин состоит в том, что в отличие от других социалистических стран, все преддоговорные споры изъяты здесь из ведения арбитража и разрешаются вышестоящими органами сторон, при необходимости — по согласованию между этими органами. В ином порядке вышестоящий орган не может дать предприятию распоряжение заключить договор¹⁶.

В Польше рассматриваемая обязанность возникает преимущественно из актов распределения. Но распределяющие органы являются, как правило, и планирующими. В ПНР номенклатура распределяемой продукции производственно-технического назначения (191 позиция в 1970 г.) полностью пе-

¹⁴ Постановление СМ ГДР от 13 мая 1968 г. о поставках и услугах для органов вооруженных сил (§ 5) — «Гезетцблатт», 1968, ч. II, с. 407; шестое постановление СМ ГДР от 22 апреля 1965 г. по применению Закона о хозяйственных договорах 1965 г. (§ 12) — «Гезетцблатт», 1965, ч. II, с. 390. См. также «Wirtschaftsrecht der DDR», Heft 6 (автор — Ф. К. Винклер), изд. Берлинского университета им. Гумбольдта (ротационный), 1969, с. 27—28.

В химической промышленности, где экспериментируется усовершенствованная система управления, обязанность заключения координационных договоров введена в более широком объеме (решение СМ ГДР от 10 декабря 1969 г. — «Гезетцблатт», 1970, ч. II, с. 9).

¹⁵ См. Закон о хозяйственных договорах 1965 г. (§§ 26—27).

¹⁶ См. ст. 3 и 10 Закона о хозяйственных договорах СРР от 29 декабря 1969 г. № 71 («Булетинул официал», 1969, ч. I, № 154). См. также V. P r i s a c a r u. Incheierea contractelor economice în lumina noii reglementări legale, «Arbitrajul de stat», 1970, № 2, pp. 3—17. Любопытно, что за невыполнение обязанностей по организации и направлению деятельности предприятий, связанной с заключением хозяйственных договоров, а также обязанностей по разрешению преддоговорных споров вышестоящие органы управления караются штрафами, налагаемыми их вышестоящими инстанциями в размере, соответственно, от 1500 до 10 тыс. и от 1000 до 5 тыс. лей и поступающими в доход бюджета (ст. 4 постановления Совета Министров от 24 марта 1970 г. № 306, — «Булетинул официал», 1970, ч. I, № 35).

редана министерствам и объединениям¹⁷, причем они имеют также возможность влиять на планирование объема и ассортимента продукции, производимой не подчиненными им предприятиями: министерства — в силу предоставленных им полномочий по межведомственной координации, а объединения — на основании многосторонних соглашений о межотраслевой координации с предприятиями другой подчиненности¹⁸.

Вместе с тем, для обеспечения заданий государственного плана в Польше применяются команды, управляющие заключением договоров на нераспределяемую продукцию и выдаваемые не в форме планового акта. Министры или иные вышестоящие органы могут давать объединениям предписания о вступлении в соглашения, именуемые «согласованием поставок» и предусматривающие будущих партнеров, предмет, стоимость и объем поставок, а также время заключения договоров. Такие соглашения особо рекомендованы для организации поставок нераспределяемой продукции, входящей в планы снабжения министерств и объединений или предназначенной на экспорт и для объектов капитального строительства. Предписание может быть направлено, в частности, по просьбе покупателя, его вышестоящего органа или по требованию балансового органа, обнаружившего при подведении баланса, что основные поставщики и покупатели не завязали еще договорных отношений. Объединение или иной орган, производивший согласование поставок, должен выдать подчиненным хозяйственным организациям распоряжения, обязывающие их к вступлению в договоры поставки¹⁹.

Что касается распределяемой продукции, с 1 сентября 1970 г. стороны могут заключать долгосрочные договоры поставки, не ожидая акта распределения, — с согласия распределяющего органа, а в некоторых случаях, в частности, при кооперированных и экспортных поставках, даже без его согласия. Договор регистрируется поставщиком в распределяющем органе, и тот должен затем в годовом плане распределения указывать покупателя и предназначенное для него коли-

¹⁷ T. Wojciechowski. Planowanie zaopatrzenia — tradycje a rzeczywistość, «Gospodarka planowa», 1970, № 5, s. 12.

¹⁸ Постановления СМ ПНР от 30 июня 1969 г. № 114 о межведомственной координации («Монитор польски», 1969, № 30, поз. 224) и от 14 мая 1965 г. № 116 о сотрудничестве и хозяйственной координации («Монитор польски», 1965, № 33, поз. 178).

¹⁹ Приложение 1 к распоряжению Председателя Плановой комиссии при СМ ПНР от 2 апреля 1963 г. — «Общие положения о фондах, распределении и согласовании поставок», разд. 4 («Монитор польски», 1963, № 34, поз. 172); Инструкция Председателя Плановой комиссии от 7 октября 1966 г. о порядке заключения и исполнения договоров продажи и поставки, § 12 («Монитор польски», 1966, № 57, поз. 277).

чество продукции в соответствии с договором; сокращение допускается лишь с согласия покупателя или его вышестоящего органа²⁰.

В Венгрии и СССР обязанность вступления в договор поставки порождается исключительно актами распределения или прикрепления. Однако при этом в Венгрии практически нет обязательных заданий по производству определенных видов продукции, тогда как в СССР они применяются широко.

Ограничение свободы оборота практикуется в ВНР по особо дефицитной продукции в форме полного ее распределения, установления контингентов снабжения (в стоимостных или натуральных единицах), то есть квот продукции, продаваемой указанным покупателям, или в форме выделения монопольных органов сбыта. В первых двух случаях существует обязанность поставщика заключить договор. Эту обязанность можно также вводить в специальных целях (оборона страны, выполнение международных обязательств и т. д.), и такие меры используются для снабжения вооруженных сил, оборонной промышленности, крупных строительных объектов, при поставках в госрезерв и поставках некоторых фармацевтических и санитарных изделий.

Во всех перечисленных случаях производится прикрепление партнеров. Соответствующие акты (предписания) издаются Государственным управлением материалов и цен. В случае полного распределения (фондирования) оно может делегировать свои функции министерству, которое ведает одновременно производством и использованием распределяемой продукции²¹. Предприятия извещаются о принятых мерах по регулированию оборота и учитывают их в своих годовых планах, составляемых самостоятельно.

Изложенные ограничения рассматриваются в ВНР как временные.

За период 1968—1970 гг. сфера их применения постепенно сокращалась. В 1970 г. фондировалось только мясо и был

²⁰ Постановление СМ ПНР от 10 июля 1970 г. № 99 о годовых и долгосрочных договорах продажи и поставки между организациями общественного хозяйства («Монитор польски», 1970, № 24, поз. 190).

²¹ Распоряжение Правительства ВНР от 20 августа 1967 г. о порядке реализации продукции («Сборник нормативных актов о новом хозяйственном механизме», т. 1, Будапешт, 1967, с. 561); постановление Правительства ВНР от 11 июня 1967 г. о задачах, компетенции и организации Государственного управления материалов и цен (там же, с. 825); § 24 п. 1 постановления Правительства от 13 мая 1967 г. о государственном предприятии («Мадьяр кёзлёнь», 1967, № 29). См. также: A. H a r m a t h y. The system of contracts under the new system of economic management. «Acta juridica Academiae Scientiarum Hungaricae», t. XII, Budapest, 1970, pp. 41—42.

резко уменьшен круг контингентлируемых товаров: в сфере материально-технического снабжения таких групп осталось всего три ²².

В Советском Союзе системы планирования производства и планового распределения продукции обособлены, но между ними предусмотрен постоянный обмен информацией на всех уровнях. Они совпадают в высшем звене — Госплане СССР, который ведает распределением примерно 2 тыс. товарных групп, составляющих номенклатуру народнохозяйственного плана, и в некоторых отраслевых министерствах, имеющих свою номенклатуру распределения. В основном же, распределением продукции производственно-технического назначения ведают органы Государственного комитета Совета Министров СССР по материально-техническому снабжению (Госснаба СССР), а распределением товаров народного потребления — министерства торговли СССР и союзных республик и их органы ²³. Следовательно, акты, обязывающие к заключению договоров поставки, поступают к будущим партнерам, как правило, из внешней, функциональной по отношению к ним, системы управления. Вместе с тем, планы распределения подлежат согласованию с планами производства: распределять продукцию, производство которой не запланировано предприятию, или в большем объеме, чем это запланировано, органы снабжения и сбыта не вправе. Это касается и утверждаемых органами Госснаба СССР планов кооперированных (межреспубликанских, межотраслевых) поставок.

Действующее законодательство предусматривает, что акты распределения продукции производственно-технического назначения должны соответствовать утверждаемым для поставщиков планам и заданиям по производству (п. 9 Положения о поставках продукции), а в отношении потребительских товаров — ассортименту, установленному годовыми заданиями перспективного плана (п. 8 Положения о поставках товаров). Если эти условия не соблюдены, арбитраж признает такие акты выданными вопреки предписанному порядку и не влекущими правовых последствий ²⁴.

²² A. Harmathy, *Op. cit.*, pp. 42—43. Данные за 1968 г. — см. О. Гадó, Новый порядок оборота продукции в ВНР, в сб. «Реформа хозяйственного механизма в Венгрии» (на русск. яз.), изд. АН ВНР, Будапешт, 1968, с. 128—140.

²³ См. утвержденные постановлением СМ СССР от 9 апреля 1969 г. Положение о поставках продукции производственно-технического назначения и Положение о поставках товаров народного потребления (СП СССР, 1969, № 11, ст. 64).

²⁴ См. «Научно-практический комментарий арбитражной практики», вып. 3, изд. «Юридическая литература», М., 1970, с. 41—42; «Комментарий к ГК РСФСР», 2-ое изд., «Юридическая литература», М., 1970, с. 238—

Как можно видеть, проблемы согласования систем производственного планирования и распределения продукции так или иначе решены в каждой стране, но отнюдь не одинаковыми методами. В оценку эффективности этих решений мы не входим, так как она может быть дана, скорее, с позиций экономической науки и теории управления.

4. *Односторонняя и двусторонняя обязанность заключить договор поставки.* Директивное определение каналов оборота может предприниматься в двух главных целях: для защиты интересов покупателей дефицитной продукции, условия сбыта которой диктуются поставщиками, и для построения оптимальной структуры договорных связей, если управление извне способно дать лучший результат, чем саморегулирование системы связей во взаимодействии со средой (рынком).

В настоящее время преобладает первая цель, для достижения которой достаточно ограничить свободу поставщика. Поэтому большинство стран вводят исключительно или преимущественно одностороннюю обязанность вступления в договор — для поставщика по требованию покупателя. Если эта обязанность устанавливается плановым актом, он определяет обоих партнеров, предмет поставки и, обычно, ее объем. Характерная для ряда стран новинка — закрепление объема поставки в форме минимального или максимального лимита, с уточнением количества по договору. В порядке корректировки плана допускается освобождение поставщика от его обязанности, если будет доказана невозможность или экономическая нецелесообразность поставки. Поставщик может быть освобожден также в том случае, если покупатель в течение установленного срока не воспользовался своим правом потребовать заключения договора. Сделанная покупателем оферта обязывает поставщика к ответу; после истечения срока на ответ или при наличии разногласий между партнерами покупатель может обратиться в арбитраж или — в СРР — в иные компетентные органы с заявлением о понуждении поставщика к вступлению в договор.

Сфера использования двусторонне обязывающих плановых актов, еще недавно весьма распространенных в социалистических странах, сужается и сводится к некоторым специальным случаям. Вместе с тем в отдельных странах, например, в ГДР и Польше, начинает в последнее время шире применяться двусторонняя обязанность заключить договор, устанавливаемая не плановыми актами, а соглашениями ор-

239; «Комментарий к Положению о социалистическом государственном производственном предприятии», изд. «Юридическая литература», М., с. 170—171 и др. Позиция Госарбитража находит единодушную поддержку в теоретической литературе.

ганизационно-координирующего характера вышестоящих органов — именно с целью оптимизировать структуру договорных связей и добиться своевременного их оформления. По мере устранения дефицитов актуальность этой задачи, особенно в странах со значительной территорией и большим выбором вариантов «привязки» договорных отношений, будет, очевидно, возрастать. Поэтому вопрос о предпочтительной форме организации оборота в новых условиях (плановый акт, долгосрочное соглашение вышестоящих органов будущих партнеров и т. д.) представляет несомненный интерес для исследователя.

Остановимся на положении в отдельных странах — в последовательности, определяемой на этот раз усилением ограничений в выборе договорного партнера.

Что касается Венгрии, ситуация здесь достаточно ясна из сказанного выше в п. 3: обязанность вступить в договор поставки вводится только для поставщика.

Таково же общее правило в Чехословакии (§ 161, ч. I ХК). Однако обязанность, основанная на договоре о подготовке поставок, существует для обеих сторон (§ 116, ч. I ХК в редакции Закона № 138/1970)²⁵; двусторонняя обязанность предусмотрена также по импортным поставкам, если импорт был согласован с покупателем или его вышестоящим органом (§ 163 ХК).

В Польше по распределяемой продукции существует только односторонняя обязанность поставщика. В силу согласования поставок может быть установлена как односторонняя (для поставщика), так и двусторонняя обязанность вступления в договор, — если о том имеется прямое указание в соглашении. Двусторонняя обязанность может предусматриваться также по договорам между объединениями, определяющим время заключения и подробные условия договоров поставки, в которые должны вступать подчиненные предприятия; в отличие от согласования поставок, по таким договорам объединение несет полную имущественную ответственность за отказ предприятия от заключения договора²⁶.

²⁵ Интересно отметить, что за уклонение от заключения договора поставки потребительских товаров, на которые распространяется действие объявления Главного арбитра ЧССР от 28 декабря 1970 г., виновная сторона уплачивает другой штраф в размере 5% стоимости продукции, подлежащей охвату договором в силу договора о подготовке поставок. При этом обязанность заключить договор поставки не снимается.

²⁶ § 12 Инструкции от 7 октября 1966 г. (см. сноску 19). См. также М. Madey, *Umowa sprzedazy i dostawy w obrocie wspolczesnym*, в материалах конференции по правовой проблематике планирования и управления народным хозяйством в социалистических странах, состоявшейся в Институте права АН ПНР (Warszawa, 1969, s. 64—67, ротапринт).

Двусторонняя обязанность вступления в договор поставки возникает в Румынии, если запланированная продукция входит в номенклатуру, распределение которой осуществляется Советом Министров (в 1971 г.—113 позиций). Во всех других случаях, также если производственному плановому заданию сопутствует утверждение баланса, наступает лишь односторонняя обязанность поставщика²⁷.

В ГДР обязанность заключения договора поставки, вытекающая из актов планирования производства, планов закупки потребительских товаров, планов импорта является односторонней и возлагается на поставщика. Стоит отметить, что при импорте обязанной стороной оказывается, таким образом, внешнеторговое предприятие. Односторонняя обязанность поставщика наступает и при выделении т. наз. «балансовых долей» распределяемой продукции. Однако на основе кооперационного договора, заключаемого изготовителем конечного структуроопределяющего изделия с основными смежниками, и из координационного соглашения об организации поставок между органами среднего звена управления хозяйством возникает двусторонняя обязанность поставщиков и покупателей. При этом оба упомянутых вида соглашений детально предопределяют и время заключения, и содержание будущих договоров поставки (ассортимент, цены и их движение, технические и иные параметры качества и т. д.; вплоть до санкций)²⁸. Если учесть к тому же, что кооперационные договоры, а в значительной мере и координационные соглашения заключаются под прямым воздействием плановых и иных актов управления и структуроопределяющие задания охватывали в последние годы около 20% промышленной продукции страны, то станет ясным намерение сохранить жесткое регулирование структуры оборота в случаях, когда для достижения важнейших плановых целей желательно постоянное сотрудничество предприятий.

Двусторонняя обязанность заключения договора существует в ГДР также по экспортным поставкам. Она базируется на протоколе согласования, который подписывается балансовым органом и внешнеторговой организацией на основе полученных ими планов экспорта²⁹.

²⁷ Ст. ст. 3 и 4 Закона о хозяйственных договорах № 71/1969, а также разд. IV Директив Национальной конференции РКП (декабрь 1967) по совершенствованию руководства и планирования национальной экономики.

²⁸ См. источники, указ. в сносках 11, 12 и 15.

²⁹ Четвертое постановление СМ ГДР от 25 февраля 1965 г. по применению Закона о хозяйственных договорах 1965 г.—§§ 5 и 7 («Газетц-блатт», 1965, ч. II, с. 255). Для внешнеторгового предприятия предусмотрены льготные условия освобождения от обязанности.

В Болгарии плановые акты, точно определяющие объем поставки, порождают двустороннюю обязанность вступления в договор. Если актом устанавливается лимит, покупатель может отказаться от заключения договора на ненужную ему продукцию. Это правило, предусмотренное впервые в 1968 г., не воспроизведено в новейшем законодательстве 1970 г., но, видимо, продолжает действовать в силу самой природы лимитов, выдаваемых на дефицитное сырье и изделия. В литературе оно получило различное истолкование: по Ч. Големинову обязанность заключить договор поставки на основе лимита остается двусторонней, В. Таджер полагает, что это — обязанность лишь для поставщика³⁰. Обязанность, вытекающая из координационного договора, в том виде, как он урегулирован ныне, может быть, очевидно, лишь двусторонней.

В Советском Союзе отход от двусторонней обязанности вступления в договор поставки начался в 1962—1963 гг. и та же линия продолжена Положениями о поставках 1969 г.³¹ Однако в тексте Положений и предшествующих актов вопрос о характере этой обязанности прямо не решен; в литературе он вызывает разногласия³². Советское законодательство не указывает, что договор заключается по требованию покупателя, однако предоставляет ему право отказаться от выделенной плановым актом продукции производственно-технического назначения и ненужных или излишних потребительских товаров. Очевидно, признать обязанность двусторонней можно лишь при том условии, если допускается понуждение покупателя к вступлению в договор по требованию поставщика.

³⁰ Ч. Големинов, Упом. соч., с. 117—119, 134—135; В. Таджер, Договорът за доставка..., с. 24—25, 48.

³¹ См. постановление СМ СССР от 30 июня 1962 г. № 648 «О дальнейшем улучшении порядка заключения договоров на поставку продукции для материально-технического обеспечения предприятий и организаций» (СП СССР, 1962, № 12, ст. 94) и аналогичное постановление от 22 августа 1963 г., относящееся к поставкам товаров народного потребления (СП СССР, 1963, № 17, ст. 176).

³² За признание обязательства двусторонним высказались, например, О. С. Иоффе («Договоры в социалистическом хозяйстве», М., 1964, с. 17), М. И. Брагинский («Общее учение о хозяйственных договорах», Минск, 1967, с. 107—108), З. М. Заменгоф («Изменение и расторжение хозяйственных договоров», М., 1967, с. 47—48), а после издания Положений о поставках 1969 г. — В. Ф. Яковлева («Правовые вопросы специализации и кооперирования промышленности в СССР», автореф. докт. дис., Л., 1970, с. 16). Односторонний характер обязательства признают И. А. Танчук («Комментарий к Положению о социалистическом государственном производственном предприятии», с. 176—178), Н. И. Клейн («Особенности поставок товаров народного потребления», «Советское государство и право», 1970, № 1, с. 137) и др.

Как показывает анализ, такое право принадлежит поставщику не всегда.

В СССР действует неодинаковый порядок распределения продукции производственно-технического назначения и потребительских товаров. В первом случае (материально-техническое снабжение) наиболее распространенным актом распределения является наряд, направляемый органом снабжения в соответствии с выделенными покупателю фондами либо обеим будущим сторонам, либо поставщику и органу-фондодержателю, вышестоящему по отношению к покупателям и определяющему затем конкретного покупателя своим актом. Помимо адресатов, в наряде указывается групповой ассортимент и квартальные сроки поставки, с тем чтобы сами стороны согласовали между собой другие договорные условия.

Когда дополнительного согласования каких-либо условий не требуется, договор считается заключенным, если в десятидневный срок с момента получения наряда ни одна из указанных в наряде сторон не предложит другой определить дополнительные условия поставки, либо не заявит ей, органу, выдавшему наряд, и органу, которому был выделен фонд на продукцию, о своем отказе от наряда. Однако отказ поставщика разрешается лишь, если наряд был выдан с нарушением установленного порядка, и приобретает силу при условии отмены или изменения наряда выдавшим его органом (путем письменного извещения или молчаливого акцепта отказа). Таким образом, поставщик не освобождается от своей обязанности по одной только собственной воле. Напротив, покупатель может заявить об отказе от наряда, не приводя никаких мотивов. Даже если его заявление сделано с пропуском десятидневного срока, а договор поставки не был заключен в изложенном выше порядке, без дополнительного оформления, — обязанность покупателя вступить в договор арбитражной практикой не признается. Арбитраж мотивов отказа не проверяет и договорных отношений между спорящими сторонами не устанавливает³³. В этом случае указанный нарядом покупатель отвечает за ущерб, причиненный поставщику вследствие нарушения обязанности своевременно сообщить о своем отказе, но эта санкция относится именно к обязанности информационной.

Аналогично положение покупателя при другой форме распределения продукции материально-технического назначения. Это — т. наз. планы прикрепления покупателей к поставщи-

³³ Пункт 10 Инструктивного письма Госарбитража при СМ СССР от 29 июля 1969 г. № И-1-28 («Сборник инструктивных указаний Госарбитража», вып. 29, М., 1970, с. 26). См. также «Социалистическая законность», 1968, № 11, с. 91.

кам, устанавливаемые на длительный период. После выдачи партнерам плана прикрепления договор заключается по требованию (заказу) покупателя, представленному в соответствии с указанным в этом плане годовым объемом поставки и годовым производственным заданием покупателя. Если он заказа в срок не представит, поставщик не вправе добиваться заключения договора в принудительном порядке.

Сказанное позволяет придти к выводу, что поставка продукции производственно-технического назначения осуществляется на базе планового акта, влекущего одностороннюю обязанность вступления в договор — для поставщика.

Иначе обстоит дело при поставке потребительских товаров. Главной формой их распределения служит план прикрепления, составляемый на год, а при длительных хозяйственных связях и на более долгий срок, с указанием годового объема поставки и, иногда, поквартальной разбивки и группового ассортимента. Будущим партнерам высылаются извещение о прикреплении, на основе которого покупатель представляет детализированный заказ. Отказ покупателя от выделенной продукции возможен в том же порядке, что и при выдаче наряда, однако если не отказавшийся от нее покупатель будет затем уклоняться от вступления в договор, поставщик вправе через арбитраж понудить его к заключению договора. Арбитраж в данном случае проверяет, действительно ли товары ненужны или излишни, и лишь при подтверждении этого факта не устанавливает договорных отношений между сторонами³⁴. Такой порядок введен в интересах граждан, поскольку покупателем выступает не сам потребитель, а торгующая организация, которая хотела бы подчас избавиться от невыгодных для нее, но необходимых населению товаров.

По нашему мнению, поставка потребительских товаров основана на плановом акте, порождающем двустороннюю обязанность вступления в договор, с тем, однако, что обязанность покупателя возникает под условием возможного отказа от нее по воле самого обязанного лица и, даже если это условие не наступит, объем ее остается более узким, чем на другой стороне. По своему эффекту такая двусторонняя обязанность сильно сближена с односторонней.

5. *Обязанность заключить договор поставки с не определенным заранее партнером.* Если продукция не дефицитна, то, в принципе, покупатель имеет возможность разместить заказ без какого-либо принудительного механизма: либо потому, что выбранный им поставщик в равной мере заинтересован в договорном обеспечении сбыта продукции, либо, когда этот

³⁴ Н. И. Клейн, Упом. соч., с. 137.

поставщик загружен заказами,— путем выбора другого, свободного партнера. В реальной жизни ситуация осложнена. Во-первых, особенно в сравнительно небольших странах, поставщик может быть монопольным изготовителем данного вида продукции, тем более что улучшение промышленной структуры сопровождается созданием крупных специализированных производств. Монопольное положение поставщика может также возникнуть в результате централизации сбыта. При государственном регулировании цен не все заказы для него выгодны, в частности, по ассортименту, вследствие чего создается угроза искусственного дефицита. Во-вторых, не все поставщики равноценны для покупателей, что может обуславливаться разными обстоятельствами: качеством продукции, расстоянием, частными сроками поставок и т. д.

Не в каждом таком случае есть необходимость в директивной привязке договорных отношений на обоих полюсах. Однако интересы покупателя, сталкивающегося с монопольным поставщиком, нуждаются в особой защите, а выбор покупателей поставщиком, который получил заказы в объеме, превышающем его производственные возможности, целесообразно подчас контролировать, с тем чтобы структура его договорных связей отвечала не только его собственным, но и общегосударственным интересам.

Задача решается разными путями.

ГДР, Румыния и Чехословакия вводят обязанность поставщика заключить договор поставки по заказу покупателя, не определенного заранее плановым актом или соглашением организационно-координирующего характера, если потребность обоснована, а заказ выдан в пределах существующей или намеченной специализации поставщика, на обычных условиях и допускает выполнение в предложенные сроки на свободных мощностях. В случае отказа поставщика или возникновения разногласий по условиям договора преддоговорный спор может быть передан по заявлению одной стороны либо на рассмотрение вышестоящих органов по согласованию между ними, если стороны подчинены разным министерствам (СРР), либо на рассмотрение Госарбитража (ГДР, ЧССР) ³⁵.

³⁵ Закон о хозяйственных договорах СРР № 71 1969 г. (ст. ст. 4 и 10); § 119 ч. 3 ХК ЧССР в редакции Закона № 138/1970 (впервые эта норма была введена с 1 января 1970 г. § 82 п. 4 постановления Правительства ЧССР № 100/1966 в редакции постановления № 169/1969). См. также J. Vinš. Změny v právní úpravě plánovitého řízení národního hospodářství, «Arbitrážní praxe», 1970, № 2, s. 42—44. В ГДР указанная обязанность выводится из § 12 Закона о хозяйственных договорах 1965 г. в сочетании с § 14 Постановления СМ ГДР от 18 апреля 1963 г. о задачах и порядке работы Государственного арбитража, действующем ныне

Госарбитраж ГДР действует в контакте с вышестоящими органами сторон и балансовым органом, вправе, при необходимости, требовать принятия ими решений, в частности, по балансам, и может определять рациональную структуру (модели) договорных связей. Рост количества преддоговорных споров признается при этом закономерным и положительным явлением³⁶.

Конечно, обязанность поставщика в данном случае менее строга, чем в отношении покупателя, предписанного плановым актом или с соглашением организационно-координирующего характера: орган, решающий преддоговорный спор, учитывает доводы поставщика о хозяйственной нецелесообразности или невыгодности заказа для него, а не только о невозможности выполнения или противоречии заказа народно-хозяйственным интересам. Чехословацкое законодательство (§ 119, ч. 3 ХК) подчеркивает, что приоритет должен быть отдан договорам, обеспечивающим потребности, выделенные в государственном плане в качестве первоочередных; второе место отводится требованиям тех покупателей, запросы которых должно удовлетворять предприятие-изготовитель в соответствии с установленным предметом деятельности.

Юридически иная, но сходная по конечному эффекту конструкция применена в Польше. При отказе поставщика от вступления в долгосрочный договор поставки на нераспределяемую продукцию покупатель может сам или через свой вышестоящий орган обратиться к вышестоящему органу поставщика с просьбой о возложении на него обязанности заключить договор. Если на этом уровне просьба удовлетворена не будет, вопрос можно перенести на решение министров, по согласованию между ними. Здесь обязанность, нарушение которой дает покупателю право прибегнуть к помощи арбитража, возникает, собственно, из распорядительного акта, определяющего обоих партнеров; сами вышестоящие органы, в отличие от Румынии, договорных отношений меж-

в редакции постановления от 12 марта 1970 г. (переопубликованный сводный текст — «Гезетцблатт», 1970, ч. II, с. 209). См. §§ 3, 7, 8а, 18 и 25в этого постановления. В литературе см. Н. Such, Op. cit., S. 260—264.

Румынское законодательство предусматривает, что на предприятие, уклоняющееся от выполнения обязанности заключить договор, из какого бы основания она ни возникала, может быть наложен поступающий в доход бюджета штраф в размере от 1000 до 7000 лей (ст. 24 Закона № 71/1969 и ст. 34 постановления № 306/1970).

³⁶ G. Weidlich. Zum Abschluß von Liefer- und Leistungsverträgen im ökonomischen System des Sozialismus, «Wirtschaftsrecht», 1970, № 10, S. 577—579.

ду сторонами не устанавливают³⁷. Однако уже на стадии поступления заказа положение сторон не одинаково: покупателя нельзя подвергнуть какому-либо внешнему воздействию, если он по тем или иным причинам договора не заключит, тогда как мотивы поставщика могут быть проверены по требованию покупателя³⁸.

Характерно, что приведенные варианты решения проблемы используются, главным образом, в странах, где существует система балансовых органов. Поскольку балансовым органом является обычно комбинат, объединение или министерство, в ведении которых сосредоточены основные изготовители данного вида продукции,— по всем важным спорам о заключении договора поставки балансовый орган либо принимает решение в качестве вышестоящего органа поставщика, либо привлекается к участию в принятии решения. Таким образом, обеспечивается рациональное раскрепление заказов с учетом их важности, загрузки и перспектив развития поставщиков, сокращения пробега продукции и т. д., то есть, в конечном итоге, исходя из народнохозяйственных интересов.

В связи с этим можно отметить, что в 1962 г. в Советском Союзе к ведению арбитража были отнесены споры о понуждении заключить договор на поставку нераспределяемой продукции³⁹. Однако при существующем в СССР порядке организации товарооборота это нововведение оказалось неудачным. Арбитраж должен был, по существу, подменять планирующие органы и определять направление договорных связей поставщиков, не располагая для того достаточной информацией. С изданием Положений о поставках 1969 г. указанное правило утратило силу.

Для поставщика сохранена, однако, обязанность вступления в неплановый договор при наличии сложившихся длительных хозяйственных связей, и в этих обстоятельствах допускается понуждение через арбитраж⁴⁰. Адресат обязаннос-

³⁷ §§ 7—8 постановления СМ ПНР от 10 июля 1970 г. № 99.

³⁸ В советской науке сформулирован принцип приоритета интересов торговли (покупателя), опирающийся на требования основного экономического закона социализма (см. В. А. Язев. Правовые формы хозяйственных связей промышленности и торговли. Автореф. докт. дисс., М., 1970, с. 4—5). Очевидно имело бы смысл проследить действие этого принципа также в зарубежных социалистических странах.

³⁹ Пункт 13 постановления СМ СССР от 30 июня 1962 г. № 648.

⁴⁰ Пункт 11 Положения о поставках продукции, п. 9 Положения о поставках товаров. Ср. также п. 30 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии и п. 10 Постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 4 октября 1965 г. № 729 (СП СССР 1965, № 19—20, ст. ст. 153—155). О практике применения этих норм — см. Научно-практический комментарий арбитражной практики, вып. 3, с. 46—50.

ти заранее определен для поставщика фактическим положением вещей, но не актом управления, и содержание обязанности уже, а основания освобождения от нее шире, чем в том случае, когда она базируется на плановом акте. Аналогичная норма есть в венгерском законодательстве ⁴¹.

При наличии общей обязанности поставщика заключить договор с не определенным заранее партнером проблема специальной защиты покупателя от злоупотреблений фактической монополией со стороны изготовителя или сбытовой организации либо снимается законодателем (ГДР, Польша, Румыния), либо решается введением дополнительных к этой обязанности мер, охраняющих покупателя на случай навязывания ему «несообразных» договорных условий (§ 119а ХК ЧССР, введенный законом № 138/1970). В СССР эта проблема не является острой: во-первых, преобладающая часть товарооборота между хозяйственными организациями по-прежнему охватывается плановым распределением, а, во-вторых, в советской промышленности благодаря ее масштабам имеется сравнительно большая возможность выбора поставщиков.

В Венгрии и Болгарии, как и в Чехословакии, особо предусматриваются «антимонопольные» мероприятия.

В Венгрии обязанность поставщика заключить договор по заказу не определенного заранее покупателя, кроме указанного выше случая (длительные связи), не вводится, но соглашение между поставщиками о разделе рынка допускается лишь с разрешения вышестоящих министерств, выдаваемого по согласованию со всеми заинтересованными министерствами ⁴². Цель состоит в том, чтобы обеспечить покупателю свободу выбора партнеров.

В Болгарии упомянутая обязанность устанавливается, когда организация производит или поставляет дефицитную продукцию ⁴³ либо является единственным изготовителем или поставщиком.

Кроме того, если организация-«монополист» пытается еще при составлении плана использовать свое положение во вред общественным интересам, Комитет хозяйственной координации может предписать ей дополнительно обязательные условия реализации продукции ⁴⁴. В этом случае, однако, будут указаны оба партнера.

⁴¹ § 10 распоряжения Правительства ВНР от 20 августа 1967 г.

⁴² § 9 распоряжения Правительства ВНР от 20 августа 1967 г.

⁴³ Пункт 4.5. Распоряжения о договорах.

⁴⁴ Пункт 38.2 Распоряжения о планировании.

6. *Роль договоров поставки в формировании планов хозяйственных организаций.* Мы остановимся на этом вопросе лишь в той мере, в какой он связан с темой работы.

Чем шире применение плановых актов в качестве предпосылки заключения договоров поставки, тем уже воздействие заключенных договоров на формирование плана предприятия. И являясь повсюду одним из инструментов планирования, хозяйственные договоры играют в разных странах далеко не одинаковую роль в процессе составления производственных планов.

По характеру влияния на план хозяйственной организации договоры можно было бы подразделить следующим образом:

— договоры, заключаемые на основании и во исполнение плановых заданий и способствующие уточнению и конкретизации планов объединений и предприятий;

— договоры, заключаемые в предплановый период и учитываемые при составлении балансов и распределении продукции плановорегулирующими органами, которые в свою очередь могут выносить решения, приводящие к отмене или пересмотру этих договоров, после чего окончательно верстается план предприятия или объединения;

— договоры, заключаемые в предплановый период, составляющие основу планов предприятий или объединений и не подлежащие отмене или изменению по решению плановорегулирующих органов.

Немаловажен также период, на который заключаются договоры, так как в зависимости от его продолжительности воздействие оказывается на пятилетние или годовые планы.

С учетом всех факторов — удельного веса плановых договоров в договорно-хозяйственных связях предприятий и объединений, предписанного времени оформления договоров поставки и устойчивости их по отношению к последующим плановым актам, а также сроков действия договоров, обеспечивающих основную производственную программу, — можно разграничить три группы стран.

К первой принадлежит Венгрия. Заключенные договоры образуют здесь основу как годовых, так и среднесрочных планов предприятий. Лишь очень небольшая их часть складывается под влиянием директивных заданий государственного плана или актов распределения. Изменение и прекращение договоров государственными органами по общему правилу не производится. В то же время плановые экономические инструменты воздействия на производство и рынок в начальный

период реформы не приобрели еще стабильности, в результате чего сдерживается применение долгосрочных договоров⁴⁵.

В ГДР, Польше, Румынии, Чехословакии договоры поставки, наряду с координационными соглашениями, согласованием поставок, договором о подготовке поставок, служат важнейшим источником при составлении годовых производственных планов. В ГДР и Польше взят курс на применение преимущественно долгосрочных договоров, заключаемых на весь период действия пятилетнего плана или осуществления поставок. В Румынии и Чехословакии договоры, главным образом, устанавливаются на год, но еще на стадии разработки плана. В ГДР, Польше и Румынии обеспечивается взаимодействие хозяйственных договоров с системой балансов: договоры, в особенности, на нераспределяемую продукцию, служат предпосылкой балансирования и, в свою очередь, подвержены влиянию принятых по балансам решений. Этот процесс идет непрерывно и способствует с одной стороны, формированию государственных планов, а, с другой, корректировке производственных планов хозяйственных организаций исходя из наличных ресурсов народного хозяйства и ранжирования целей и потребностей.

В странах третьей группы — Болгарии и СССР — значительная часть договорных связей по поставке складывается на основе плановых актов с годичным сроком действия. Вместе с тем, в СССР акты распределения, на которых базируются договоры, должны, в принципе, исходить из годовых заданий перспективного плана и сообщаться предприятиям до утверждения уточненных годовых заданий по производству. При установлении этих заданий заключенные договоры подлежат учету. Хотя такой порядок полностью в практику не внедрен, можно сказать, что договор и здесь служит средством не только уточнения и конкретизации, но и формирования годовых производственных планов. В особенности это касается ассортимента, поскольку в развернутом виде он определяется договорами.

Действующее болгарское законодательство также не предписывает предприятиям вступать в договоры лишь после выдачи плановых заданий и допускает заключение договоров в предплановом периоде, если ясно, кто и в каком объеме будет осуществлять поставку, и следовательно, договор будет содействовать составлению реального плана и эффективному его выполнению⁴⁶.

⁴⁵ А. Н а г м а т х у, *Op. cit.*, pp. 43—45.

⁴⁶ Пункт 3.3 Распоряжения о договорах. См. также Ч. Г о л е м и н о в, Нови моменти в нормативната уредба на договорните отношения между социалистическите организации («Правна мисъл», 1969, № 1, с. 41—42).

Таким образом, прямое влияние договоров на производственные планы хозяйственных организаций, функция договора как инструмента планирования, существуют также в Болгарии и Советском Союзе, правда, в меньшей степени, чем в других странах.

Мы не думаем, что та или иная из описанных моделей, взятая абстрактно, в отрыве от существующих в стране условий, может быть признана передовой или устарелой. Видимо, решающими экономическими факторами при выборе варианта выступают, прежде всего, мера уравновешенности рынка и масштаб потребности в перестройке производственной структуры народного хозяйства. Нельзя сбрасывать со счета и объем народного хозяйства страны, поскольку с возрастанием объема увеличивается сложность управления и проведение широких экспериментов требует вдвойне осторожного подхода.

Кандидат юридических наук
С. А. ПЯТКИНА

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ШКОЛА ПРАВА О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Социологическое направление в праве сложилось в первое десятилетие XX в. и представляет собой реакцию буржуазной правовой идеологии на стихийные процессы изменения, происходящие как в базисе, так и в надстройке в эпоху государственно-монополистического капитализма.

В период промышленного капитализма правовая система и правовая идеология в целом находились в соответствии с экономическим базисом. Тогда объектом внимания юристов была система установленных правовых норм. Нормы права, рассматриваемые как совокупность велений о должном со стороны государства, изучались изолированно как самостоятельное целое.

Господствующая правовая теория той эпохи — юридический позитивизм — считала своей задачей формулировать на основе изучения норм права юридические понятия, строить систему взаимосвязанных юридических конструкций. Однако на рубеже XX века подобное «юридическое мышление» оказалось неспособно удовлетворительно выполнять классовые функции правовой идеологии применительно к новым условиям времени.

Такие факторы как вмешательство буржуазного государства в экономику, технический прогресс, процессы урбанизации, усиление политической роли рабочего класса, определили изменения в правовой надстройке капитализма XX века. Особое значение имело возникновение первого социалистического государства¹.

В лице социологического направления, объявившего, что оно порывает с «юридическим мышлением» во имя социологи-

¹ В. А. Туманов, Буржуазная правовая идеология, «Мысль», М., 1971 г. См. также Кальман Кульчар. Социализм в буржуазной теории права. Критика современной буржуазной теории права. «Прогресс», М., 1969, с. 31—73.

ческого мышления, буржуазная наука о праве сделала попытку создать более оперативную и эффективную теорию. Рассматриваемая теория начинала с обещания изучать право с «функциональной» стороны (т. е. функций права в обществе), исследовать взаимодействие права с другими социальными институтами, познать право как социальный факт².

Все, однако, ограничилось защитой свободы судебной практики. В период социальных потрясений буржуазная правовая идеология должна была оправдать стремление буржуазии «избавиться от ею же созданной и для нее ставшей невыносимой законности»³.

Поскольку судебная практика заключала в себе возможность стихийного приспособления правовой надстройки к потребностям нового этапа развития капитализма, социологическое направление стало теорией этой практики. Эрлих в Австрии, Канторович в Германии, Холмс в США, Гредескул в России уже в первое десятилетие XX века призвали создать понятие «живого права» как подлинного права в отличие от «права в книгах», т. е. в нормах, сформулированных в результате государственного правотворчества. Так, Эрлих предлагал считать позитивное право производным, вторичным, поскольку в действительности судьи и чиновники выносят свои решения, основываясь не столько на нормах права, сколько на самих фактах действительности⁴.

Однако наибольшее число приверженцев рассматриваемая теория нашла в США. Можно утверждать, что в период с 20-х до конца 40-х годов социологическая школа права была там, по сути дела, официальной правовой доктриной. Положение ее упрочивалось и тем, что ее официально исповедовали и пропагандировали ряд членов Верховного Суда США — Холмс (еще в начале века), затем Кардозо, Грэй, Франкфуртер⁵.

Право не только совокупность норм. «Оно содержит правила и принципы, понятия, образцы поведения и решения, но оно также доктрины и мысли профессионалов и профессиональное поведение тех, кем они применяются» — писал веду-

² Roscoe Pound, *Interpretations of Legal History*, N.—H., 1923, pp. 152—153; Ег о же, *Social Control through Law*, Cambridge, 1942, pp. 144—149.

³ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 20, с. 16.

⁴ E. Ehrlich, *Grundlegung der Sociologie des Rechts*, Wien, 1911, S. 7—10.

⁵ В данной статье не рассматривается размежевание европейской школы «свободного права» от социологической школы в США, хотя определенная обособленность европейского направления сохраняется в современной буржуазной идеологии. См. H. Schmidt, «Das Prinzipielle» in der *Freirechts-Bewegung*, Bonn, 1968, S. 7—10, 63—65.

щий теоретик социологического направления в первой половине XX в. Паунд⁶.

Итак, правом объявлялось также поведение судей и других официальных лиц, связанных с осуществлением правопорядка. Аналогичным было и понятие, выдвинутое Кардозо: интересы «могут предписать судье обязанность прокладывать путь новым курсом, выразить новую точку зрения, отправляясь от которых за ним пойдут другие судьи. Если вы спросите, какой из интересов перевешивает, я могу только ответить, что судья должен добыть свое знание об этом точно так же, как его добывает законодатель»⁷. Апеллируя к «жизненным интересам», к «потребностям жизни», социологическая теория стремилась приучить широкое общественное мнение смотреть на произвольное обращение с установленным правом как на нечто естественное. Такие теоретики как Фрэнк, Грей, Ллевеллин вообще, игнорируя право как совокупность норм, поддержали утверждение Холмса, что «право — это то, что делают судьи»⁸.

Исходные установки, несмотря на обновление имен, представляющих на сегодняшний день социологическое направление в праве, сохраняются и в настоящее время. Вслед за Паундом формулируются программы социологического исследования права, хотя современные его сторонники признают, что социологическая школа отнюдь еще не решила своих задач и сближение социологии с правом еще не достигнуто⁹.

Высказываясь относительно методов социологического направления в настоящее время, Селзник признал, что социология в праве еще не поднялась до широких теоретических обобщений. Селзник определил прежние этапы социологического направления как периоды накопления фактического материала, для осмысления которого нужна разработанная научная теория¹⁰.

По-прежнему при определении права Стоун, Парсонс, Козн, Бредмейер повторяют за Паундом, что с «функциональной стороны» право — средство контроля над борьбой интересов в обществе. По-прежнему в социологической «теории»

⁶ Roscoe Pound, *Social Control through Law*, p. 40.

⁷ B. N. Cardozo. *The Nature of Judicial Process*. N.—H., 1966, p. 113.

⁸ Gray. *Nature and Sources of Law*. N.—Y., 1961, pp. 94—95.

⁹ Thomas Cowan. *What Law Can Do for Social Science*, В сб. «Law and Sociology», Glencoe, Free Press, 1962, p. 91.

¹⁰ Ph. Selznick. *The Sociology of Law*, В сб. *Sociology today*, Ed. by R. V. Merton, 1959, pp. 116—117.

самой ясной моделью права признается действующая судебная система ¹¹.

И это откровенное отождествление права с буржуазной судебной машиной до конца раскрывает глубочайшие качественные изменения в сторону реакции, которые происходят в буржуазном обществе периода империализма. Ведь судебная система в эксплуататорском государстве всегда является одной из наиболее «отлаженных» частей буржуазного механизма. Соответственно и методология социологов в праве свелась к «поведенческой» (бихевиористской) теории об изучении конкретного поведения конкретных судей в процессе принятия решений.

Предпринимаются попытки создать «социальную модель» процесса принятия решений. Это сделано, например, Лассвеллом, которого поддержал специалист в области политической теории Джемс Робинсон, на методическом и методологическом симпозиуме по вопросам изучения и преподавания права, проведенном в США в 1966 г. ¹² Как продолжение эмпирического изучения процесса поведения того, кто выносит решение, Лассвелл делит этот процесс на семь стадий. Каждая стадия фиксирует деятельность органа, участвующего в принятии решения, и потому носит функциональный характер. Процесс принятия решения начинается со стадии, которую Лассвелл определяет как стадию информации. На этой стадии выдвигаются определенные требования, относительно которых должно быть вынесено решение, обеспеченное санкцией. Лассвелл подчеркивает, что в процессе вынесения решения властноуполномоченным органом участвуют как сторонники, так и противники принятия решения.

Вторая стадия связана с обсуждением вариантов возможного решения и выражается в деятельности компетентных комитетов, комиссий и т. д. Она носит рекомендательный характер. Третья стадия фиксирует принятие властноуполномоченным органом решения, снабженного санкцией в случае неповиновения. В качестве примера автор приводит «слушание рекомендаций, которые исходят от соответствующего комитета, а затем конечные дебаты и голосование законодательного органа». Однако принятое решение может быть оспорено, обжаловано, поэтому четвертая стадия связана с при-

¹¹ G. Stone. *Legal System and Lawyer's Reasoning*, Sydney, 1964, pp. 165—169, 186—189; H. Bredmeier, *Law as an Integrative Mechanism*, сб. *Law and Sociology*, pp. 73—74, 82, 84.

¹² *The Law School Tomorrow. The Projection of ideal*, Symposium, Ed. by David Haber and Julius Cohen, New-Brunswick, 1968, pp. 90—102, 143—146.

несением обжалования, а пятая с деятельностью органов, уполномоченных на пересмотр вынесенного решения. Шестая стадия — это отмена или окончательное утверждение поставленного решения. Седьмая включает оценку исследования: является ли принятое решение в действительности злом или благом и тем самым определяется воздействие права на общество.

Лассвелл и вслед за ним Робинсон подчеркивают, что предложенная модель стадий вынесения решения применима к любому социальному институту общества (будь это семья, религиозная организация, просветительное учреждение или государственный орган). Причем процесс вынесения конкретного решения не всегда охватывает все семь стадий.

Робинсон добавил, что выделенные Лассвеллом стадии принятия решения применимы не только к процессу вынесения решения в целом. Каждая стадия может в свою очередь подразделяться на перечисленные этапы. Робинсон отметил, что эти стадии очень полезны для анализа деятельности такого органа как Конгресс, т. е. законотворческой деятельности.

Буржуазная социология не может игнорировать социальные конфликты в своем обществе. Лассвелл признает, что процесс вынесения решения всегда сопровождается борьбой его сторонников и противников. Каждое вынесенное решение — это «успех или неудача отдельных лиц, фракций, программ и стратегий». Например, «либералов» против «консерваторов», «голубей» против «ястребов». Разумеется, Лассвелл, как и другие буржуазные социологи, не выделяет фундаментальных классовых противоречий современного буржуазного строя. Однако вынесенная за скобки этих противоречий предлагаемая модель слишком схематична. Это не «социологизация», а «логизация» процесса вынесения решений. Предельно абстрактная модель Лассвелла равно применима и к судебной тяжбе двух конкретных лиц и к законотворческому процессу, сопровождающемуся борьбой партий классово-антагонистических по своему характеру, а также внутри-классовых буржуазных партий и группировок.

Марксистская социология требует раскрывать при изучении социальных процессов классово-социальные стороны, конкретизировать их цель через сущность социальных интересов, раскрывать объективно необходимые общественные закономерности принятия социального решения. Разумеется, познание таких явлений возможно лишь при накоплении обширнейшего фактического материала и осмыслении его с учетом законов общественного развития. (Примечательно, что при обсуждении доклада Лассвелла участники дискуссии

выразили сомнение, является ли по существу эта модель социологической, с. 131, 151, 161, 168).

Признание правом явлений, которые находились за рамками официального процесса правотворчества, потребовало от сторонников социологического направления пересмотра теории источников права. Определенные основы для доктрины неформальных источников права были заложены Роскэ Паундом в его статье «Теория судебного решения», где он выдвинул идею о праве на существование наряду с официальными (формальными) источниками права неформальных (господствующее в обществе представление о справедливости, индивидуальное представление судьи о справедливости, принципы политики). «Судья,— утверждал Паунд,— всегда черпает свое решение из большего числа источников, а не только из формальных»¹³. Идея о правомерности изменения установленных юридических норм, идея об оправданности противопоставления официальных источников права неофициальным в наиболее резкой форме была выражена «реалистами» (Грэм, Фрэнком, Ллевеллином). Наиболее последовательно ее осуществил Грэй. По его мнению, правом являлись только нормы, официально установленные судьями при решении дел. Источниками же этих решений, по мнению Грэя, являются определенные правовые и неправовые материалы, на которых основываются судьи, формулируя нормы, которые образуют право. Пять таких источников перечислено Грэм: 1) акты законодательных органов; 2) судебный прецедент; 3) заключения экспертов; 4) обычаи; 5) принципы морали и политические аксиомы. Причем от личного усмотрения судей зависело, какому из перечисленных источников права отдать предпочтение. «Понятие, которому суды отказываются следовать, не является правом»,— утверждал Грэй¹⁴.

Современный вариант социологической теории источников права мы находим у Боденхеймера, который причисляет себя к последователям Грэя, но делает определенные оговорки. Боденхеймер не разделяет понятия права, сформулированного Грэм. Как уже отмечалось, современные последователи социологического направления включают в понятие права и нормы. По сравнению с Грэм Боденхеймер предлагает расширить количество так называемых формальных источников права¹⁵. Однако он солидарен с дефиницией источника

¹³ «Harvard Law Review», 1923, p. 36.

¹⁴ Gray, Op. cit., pp. 94—95, 100, 104.

¹⁵ E. Bodenheim. Jurisprudence, the philosophy and method of the law. Harv.—Mass.—Cambr., 1962, p. 210. Более развернутый анализ понятия права у Боденхеймера дан в работе О. Иваненко «Правовая идеология американской буржуазии», Казань, 1966.

права у Грзя: «...источники права — это материалы, на основании которых легитимно основываются правовые решения». Боденхеймер разделяет источники права на формальные и неформальные. Под формальными источниками права понимаются в соответствии с установившейся юридической традицией «источники, которые имеются в четких текстуальных формулировках, воплощенные в исходящих от власти документах». Отличительная черта акта законодательства также и в том, что он установлен раньше возникновения регулируемых им действий. Боденхеймер признает вторичный характер судебного правотворчества по сравнению с законотворчеством. О прецеденте он заявляет, что словесная формулировка установленного прецедента воспринимается судьями слишком некритически. Американский социолог полагает, что судья, постановляя решение, может усмотреть, что установленная в более раннем казусе норма права была слишком широка, либо слишком узка, слишком неточно или неквалифицированно сформулирована. Поэтому судья должен иметь возможность корректировать словесное выражение принципа, сформулированного в прецеденте.

Сторонники позитивистского направления видят в неизменном следовании судей сформулированному прецеденту гарантию стабильности правовой системы. Боденхеймер не склонен оценивать такую стабильность положительно. Однако это ни в коей мере не означает критического отношения Боденхеймера к прецеденту как к источнику права. Независимо от того, признают ли буржуазные юристы косность данной формы права или занимаются его апологетикой, ценность прецедента как источника права не подвергается сомнению. В отношении Боденхеймера к прецеденту ясно проступает «социологическое наследство»: предшествующая норма не должна сковывать судебное правотворчество в каждый данный момент.

Неформальными источниками права Боденхеймер предлагает считать «юридически значимые материалы и установления, которые не получили авторитетного или, по крайней мере, точно выраженного формулирования и воплощения в формально определенном правовом документе». В число неформальных источников Боденхеймер предлагает включить «стандарты справедливости, основания, вытекающие из сущности вещей (*Natura Regum*), личное понимание справедливости, общественные, политические, моральные убеждения, социальные тенденции и обычаи». Боденхеймер заявляет, что он не согласен с позитивистами, отрицающими за перечисленными социальными явлениями значение источников права. Он лишь готов признать вторичный характер перечисленных им

неформальных источников права, поскольку в случае, когда формальный источник права содержит ясный ответ на правовую проблему, нет необходимости в неформальных источниках.

Однако, по словам Боденхеймера, существует ряд ситуаций, в которых формальные источники необходимы. Прежде всего в случае отсутствия в формальных источниках права ясного ответа о решении правовой проблемы, в случае различных интерпретаций или пробела в праве. Наконец, возможен конфликт с фундаментальными принципами справедливости, который возник бы при применении формального источника права. В перечисленных случаях, утверждает американский теоретик, применение неформальных источников обязательно.

Основное место среди неформальных источников права Боденхеймер отводит принципам справедливости. Характерно, что само понятие справедливости не раскрывается как самоочевидное. Боденхеймер лишь отмечает, что понятие справедливости всегда широко использовалось правосудием, так как право — «институт, призванный обеспечить мир, порядок и стабильность в обществе». Согласно Боденхеймеру, данный неформальный источник права вступает в силу в двух ситуациях. Первая, когда в случае пробельности в праве судья решает дело, основываясь на принципах справедливости. Более сложна другая ситуация, когда налицо закон, явно расходящийся с принципами справедливости. В этом случае, утверждает Боденхеймер, формальный источник права должен быть заменен неформальным. Выдвигая принципы справедливости как нечто настолько самоочевидное, что не нуждается в определении, Боденхеймер, разумеется, приписывает справедливости всеобщее однозначное понимание в обществе. Но справедливость — категория этическая. И в буржуазном обществе с антагонистическими классами объективно невозможна единая система моральных принципов.

Характерно, что когда Боденхеймер ставит вопрос о коллизии принципов справедливости с законом, он подчеркивает, что для демократического общества это нетипично (подразумевается современный капиталистический мир). Однако именно США в первую очередь демонстрируют свою неспособность обеспечить элементарную справедливость даже силой закона. Законы, пытающиеся в какой-то мере ликвидировать расовую дискриминацию, установить «справедливое» распределение доходов (налог с доходов монополий), остаются в правовой действительности буржуазного государства воистину «правом на бумаге», и торжествует «живое право» капиталистической действительности. Более того, именно

против законов, стремящихся хотя бы в какой-то мере ограничить крайне реакционные силы, выдвигается идея справедливости.

В этих условиях утверждения о справедливости как об источнике права, независимо от субъективных устремлений Боденхеймера, служат реакции. Наряду с этим Боденхеймер пытается утвердить в широком общественном мнении иллюзию, будто действующее законодательство в капиталистическом обществе постоянно пребывает под неким высшим контролем справедливости. Примечательно, что американский социолог даже не ставит вопроса о возможности оперативного изменения отживших норм права через формы законотворческого процесса. Таков типично «социологический» подход к проблеме.

Остальные неформальные источники права, перечисленные Боденхеймером, фактически являются разновидностями основного источника — справедливости.

«Социологическая» интерпретация источников права у этого теоретика состоит в том, что он считает формальными источниками права только те, которые созданы непосредственно государственными органами. Неформальные же источники создает общество. Общественный обычай, подчеркивает Боденхеймер, это всегда «новое живое право». И такое право в коллизии со статутом может его игнорировать (Ук. соч. с. 323—324).

Так, начиная с внешнего пиетета по отношению к установившемуся законодательству, сторонник социологического направления неизменно заканчивает выводом, разрушительным для стабильности правовых норм. Как можно видеть, теория источников права, предложенная Боденхеймером, вытекает из данного им определения права. Согласно ему, право — это синтез порядка и справедливости, создаваемый совместно государством и обществом. Причем, если государство — олицетворение порядка, то справедливость — общественное достояние. Как отмечалось выше, манипулирование понятием справедливости дает возможность реакции в нужных случаях оставаться в стороне неугодное ей законодательство.

Принципиальным положением марксизма является, прежде всего, признание государства не «произвольным творцом права», а творцом, выражающим и проводящим в жизнь волю господствующего класса в данном обществе. Поэтому, признавая, что всякое право возникает в результате правотворческой деятельности государства, марксистская теория не противопоставляет государство обществу, а видит в нем одну из господствующих сил общества, точнее — орудие господствующих классов.

Силой, порождающей право, всегда выступает государство, но не «само по себе», а выражая интересы и волю определенной части общества — господствующего класса. Правила, не установленные и не санкционированные государством, принятые без его поручения, т. е. возникшие помимо воли государства, относятся к другим видам социальных норм.

Влияние социологического направления ощущается и в теориях, авторы которых внешне не примыкают к социологической школе права. Так, работа американского исследователя Джордена «Теория законодательства» стоит несколько особняком среди буржуазных исследований о правотворчестве. Однако влияние социологического направления в его творчестве весьма ощутимо. Обычно буржуазные теоретики XX века избегают постановки проблемы воли в праве и правотворчестве. Джорден рассматривает именно данную проблему, но методология, избранная им, и предложенное решение откровенно метафизические. Эта методология представляет довольно причудливую смесь гегельянских влияний с традициями американского правового реализма. Излагая свои взгляды, он подчеркивал, что стремится выйти за рамки узко юридического исследования правотворчества¹⁶.

Термин «законодательство» используется Джорденом как синоним «правотворчества». И Джорден особенно подчеркивает, что в своем исследовании он не рассматривает сущность, функции и процесс законодательства в его традиционном значении: «В очень узком смысле законодательство относится к специфическим функциям власти» (с. 107). Такой узкой точке зрения Джорден противопоставляет понятие «законодательства» в широком смысле, включающего в себя «все действия и процессы, посредством которых публичная воля выражена или реализована» (с. 355). Законодательствование рассматривается как основная организующая сила действительности.

Правотворчество — процесс волевой и осознанный. В этом для Джордена сущность правотворчества, которое носит комплексный характер и состоит из трех стадий. По словам Джордена: «Думать о философии права с точки зрения правотворчества или законодательствования — означает рассматривать объективированные способы воплощения воли». И фундаментальный вопрос, «как воля получает свое выражение, как она объективируется и что делает эту волю эффективной» (с. 102). Однако методологические приемы исследования, которыми Джорден попытался разрешить названные проблемы, предопределили неудачу в познании такого явления, как правотворчество.

¹⁶ Jordan. Theory of Legislation, Second ed. Boston, 1954.

Под первым этапом правотворчества Джорден понимает процесс формулирования права законодательным органом. Вся специфику правотворчества на этой стадии Джорден видит в том, что правотворчество — результат умственного труда: результат деятельности человеческого сознания. И только под таким углом зрения, изолированно от всех других характеристик Джорден начинает исследование правотворчества. По его словам, сущность первого этапа правотворчества, «философски рассматриваемая, заключается в детерминировании целей в чисто мыслительной форме» (с. 104). Поэтому Джорден определяет первый этап как спекулятивный, поскольку процесс формулирования права — чисто интеллектуальный и рациональный процесс, а законодательный орган представляет собой спекулятивный орган. Основной метод действия на первом этапе правотворчества — это обсуждение, дискуссия, дебаты. С помощью таких средств, подчеркивает Джорден, индивидуальное сознание выполняет законодательную функцию, которая состоит в способности спекулятивно определять цели, принципы, нормы.

Изолировав умственную деятельность по формулированию содержания норм права. Джорден указывает, что этот этап правотворчества должен быть дополнен следующим волевым этапом. Согласно Джордену, сформулированное в результате умственной деятельности правотворческое долженствование не обладает силой, способной воплотить «то, что должно быть» в «то, что есть» на практике. Правотворчество и право неизбежно должны быть поддержаны социально организованной силой. Эта сила воплощена в волевой деятельности социальных организаций в обществе. Оба этапа правотворчества, по идее автора рассматриваемой теории, не могут существовать друг без друга, так как взаимно друг друга дополняют. Сформулированные цели и нормы без волевой деятельности социальных институтов не могут реализоваться, они — абстрактное, спекулятивное долженствование. В свою очередь, волевая деятельность социальных институтов неспособна сама определить цели и сформулировать нормы, она — «слепа» по отношению ко всеобщему. Джорден утверждает, что дополнение первого этапа правотворчества вторым превращает норму из возможного в действительное. Только через учреждения общества проявляется власть, только они могут действовать публично. И лица, действующие в рамках учреждений и от их имени, — это «институционализированные индивиды». Рассматривая волевою деятельность изолированно, Джорден, в отличие от других буржуазных теоретиков, уловил необходимость организационной оформленности воли в правотворчестве и праве.

Однако ставить вопрос о выявлении воли в правотворчестве через организации, игнорируя классовую сущность социальных организаций,— таков метод буржуазных исследователей.

М. А. Аржанов справедливо обратил внимание на методологическую ценность для правовых исследований следующего ленинского положения: «Каким же образом определить волю широкого слоя в несколько сот тысяч или в несколько миллионов человек? Абсолютно невозможно определить волю широкого слоя, если он не организован в одну организацию»¹⁷. Выразителями классовой воли В. И. Ленин считал политические партии, иные союзы и общества, прессу, наконец, такие политические процессы как выборы в парламент.

Научная несостоятельность концепции Джордена состоит в том, что он методологически ненаучно разъединил при изучении правотворчества сознание и волю. Воля — активная форма человеческого сознания. Советская правовая наука, изучая волю в праве и правотворчестве исследует те аспекты воли как активной формы общественного сознания, которые определяются как классово-социальные.

Правотворчество таким образом сразу же проявляется как единый интеллектуально-волевой процесс, организационно оформленный государством.

То обстоятельство, что носителями воли являются конкретные люди, не делает выраженную в правовых нормах волю и сам волевой процесс их выражения субъективным и произвольным. «Воля, выраженная в праве, независимо от того, сознают это или нет лица, осуществляющие нормотворческую функцию в законодательном органе, носит всеобщий и общеобязательный характер»¹⁸.

Еще одна характерная черта предложенной американским теоретиком второй стадии правотворчества требует рассмотрения. Джорден стремится утвердить мнение, что вышедшие из рук законодателя законы — представляют собой еще незаконченный результат умственной деятельности, которому предстоит еще войти в контакт с действительностью. Второй этап — это испытание права практикой. Его Джорден называет экспериментальным. На указанном этапе право как и любая вещь (любой механизм) после своего создания должно быть проверено опытом, который «определяет его пригодность как нормы» (с. 386—387). Испытывает право система

¹⁷ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 24, с. 36.

¹⁸ С. Н. Братусь, Ленинские идеи о советском праве и социалистической законности. В сб. Роль В. И. Ленина в становлении и развитии советского законодательства, «Юридическая литература», М., 1969, с. 27.

«административного механизма», куда Джорден включает государственные органы и иные социальные (коммерческие и иные) союзы и организации, органы самоуправления и т. д. «Законодатели и судьи должны понять, что творчество нового права продолжается в рамках процесса самой жизни». Согласно Джордену, теория нормы права бессмысленна в том случае, когда право будет рассматриваться только как продукт законодательной деятельности (с. 426).

У Джордена мы не находим ответа, насколько сформулированная «цель» — т. е. норма права, может быть изменена вышеуказанными «средствами». При такой неопределенности, независимо от личных устремлений автора, «административный процесс» грозит стать административным произволом. Казалось бы, Джорден выступает против правотворчества как умозрительного теоретизирования, оторванного от реальной действительности. Провозглашение именно этого тезиса принесло популярность социологической школе права. Однако для Джордена лозунг испытания практикой послужил для того, чтобы превратить правотворческий процесс в процесс «без берегов». Подведение читателя к мысли, что норма, сформулированная компетентным органом это еще не право, насаждает правовой нигилизм независимо от субъективных убеждений автора.

Отстаивая тезис о том, что норма, как результат деятельности компетентного органа, представляет собой право в его законченном выражении, марксистская правовая теория отнюдь не игнорирует опыт. Фундаментальным является положение марксизма относительно того, что непрерывное развитие общественных отношений постоянно требует приведения в соответствие с ними права. Однако это отражение новых потребностей практики в правовых нормах должно осуществляться через деятельность компетентных органов по отмене, изменению или изданию новых правовых норм. Это не мертвый формализм, но объективно необходимое условие рационального и контролируемого представительным органом воздействия на развитие общественных отношений вопреки стихийности и произволу.

В качестве заключительного этапа правотворчества Джорден выделяет деятельность суда. Именно судья приводит к единству первый (спекулятивный) и второй (экспериментальный) этапы. И хотя Джорден стремится оговорить, что «судебное решение — это не просто личное решение» (с. 456—457), конечную санкцию норме права, по его теории, дает суд. Только на этом этапе правотворчество может считаться законченным, а норма права окончательно сформулированной.

Так, на примере открытых сторонников социологического направления и тех, кто создает свои концепции правотворчества под их влиянием, раскрывается характерная черта современной правовой действительности империализма. Как справедливо отметили марксисты-правоведы, противоречие между общественными отношениями эпохи империализма и правом породило теории, в которых все более откровенно правотворчеством называется деятельность по применению права.

Доктор юридических наук
А. М. ЯКОВЛЕВ

ФРЕЙДИЗМ И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ США

В числе социологических теорий, которые имеют хождение на Западе, учение австрийского психиатра Зигмунда Фрейда о психоанализе получило широкое (может быть самое широкое) развитие в США, оказав серьезное влияние на теорию и практику применения уголовного закона в этой стране.

Фрейдизм в США стал частью господствующей идеологии. Без знания его основных положений невозможно проанализировать большинство социологических (в том числе и социально-правовых) теорий, господствующих в этой стране.

Сутью психоаналитического учения З. Фрейда является тезис о том, что главным движущим элементом в поведении человека являются не разум, не сознание, а «динамические силы», скрытые в подсознании, которые предопределяют поступки людей. «Бессознательное», иррациональное начало доминирует в людях, движет их действиями, находясь в вечном конфликте с сознанием, с разумом, которые определяются и направляются этим иррациональным началом.

Представление о том, что поведение человека, выразившееся в совершении преступления, есть результат действия неподвластных ему подсознательных сил проникает в англо-американскую доктрину уголовного права в виде концепции «неодолимого импульса» (*irresistable impulse*).

Уголовноправовая концепция «Неодолимого импульса»

Миссис Когдон совершила убийство своей единственной девятнадцатилетней дочери Патриции¹, которую она, согласно показаниям мужа, «абсолютно обожала». По обстоятель-

¹ G. Katz, I. Goldstein, A. Derchowitz, *Psychoanalysis, Psychiatry and Law*, N.-Y., 1967, pp. 125—126.

ствам дела также не было оснований сомневаться в глубокой привязанности матери к дочери.

Подсудимая себя виновной в убийстве не признала и рассказала на суде, что в ночь перед убийством ей снилось, что весь дом наполнился пауками, которые ползали по ее дочери. Подсудимая встала с постели и, подойдя к кровати дочери, разбудила ее, задев рукой, ибо как ей казалось, она стогняла с ее лица пауков. На суде Когдон сообщила, что и сейчас верит, что «хобби» ее соседей — выращивать пауков, разводя их за висящими на стенах картинами. Наутро она рассказала врачу-психиатру о своем сне и получила от него успокаивающее лекарство. В вечер ночи, когда произошло убийство, между матерью и дочерью состоялся случайный разговор о войне. В ночь убийства, по рассказу подсудимой, ей приснилось, что война идет рядом с их домом, что солдаты ворвались в дом и напали на ее дочь. Затем она утверждала, что помнит лишь как уже наяву она выбежала из комнаты дочери и направилась к жившей неподалеку своей сестре. Когда та открыла дверь, то подсудимая в слезах воскликнула: «Я думаю, что ранила Патрицию».

Как выяснилось, той ночью подсудимая встала с кровати, взяла топор, лежавший на связке дров, вошла в комнату дочери и нанесла ей два точных удара топором по голове, убив ее на месте.

Психолог и психиатр, выступавшие в ее защиту, предложили следующее, целиком фрейдистское истолкование случившегося. Эмоциональная мотивация поступка подсудимой (эмоциональная движущая сила) лежит в остро-конфликтной ситуации, существовавшей в отношениях между подсудимой и ее собственными родителями. Ее семейная жизнь с мужем была сопряжена с разочарованием и неудовлетворенностью. В связи с этим в ее отношениях с дочерью проявилось действие психологического механизма «сверхкомпенсации». Это значит, что свои неудачи и разочарования она пыталась «возместить» на рациональном, сознательном уровне усиленной заботой, охраной, защитой своей дочери. Однако (это является аксиомой фрейдизма) всякое чрезмерное чувство, отношение одного свойства на уровне сознательной деятельности (чрезмерная забота о дочери) есть проявление и результат загнанного в глубину подсознания прямо противоположного чувства (подсознательная ненависть к дочери), которую сама мать не осознает и против которой она бессильна. Снявшиеся ей пауки и солдаты — лишь проявление в образах сна этой не осознаваемой, подавленной враждебности, агрессивности, прорвавшейся однажды наружу и выразившейся в убийстве дочери...

Присяжные вынесли оправдательный вердикт по этому делу².

Отчетливое выражение стремления к устранению ответственности на основе концепции «неодолимого импульса» нашло в решении по делу «Соединенные Штаты против Смита», также убившего свою дочь. Врач-психиатр, выступавший на стороне защиты, заявил, что «он не может сказать, что человек, убивающий свою дочь, сам по себе психически нездоров; он верит, что напав на свою дочь, Смит осознавал, что именно он делает; он возможно отдавал себе отчет, что поступает плохо». Обвинитель переспросил его: «Вы полагаете, он осознавал это?» Ответ: «Он осознавал это... он был способен отличить добро от зла, но был не способен действовать нужным образом». Вопрос обвинителя: «Вы хотите сказать, что он был не в состоянии действовать правильно и был не в состоянии воздержаться от неверных действий?» Ответ: «Да». Вопрос обвинителя: «Полагаете ли вы, что во время совершения преступления он полностью осознавал, что он убивает свою дочь?» Ответ: «Конечно он понимал это, но он был не в состоянии поступить так, как он хотел бы».

Итак,— в основе концепции «неодолимого импульса» лежат два предположения:

1) человек может сознавать свои действия, отдавать себе отчет о смысле, содержании собственных действий (в американском уголовном праве в целом, согласно «правилу Макнотена», это означает вменяемость и ответственность лица);

2) вместе с тем, утверждают сторонники этой концепции, если под влиянием «неодолимого импульса» такой человек теряет контроль над своими действиями, то следовательно, он невменяем и не виновен, хотя бы он и сознавал, что совершает преступление.

Из этих положений видно, что концепция «неодолимого импульса» исходит априори из положения, еще нуждающегося в научном обосновании, а именно из положения о том, что три известные основные области или сферы человеческой личности, а именно разум (сознание), воля и эмоциональная сфера функционируют независимо, вне связи одна с другой и что, следовательно, возможно болезненное изменение только лишь волевой и эмоциональной сферы психики и человек должен признаваться невиновным вследствие своей невменяемости. Действительно, ведь наличие «неодолимого импульса» предполагает, что разум (сознание) человека полностью со-

² Имеющиеся по данному делу свидетельства о галлюцинаторных переживаниях подсудимой позволяют предположить наличие в данном случае «обычного» душевного заболевания (шизофрении), что может позволить признать наличие невменяемости без отсылки к теории психоанализа.

хранены (в этом отношении он здоров), он сознает противозаконность своих действий, но его волевая и эмоциональная сферы — «повреждены», он должен быть освобожден от ответственности именно на этом основании, ибо он не в состоянии «владеть собой», преодолеть свой «импульс». Психоанализ добавил ко всему этому идею доминирования в поведении человека сферы бессознательного, идею о том, что и понимание смысла происходящего и волевые, эмоциональные силы — все они зарождаются в этой не подвластной самому человеку сфере. Важно добавить, что согласно теории о независимости друг от друга разума, воли и эмоций, разуму принадлежит вторичная, производная роль, он лишь придает видимость «разумности» действиям, подлинным источником которых является не разум, а чувства, эмоции («страсти»).

Подвергая резкой критике концепцию «неодолимого импульса», американский социолог Ф. Хартунг указывает на принципиальный порок этой теории. Он заключается в том, что единственным доказательством того, что причиной действия служит «неодолимый импульс» является только лишь само по себе соответствующее действие. В сознании лица здесь невозможно обнаружить каких-либо отклонений, ибо таковых нет, он верно воспринимает и оценивает реальность, у него нет ни галлюцинаций, ни бредовых идей, ни тяжелых депрессий и т. п. Нет того «отрыва от реальности», который характеризует большинство душевных заболеваний.

Широко известный в США психиатр Исаак Рэй (премия его имени систематически присуждается в США наиболее выдающимся ученым в области психиатрии) писал, характеризуя «неодолимый импульс», что диагностическую ценность при установлении его «наличия» представляет только сам по себе преступный акт. При некоторых формах убийства, — заявлял он, — когда «никакие мотивы не могут быть установлены, индивидуум подчинен слепому, неодолимому импульсу». Исследовав группу убийц в тюрьме, он сообщает, что у некоторых из них интеллект был затронут в очень небольшой степени и почти единственным доказательством наличия у них душевного заболевания было само преступление, которое было актом не добровольным, а импульсивным, неодолимым и ему лишь в ничтожной степени предшествовало (или сопутствовало) какое-либо расстройство интеллектуальных функций³.

Такова логика концепции «неодолимого импульса», концепции, направляемой на подрыв принципов виновности и от-

³ I. Ray, A Treatise on Medical Jurisprudence of Insanity, London, 1871, pp. 257—258.

ветственности. Вначале сторонники этой концепции рассматривают совершенный акт и обозначают его в качестве «неодолимого», «импульсивного» акта. Затем они переходят к объяснению движущей силы этого акта и заявляют, что такой силой является «неодолимый импульс». В результате получается, что название, обозначение акта принимается за его объяснение, истолкование. «Задается вопрос,—пишет Ф. Хартунг,—почему некоторые люди совершают поджог, убийство, половые преступления и мошенничество? Следует ответ: потому, что они находятся под действием неодолимого импульса, который принуждает их (служит причиной) к совершению этих действий. Следует дальнейший вопрос: а откуда мы знаем, что они в действительности одержимы неодолимым импульсом? Ответ таков: мы знаем это потому, что они совершили поджог, кражу, убийство, половое преступление и мошенничество. Читатель,—заключает Хартунг,—узнает во всем этом знакомый логический порочный круг, к тому же очень небольшого радиуса»⁴.

Поллард, полицейский из Детройта, был предан суду по обвинению в неоднократных попытках грабежа банков этого города. Обладая нормальным умственным развитием, он вел обычный образ жизни. В 1949 году он женился, имел детей. В 1952 году поступил в полицию. В 1956 году жена и маленькая дочь были убиты дома в его отсутствие пьяным соседом.

22 мая 1958 года за день до повторной женитьбы он появился в помещении одного из банков. Оглядевшись, он направился в комнату служащего банка, которого он принял за директора, и сообщил ему, что хочет открыть текущий счет. Затем он вынул пистолет и, направив его на служащего банка, потребовал, чтобы тот вызвал посыльного. Прибывшему посыльному Поллард вручил мешок и приказал наполнить его деньгами. Пока посыльный выполнял его приказ, он держал служащего банка под дулом пистолета. Затем, взяв мешок, наполненный деньгами, Поллард велел служащему сопровождать его к выходу. Однако у входа служащий внезапно схватил Полларда за руки, тот вырвался и, бросив мешок, бежал.

В тот же день он появился в другом банке, подошел к ограде, за которой сидел кассир, направил на него пистолет и приказал не двигаться. Тот подал, однако, сигнал тревоги, и Поллард вновь бежал с места преступления. После двух неудачных попыток Поллард еще раз намеревался ограбить

⁴ F. Hartung, Grime, Law and Society, Detroit, 1956, p. 194.

банк, но отказался от этого намерения, когда убедился, что может быть легко схвачен.

Через месяц он вновь пытался (и вновь неудачно) ограбить бакалейную лавку. При этом он также угрожал ее хозяйке пистолетом. Лишь при пятой попытке ограбить магазин, он был схвачен и арестован.

Выступая на процессе на стороне защиты, трое психиатров показали, что по их мнению, подсудимый во время совершения преступления «различал добро от зла», и осознавал, что совершаемые им акты были «причинением зла». Однако, по мнению психиатров, он страдал «травматическим неврозом» или «диссоциативным реактивным состоянием» («*dissociative reaction*»). Это состояние характеризуется по их утверждению «состоянием подавленности, депрессии», а также «острым чувством виновности». Это чувство виновности явилось якобы результатом того, что смерть жены и дочери произошла в его отсутствие, он не смог поэтому предотвратить нападение на них убийцы. В полном соответствии с теорией психоанализа врачи-психиатры утверждали, что в сфере подсознания Полларда возник «неодолимый импульс» совершить преступление именно для того, чтобы подвергнуться наказанию и тем самым, пострадав от наказания (наказав, так сказать, самого себя), избавиться от мучающего его чувства вины.

В своей работе «Преступники из-за чувства вины» Фрейд утверждал, что «аналитическое исследование привело меня к удивительному открытию того, что часть подобных поступков (преступного характера.— А. Я.) была совершена главным образом потому, что эти поступки являются запрещенными и потому, что их совершение сопровождается душевным облегчением для того, кто их совершает. Он страдает от давящего чувства виновности, источник которого ему не известен, и после совершения проступка это давление смягчается. Его чувство вины наконец становится с чем-то связанным»⁵.

Фрейд писал, что как это ни кажется парадоксальным, в подобных случаях «чувство вины присутствует перед совершением проступка», что оно не возникает в связи с ним, а наоборот,— проступок вырастает из чувства вины. Такие преступники, полагал он, «справедливо могут быть названы преступниками из чувства вины».

Откуда же однако берется это чувство виновности, почему оно появляется у людей еще задолго до совершения порицаемого проступка или преступления? Оно есть результат

⁵ G. K a t z et al., Op. cit., p. 200.

(и неизбежный при этом) подавленных влечений, человеческих «примитивных» инстинктов, возникающих у всех людей невольно, в самом раннем детстве и затем подавленных, «загнанных» в подсознание, где они перестают осознаваться человеком (он «не знает» о них), но их существование проявляется в «мучительном чувстве вины», источник которого человеку не известен. Вот такого рода «неодолимый импульс» совершить преступление с целью подвергнуться наказанию и избавиться тем самым от чувства вины, был присущ, по мнению психиатров, полицейскому Полларду, пытавшемуся совершить ряд ограблений. Поскольку этот импульс был «неодолимый», то подсудимый невменяем и не подлежит ответственности.

Суд первой инстанции признал, однако, Полларда виновным и ответственным. Судья Левин, рассматривавший это дело, подверг анализу и критике позицию защиты, отвергнув постулат «неодолимости» импульса, якобы руководившего поступками Полларда. Поведение подсудимого, по мнению Левина, показывает, что «его сознательное стремление не быть пойманным и наказанным было явно сильнее подсознательного стремления к наказанию». После ареста, в течение интенсивного пятичасового допроса со стороны полиции и агентов ФБР он упорно отрицал свою причастность к попыткам грабежа. Только после опознания его сотрудниками банков, он признался в совершенных преступлениях.

Судья в этой связи попросил защитников объяснить ему, почему же будучи одержим «импульсом» быть наказанным, Поллард так упорно стремился избежать ответственности и наказания.

Психиатр ответил ему, что хотя у подсудимого было подсознательное желание быть арестованным и наказанным, все же в момент, когда арест стал явным и близким, то у Полларда возобладало более сильное чувство самосохранения.

В ответ на это судья не без иронии констатировал, что ему предлагают поверить, во-первых, что подсудимый, действуя под влиянием «неодолимого импульса» выбрал банк, подходящий для ограбления, проник в него для этого, потерпел неудачу и затем, когда цель к которой он стремился, а именно быть схваченным и подвергнуться наказанию, была близка, он бежит с места преступления, поскольку теперь уже им овладело более могущественное стремление к самосохранению. Затем мне предлагают поверить, продолжал судья Левин, что очутившись в безопасности, подсудимый вновь подпал под влияние «неодолимого импульса», в результате чего он вновь запланировал грабеж, попытался совершить его и вновь бежал.

Особенно интересно в свете этой «теории» попытаться объяснить третью попытку грабежа, когда Поллард, осмотрев банк и убедившись, что риск слишком велик, заранее отказался осуществить задуманное ограбление. Стало быть в этом случае страх быть пойманным и наказанным «перевесил» якобы «неодолимый» импульс. Импульс был «преодолен». Но раз так, то не вернее ли сказать, что действиями Полларда руководил отнюдь не «неодолимый», а попросту «неодоленный» им же самим импульс? Но если импульс «одолим», то Поллард ответствен и виновен.

«Логически вытекает,— заключил судья Левин,— что предыдущие попытки ограблений явились результатом таких импульсов, которым подсудимый по своей воле не пожелал сопротивляться вследствие того, что шансы на успех, по его мнению, перевешивали шансы быть схваченным, что представляет собой суть любой мотивации преступного поведения. Поскольку же импульс был одолим, подсудимый является ответственным за свое преступное поведение»⁶.

Судья добавил, что подсудимый давно испытывал финансовые затруднения. На допросе в ходе следствия Поллард заявил, что собирался жениться во второй раз и ему требовалось 5000 долларов для постройки дома. «Моя цель была ограбить банк на эту сумму, и затем я не намеревался продолжать это».

Самое интересное в деле Полларда заключается однако в том, что обвинительный приговор суда первой инстанции был отменен затем апелляционным судом. В решении по этому делу судьи Мак-Аллистера, признавшего Полларда невменяемым и невиновным, были почти дословно воспроизведены мнения психиатров — сторонников концепции «неодолимого импульса». Более того, судья пошел в утверждении этой концепции дальше специалистов психиатров, писавших в своем заключении, что «мы с готовностью признаем нашу неспособность предоставить достаточные объективные факты либо сформулировать полностью удовлетворительную теорию, на которой можно было бы обосновать солидное мнение о вменяемости подсудимого в соответствующий период». Однако там, где психиатры осторожно писали, что подсудимый «мог быть руководим» неодолимым импульсом, который «может иметь отношение к чувству вины, связанному со смертью его жены и ребенка», там судья Мак-Аллистер уже положительно утверждал, что Поллард был невменяем и совершил инкриминируемые акты «вследствие неодолимого импульса». Судья Мак-Аллистер, следовательно, отверг объяснение моти-

⁶ G. Katz et al., Op. cit., p. 237.

вов преступления, данное самим подсудимым, и взамен его избрал предположительное объяснение психиатров, основанное на фрейдистском-истолковании противоправного поведения.

«Для психиатрии,— заявил судья Левин,— то, что мы делаем, детерминировано тем, какие мы есть и... все преступное поведение,— будь то изнасилование, подлог, растрата, рассылка безнравственной литературы по почте либо уклонение от налогов уважаемого бизнесмена,— все это проявление душевного заболевания. Однако некритическое восприятие подобной точки зрения означало бы полное отвержение концепции уголовной ответственности».

Между тем, концепция «неодолимого импульса» по мнению даже многих американских исследователей лишена научного основания. Представление о независимом функционировании психологических элементов личности (разум, воля, эмоции) представляет собой, по мнению Фрэнка Хартунга, пережиток давно заброшенной и явно несостоятельной «науки» френологии, насчитывавшей в психике человека тридцать семь независимо функционирующих свойств. Именно для френологии была характерна наивная аналогия, согласно которой отдельные элементы психики индивидуума функционируют столь же независимо друг от друга, как руки и ноги человека и т. д. Френологи так и писали, что «каждый духовный орган говорит на своем собственном языке и понимает только этот язык; совесть рассуждает в категориях правды и неправды; склонность только в терминах симпатии и антипатии и т. д.»⁷.

В 1881 году Чарльз Гито совершил покушение на тогдашнего президента США Гарфилда и убил его. Процесс по его делу сосредоточился вокруг вопроса: был ли убийца душевно здоров или болен во время совершения преступления. Критическим вопросом, подлежавшим разрешению на этом процессе, был вопрос о том, возможно ли существование «морального безумия» или «заболевания совести» при отсутствии каких-либо признаков заболевания в интеллектуальной сфере психики. Психиатры, выступавшие на этом процессе на стороне защиты, доказывали, что душевное заболевание («безумие») может быть констатировано и при отсутствии галлюцинаций, бредовых проявлений и иных признаков «отрыва личности от реального мира». Психиатры, выступавшие на стороне обвинения, доказывали, что «моральное помешательство» является только лишь формой злоумышленности и что Гито был психически здоров и вследствие этого вменяем и ответствен. Суд осудил Гито, не признав таким образом правомер-

⁷ F. Hartung, Op. cit., p. 195.

ности, вытекающей из френологии концепции «разъединенности человеческой личности».

В настоящее же время, по мнению Ф. Хартунга, «весьма вероятно, что он был бы оправдан как невеняемый»⁸. Современная наука, однако, оставила френологию давно позади, развив и эмпирически доказав единство психологических функций личности. Однако в американской психологии и психиатрии, обслуживающей уголовное правосудие, эти теории в последнее время вновь воскрешаются на фрейдистской основе. При этом, если френология не пыталась расставить разум, волю и эмоции «по ранжиру», по принципу «что чем руководит», то фрейдизм прямо подчиняет разум инстинктам, скрытым в подсознании.

Так, психиатры Гуттмахер и Вейхофен утверждают, что «в будущем, когда значительное число преступников будет тщательно изучено психиатрами», многие рецидивисты, совершающие не столь тяжкие преступления, такие, как кражи со взломом и автомобильные кражи⁹, «окажутся без сомнения жертвами патологических импульсов».

Если точка зрения этих авторов когда-либо будет воспринята практикой, то общее число деяний, которые из разряда преступлений придется перевести в разряд действий, совершенных «душевнобольными» и «невменяемыми» лицами, будет достаточно серьезным, если учесть, что, согласно данным американской уголовной статистики, примерно полтора миллиона ненасильственных преступлений ежегодно в США совершаются рецидивистами. К их числу относятся кражи со взломом («бэрглэри»), кражи на сумму 50 долларов и более, кражи автомашин. Они составляют около 85% всех серьезных преступлений. Если к их числу присоединить грабежи, то в таком случае доля рецидивистов, совершающих подобные преступления («одержимых неодолимым импульсом»), подымется до 90%.

Принудительная госпитализация и подрыв гарантий прав личности

До полной замены судьи врачом-психиатром, замены установления вины и судебного приговора — врачебным освидетельствованием и актом психиатрической экспертизы в США еще далеко. Однако следующие данные, касающиеся практики органов уголовной юстиции округа Колумбия, показывают весьма любопытную тенденцию. Начиная с 1 июля

⁸ F. Hartung, Op. cit., p. 196.

⁹ M. Guttmacher, H. Weihofen, *Psychiatry and Law*, N.-Y., 1952, pp. 56—57.

1955 года, те, кто оправданы судом в связи с их невменяемостью, автоматически и в обязательном порядке направляются для помещения в закрытое учреждение для душевнобольных (госпиталь Св. Елизаветы).

Согласно введенному в уголовный процесс правилу в случае, если либо защитой, либо обвинителем были представлены какие-либо доказательства того, что подсудимый страдает душевным заболеванием или имеет умственные дефекты, и как обвинение, так и защита не смогли опровергнуть эти данные и доказать «за пределами разумного сомнения», что подсудимый умственно здоров,— то в его отношении выносится оправдательный приговор, содержащий, однако, указание о помещении подсудимого в госпиталь без определения срока действия этого приговора. Это создает реальную угрозу нарушения гарантий прав личности.

В заявлении, сделанном на заседании комиссии конгресса по конституционным правам, юристы, практикующие в округе Колумбия, заявили, что применение этого правила на практике приводит к тому, что «в случае, когда индивидуум оправдан как действовавший в состоянии невменяемости, отсутствует исследование того, является ли он к настоящему времени невменяемым или страдающим душевным заболеванием. Не исследуется, является ли он в настоящее время социально опасным. Не исследуется, нуждается ли он в помещении в закрытое учреждение и его оправдание в связи с невменяемостью не основывается на убедительных данных о наличии душевного заболевания во время совершения преступления».

Характерны следующие данные. До принятия в 1954 году так называемого правила Дурхэма¹⁰ менее одного процента лиц, судимых в округе Колумбия, были оправданы вследствие невменяемости. В 1957 году их уже было 1,5%, в 1959 году невменяемыми были признаны 6,7% и в 1960 году 8,8% подсудимых. Однако уже за первые шесть месяцев 1961 года этот процент вырос до 14,2%, а к февралю этого года достиг 25%. Четвертая часть всех лиц, представших перед судом, были признаны невиновными вследствие их невменяемости.

Важно отметить при этом, что принудительное помещение таких лиц в закрытое лечебное учреждение вовсе не зависит от степени тяжести совершенного ими общественно-опасного деяния.

¹⁰ В 1954 году судья Бээселон вынес решение по делу Монта Дурхэма, оправдав его как невменяемого. В качестве основания для признания лица невменяемым, судья Бээселон указал на наличие «душевного заболевания» или «умственного дефекта».

В 1925 году Деннисон Стифен, подросток 16 лет, совершил кражу — украл в лавке сладостей на сумму в 5 долларов. Приговор суда — 10 лет лишения свободы (защитника Стифен, как несовершеннолетний, на суде не имел). Отбывая наказание, он в результате (как выразился журнал «Тайм», опубликовавший историю Стифена) «трагической ошибки» был признан «умственно отсталым», а к концу срока заключения, в 1936 году — «душевнобольным с преступными наклонностями». На основании этого решения Стифена продержали в заключении еще 24 года.

В 1960 году он вышел на свободу и затем предъявил иск о возмещении ему вреда, причиненного незаконным лишением свободы. Стифен, пробывший в изоляции от общества 35 лет, выиграл это дело. Суд, удовлетворивший иск Стифена, заявил: «Общество наклеило на него ярлык неполноценного человека, поместило в клетку с действительно неполноценными людьми, довело до умственного расстройства, а затем использовало это расстройство в качестве одного из оснований, чтобы содержать его неопределенное время в учреждении, где мало или вообще нет средств для настоящего лечения душевных заболеваний»¹¹.

Упоминавшиеся юристы округа Колумбия, комментируя дело «Линча против Оверхолсера», свидетельствуют, что «в округе Колумбия существует уникальная для всей нации ситуация. Защита на базе констатации душевного заболевания может быть навязана противящемуся этому и сознающему происходящее подсудимому... Роли сторон (по делу Линча) изменились и роль защитника, так же как и роль обвинителя обратились в свою противоположность, что выглядело почти что как сцена из «Алисы в стране чудес». Доказательства того, что подсудимый невиновен вследствие невменяемости, представлял не сам подсудимый, а это делал обвинитель. На основе этих данных... суд вынес оправдательный приговор в связи с невменяемостью подсудимого и приказал направить его в госпиталь душевнобольных для содержания в нем подсудимого либо вплоть до удостоверенного его выздоровления, либо при отсутствии в предвиденном будущем его опасности для общества или самого себя».

Дело Линча (обвиненного в том, что он присвоил 100 долларов в банке, где он работал, и не смог вернуть их в течение 5 дней) знаменательно в одном очень важном отношении. Учитывая силу судебного прецедента в США, следует указать, что этот прецедент уполномочивает органы государственного обвинения на применение в отношении нежелающего

¹¹ «Тайм», 25 марта 1966 г., стр. 49.

того подсудимого, способного компетентно решать свои дела, защиты на базе констатации его невменяемости, независимо от характера предъявленного обвинения. По мнению юристов округа Колумбия, практически «пожизненное заключение угрожает гражданину, попавшему в суд за правонарушение не более опасное, чем нарушение правил движения». Применение судом правила Дурхэма означает, что такое решение может быть принято судом не только при наличии «психоза», — психического заболевания, связанного с серьезным расстройством высшей нервной деятельности, — но также при наличии любого рода умственной недостаточности. Можно представить себе ситуацию, говорится далее в докладе юристов округа Колумбия, когда «честный психиатр» предоставит суду доказательства того, что нарушение правил уличного движения есть результат «стресса», связанного с душевной неуравновешенностью, поддающейся установлению средствами психоанализа. Кто из нас, — спрашивают эти юристы, — смог бы благополучно пройти такое исследование и не угодить в госпиталь? «Мы указываем со всей решительностью, — заключают они, — что если доктрина дела Линча возобладает в силу законодательного закрепления, то принудительная госпитализация бросит зловещую тень на свободу граждан Америки»¹².

Эта ситуация усугубляется тем обстоятельством, что фрейдизм разрушил грань, отделяющую норму от патологии в оценке душевного состояния людей. В своей работе «Концепции современной психиатрии»¹³ психиатр Х. Салливен пишет, что понятие душевного расстройства «включает в себя безграничное море людских расстройств и тревог». Он определяет понятие душевного расстройства как состояние человека, у которого нарушены отношения с другими людьми, либо они являются неадекватными. Согласно его концепции душевное расстройство включает в себя как случаи незапного забвения имени человека, которого вы должны представить другим, так и случаи хронических психических расстройств. По мнению социолога Ф. Хартунга, эта концепция означает наличие в такой стране как США «мирадов» людей с умственными расстройствами.

Для американских психиатров Ноллингсхеда и Редлиха «душевное заболевание — понятие социальное; иными словами то, что лечит психиатр или может лечить должно рассматриваться в качестве душевного заболевания». Эти авто-

¹² F. Hartung, Op. cit., p. 297.

¹³ H. Sullivan, Conceptions of Modern Psychiatry, «Psychiatry», May 1945.

ры подчеркивают, что «обычные концептуальные схемы заболеваний не применимы к душевным заболеваниям».

Затем они излагают свою концепцию. Они констатируют, что практически применение психиатрических методов связано с классовым положением («статусом») лица, к которому эти методы применяются. Они рассматривают социальный, классовый «статус» лица в качестве «независимой переменной»¹⁴, а диагноз психического заболевания и предписываемые психиатром методы, — в качестве «зависимой», «производной» переменной. С этим заявлением стоит сопоставить тот факт, что американские психиатры, по свидетельству Ф. Хартунга, обнаруживают «непропорционально большое число душевнобольных в низших классах и весьма малое — в высшем классе»¹⁵. Припомним далее, что «социологическое» определение умственного расстройства основывается на констатировании «нарушения нормы» во взаимодействии человека с окружающими. И сопоставим с этим положением тот факт, что именно психиатр — человек, в условиях сегодняшней Америки, как правило, полностью разделяющий «нормы» и «стандарты» господствующих классов, именно он призван решать — нарушена ли в поведении того или иного лица «норма». Нетрудно заключить отсюда, что за отклонения от «нормы» вообще в такой ситуации будет принято все то, что противоречит именно этим, господствующим социальным нормам и стандартам.

Иными словами в условиях отсутствия научно-обоснованного понятия «нормального» поведения, то, что выдается за «всеобщую» норму, оказывается не более, чем проекцией нормативов той социальной группы, слоя, класса, в рамки которых включено лицо, призванное «оценивать» поведение, делить его на «нормальное» и «отклоняющееся» от нормы. И здесь дело, конечно, не в каком-то «сознательном» злодействе или «желании услужить». Чаше всего выступающий в такой роли психиатр может быть искренен в своих убеждениях. Все дело в том, что содержание устанавливаемого им в подобных случаях диагноза (при столь произвольных, «размытых» границах между нормой и патологией) зависит не только (или даже не столько) от социально-классового статуса исследуемого лица, сколько оно связано со статусом самого психиатра, является «производной» от норм, позиций, установок, характеризующих его самого. Не требуется особых пояснений для характеристики той тенденции, к которой ведет

¹⁴ Т. е. такой «величины», изменения в которой ведут к переменам в «зависимой» переменной величине.

¹⁵ F. Hartung, Op. cit., p. 185.

подобного рода практика в обществе объективных классовых антагонизмов.

Как констатирует Ф. Хартунг, «нет ни эмпирической, ни логической почвы для вывода о том, что психология современного уголовного закона должна быть заменена психиатрией, признающей, что она не в состоянии установить душевные заболевания, служащие причиной преступности, что она не знает, как вылечить душевнобольного, и в условиях, при которых психиатры не желают принять на себя ответственность решать, когда «душевнобольного» следует освободить из заключения. Эти именно вопросы имеют решающее значение, поскольку от них зависит жизнь, свобода и собственность несчетного числа людей»¹⁶.

Выводы: иррациональность поведения и социальные конфликты

Для оценки психоанализа, получившего широкое распространение в капиталистических странах и чрезвычайно широко применяемого в отношении определенных категорий правонарушителей, следует учесть два основных момента.

Так, обратив внимание на значение психических травм и психотерапевтических приемов их лечения, фрейдизм стал олицетворять любой психотерапевтический подход. Критика психоанализа, тем не менее, не означает, что мы не придаем значения психотерапии, а само по себе отбрасывание психоаналитического подхода не означает, что сама проблема объяснения иррациональных элементов в поведении перестает существовать и нет необходимости ее научного решения.

Наличие элементов психотерапии в психоанализе не должно, конечно, заслонять главное, а именно, объективно реакционную, антинаучную направленность тех общих положений философского и даже политического характера, которую Фрейд, как и его главные последователи (Адлер, Юнг, Кардинер и др.) выводят из учения о психоанализе. Главное при этом заключается в том, что «на долю фрейдизма в защите буржуазного общества приходится попытка отвлечь внимание народных масс от разрешения действительных противоречий современного капиталистического общества и перенести его на поиски внутренних причин, заложенных будто бы в самом человеке, личной неустроенности в жизни, болезненных состояний человека. Вечная борьба с врожденными темными

¹⁶ F. Hartung, Op. cit., p. 216.

силами, присущими человеку с рождения, — таков удел любого человека. И помощником его в деле освобождения от всевозможных коллизий является будто бы психоаналитик. Вместо классовой борьбы, единственно способной трудящимся массам помочь покончить с существованием эксплуататорского общества, калечащего личность человека, ему предлагают душеспасительные беседы с психоаналитиком»¹⁷.

Оценивая приведенные положения, было бы неразумным вместе с тем не учитывать, что человек — более широкое понятие, чем личность. Это не только личность, но и «биосоциальная» структура. И в решении вопроса о желаемом (для лица) и должном (для общества) в социальном поведении, в реакции на конфликт между желанием личности и нормами поведения, предписываемыми обществом, воплощается **весь человек**. Нельзя также отвлекаться от того обстоятельства, что «для индивидуалиста нормы — рамки есть всегда нечто стесняющее, внешнее, чуждое, навязанное извне, противостоящее ему как личности. Такое положение, например, находит своеобразное выражение во фрейдизме, который, хотя и в мистифицированной форме, угадал в известной мере внутреннюю структуру буржуазной личности»¹⁸.

Здесь важны следующие положения.

1. В регулировке индивидуального поведения принимает участие весь человек, во всей сложности его «биосоциальной» структуры.

2. Важнейшим элементом поведения человека в обществе является решение им вопроса о координации, о сочетании индивидуальных желаний, устремлений, преследующих цель удовлетворения личных потребностей, с коллективными нормами, рамками поведения.

3. На особенности решения этого вопроса решающее влияние оказывает социальная структура среды, окружающей человека.

4. Будучи восприняты человеком, нормы поведения становятся, тем самым, элементом его личности и вследствие этого конфликт между желанием лица и нормами, предписываемыми обществом, может принять форму душевного конфликта, заключающегося в противоборстве в психике человека несовместимых тенденций.

Как отмечает венгерский психолог Ласло Гарай, «наличие несовместимых друг с другом компонентов и тенденций в сфе-

¹⁷ «Современная психология в капиталистических странах», «Наука», М., 1963, с. 202.

¹⁸ Ю. А. Замошкин, Кризис буржуазного индивидуализма и личность, «Наука», 1966, с. 40.

ре потребностей¹⁹ приводит к тому, что один из противоречивых компонентов (тенденций), проявляясь, вытесняет несовместимый с ним компонент (тенденцию). Вытесненная же тенденция может пробиваться окольным путем, осознаваясь только в своем результате: в иррациональном акте, т. е. в действии, которое не приближает человека ни к его индивидуальным целям, ни к целям других людей или общества, но дает чувство удовлетворения потребности в постановке и выполнении цели». Насколько близкое отношение к проблеме преступного поведения имеет это положение можно судить по словам Л. Гараи о том, что «такое фиктивное удовлетворение может иметь место, например, при разрушении предмета (вместо целесообразного преобразования того предмета, на который направлена существенная для субъекта, для другого человека или для общества деятельность)...» При этом «разрушенному предмету приписываются такие черты, которые оправдывают его разрушение»²⁰.

По мнению этого психолога иррациональное выражение вытесненных тенденций может происходить, в частности, и путями, которые описал Фрейд (символизация, замещение и т. п.). Важно, однако (и тут мы подходим к ключевому, принципиальному моменту в оценке психоаналитического подхода к проблеме преступного поведения), что «принципиальное отличие нашей трактовки от фрейдистской заключается не в описании некоторых механизмов, а в истолковании динамики явлений потребностной сферы: при нашей концепции не антисоциальное, антицивилизационное вытесняется запретами цивилизованного общества, а одна из противоречивых тенденций сферы гуманизированных потребностей вытесняется другой, несовместимой с ней тенденцией той же самой гуманизированной потребностной сферы в силу антагонистических противоречий общества. Наш подход лишает иррациональные явления человеческой психики того рокового характера, который они приобретают у Фрейда: не социализация, как неизбежная судьба каждого человека в цивилизованном обществе, а антагонизмы классового общества являются их источниками»²¹.

Соглашаясь с изложенным, мы можем сформулировать два принципиальных положения.

1. Психологический механизм некоторых видов челове-

¹⁹ По мысли этого психолога «материалистическая психология должна заниматься человеческими потребностями, как материальной основой мотивации человеческого поведения» (Ласло Г а р а и, Историко-материалистический подход к проблеме специфически человеческих потребностей, «Вопросы психологии», № 3, 1966, с. 61).

²⁰ Ласло Г а р а и, Упом. соч., с. 72.

²¹ Там же.

ческой деятельности, в том числе определенных видов преступного поведения (по преимуществу импульсивного, агрессивного характера) в ряде случаев включает в себя элементы иррациональности и сами по себе психологические механизмы, используемые теорией психоанализа, могут быть приложимы к конкретным видам указанного поведения.

Следует согласиться с социологом И. С. Коном, писавшим о психоаналитической теории Фрейда, что «его общая концепция бессознательного представляется мне, как и многим другим, теоретически ошибочной. Но это не отменяет того, что Фрейд поставил ряд важных проблем и сделал немало ценных наблюдений. К числу таких рациональных моментов я отношу и учение о защитных механизмах, которое используют сегодня психологи и психиатры самых различных направлений, в том числе и те, кто, в общем, отрицательно относятся к фрейдизму»²².

2. Все дело заключается, однако, в том, что в психологических антагонизмах, в иррациональном начале деятельности отдельных лиц проявляется не борьба биологического («животного») начала с социальным («человеческим») началом, а борьба противоречивых тенденций в сфере «чисто» человеческих потребностей. Их источник — социальная среда, ее структура, ее противоречия. И по мере развития человеческого общества, по мере его социального совершенствования, по мере его перехода к более высокой социальной структуре, по мере замены иррационального начала, пронизывающего социальную структуру антагонистического общества, началами рационального, научного характера — будет меняться (и уже меняется) тот трагический разрыв между интересами, желаниями личности и нормами — регуляторами общественного характера, который может лежать в основе преступного акта.

Не только (или не столько) сам по себе психоанализ, но, главным образом, истолкование психологических коллизий в духе «вечной» борьбы биологического с социальным в человеке, абсолютизация психологических коллизий, описываемых в этой теории, возведение этих коллизий в ранг общественной движущей силы, — в этом коренной порок фрейдизма, в этом глубокий исторический пессимизм этой концепции, ее в конечном итоге обреченный характер.

Не конфликт «извечных сил» в психике человека, а исторически обусловленные социальные конфликты, которые воплощаются в противоречиях потребностной сферы личности, — такова «движущая сила» иррациональных элементов противоправного поведения.

²² И. С. Кон, Психология предрассудка («Новый мир», 1966, № 2, с. 194).

Кандидат юридических наук
Г. И. НИКЕРОВ

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И КОНТРОЛЬ ЗА ФЕДЕРАЛЬНЫМИ РАСХОДАМИ В КОНГРЕССЕ США

Эпоха империализма характеризуется возрастанием роли государства в целом и правительства, в частности, в регулировании всех сторон жизни капиталистического общества. Правительство, определяя законодательную и бюджетно-финансовую программу деятельности парламента и разрабатывая соответствующие законопроекты, по существу выполняет те функции, которые считаются формально принадлежащими законодательному органу.

Процесс усиления правительственной власти, с одной стороны, объясняется тем, что монополистическая буржуазия опасается использования парламента рабочим классом и другими прогрессивными силами в их борьбе за политическое господство. Типичными в этом отношении являются в настоящее время такие страны, как Италия и Франция, где коммунисты и другие левые партии имеют в высших представительных органах многочисленные фракции.

С другой стороны, переход реальной законодательной и исполнительной власти в руки правительства объясняется также увеличением объема и расширением сферы деятельности буржуазного государства. Исполнительная власть, располагающая огромной армией постоянных квалифицированных служащих, имеет больше возможностей, чем парламент, для подготовки (часто в обстановке секретности) актов, отвечающих в наибольшей степени интересам монополистического капитала. С наибольшей наглядностью это проявляется в США, где позиции монополий в конгрессе особенно прочны.

Вследствие перемещения к правительству основного комплекса работ по составлению проектов обычных и финансовых законов, во многом изменился и характер деятельности парламента. Большую часть времени законодательный орган посвящает обсуждению политики правительства, внесению

коррективов в те или иные правительственные мероприятия в интересах лучшего функционирования государственного аппарата. Эта так называемая функция контроля осуществляется законодательством прежде всего в ходе обсуждения правительственных законопроектов и в дебатах по бюджету. Кроме того, парламент использует также специальные средства: вопросы, интерпелляции, комитеты по расследованию, создаваемые ими особые внепарламентские органы (омбудсмены, финансовые контролеры и т. д.) и т. п.

Современное капиталистическое государство аккумулирует и перераспределяет в интересах класса буржуазии (и прежде всего крупной, монополистической) значительную часть национального дохода. Даже в США, где вмешательство государства в хозяйственную жизнь не приняло таких крупных масштабов как в Великобритании, Франции, Италии и некоторых других странах,— более одной пятой стоимости всего валового национального продукта поступает в последние годы в виде налогов и иных сборов в федеральную казну, тогда как в 1920 годах эта доля составляла всего 5% ¹. Огромные суммы в США собираются и расходуются также властями штатов и органами местного самоуправления. Бюджет служит мощным орудием в руках господствующего класса в обеспечении удобного ему экономического, а следовательно, политического и социального развития страны.

Американский конгресс в силу особенностей конституционного механизма США оказывает заметное влияние на выработку финансовой политики государства, играя нередко самостоятельную роль в выработке бюджета и контроле за его исполнением. В общем и целом поддерживая политические акции, предпринимаемые президентом, конгресс в отдельных случаях занимает иную позицию и вынуждает иногда главу государства изменять те решения, которые не нашли поддержки у отдельных группировок монополистического капитала. Основное значение при решении важнейших политических вопросов как президентом, так и тем более законодательным органом страны имеет позиция, занимаемая крупнейшими монополиями, в особенности теми, которые занимаются производством вооружения и которые вместе с военными из министерства обороны образуют могущественный военно-промышленный комплекс. Тем не менее, временами под давлением монополистических объединений, не связанных с производством вооружения, и либеральных буржуазных кругов, а также под давлением прогрессивной американской

¹ Joseph P. Harris, Congressional Control of Administration, Washington, 1964, p. 66.

и международной общественности конгресс выступает против отдельных особенно непопулярных мероприятий правительства, как это, например, имело место в 1969 году при выделении конгрессом средств на программу развертывания системы противоракетной обороны «Сейфгард» и в 1970 году при осуществлении американо-сайгонской интервенции в Камбодже. Национальный парламент является важной составной частью возглавляемого президентом политического механизма, призванного выработать для американского правительства оптимальную стратегию и тактику в сложных условиях переживаемого страной острого внутреннего кризиса и в не менее сложной международной обстановке.

Исторически буржуазный парламент начал свою деятельность с рассмотрения финансовых вопросов, а точнее с обсуждения налоговых вопросов. Издание законов в собственном смысле слова появилось лишь позднее². И сейчас финансовые вопросы занимают большое место в работе высших представительных органов капиталистических стран. Американский конгресс не составляет исключения. Один из ведущих исследователей организации и деятельности конгресса США Джордж Гэлауэй заметил, что «возможно, девять десятых работы конгресса посвящено прямо или косвенно расходованию государственных средств»³.

Поскольку президент может быть отозван конгрессом с занимаемого им поста только в порядке импичмента (особый порядок судопроизводства по делам о преступлениях, совершенных высшими должностными лицами), который за всю историю США применялся всего лишь один раз, конституционное право определять доходы и расходы государства предоставляет конгрессу возможность самостоятельного участия в выработке политики. К тому же в отличие от Великобритании и многих других капиталистических стран в США ни действующее законодательство, ни сложившаяся практика в общем не ограничивают прав парламентариев на внесение любых изменений в финансовые законопроекты, представляемые президентом.

Роль конгресса особенно возрастает в годы, когда большинство в нем принадлежит партии иной, чем та, от которой избран президент. Так, напряженные отношения между конгрессом и президентом сложились в первые два года президентства Никсона. К ноябрю 1969 года конгресс принял все-

² См. Мишель Амеллер, Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира, «Прогресс», 1967, с. 368.

³ Цит. по Robert Ach. Wallace, Congressional Control of Federal Spending, Detroit, 1966, p. 3.

го два финансовых законопроекта, предусматривавших ассигнования на 1969/70 финансовый год (в США финансовый год начинается 1 июля) министерствам внутренних дел, финансов, почт, а также аппарату Белого дома. Не были приняты в срок и временные резолюции, разрешавшие ведомствам производить расходы на уровне предыдущего финансового года⁴. Такая же неблагоприятная для правительства обстановка сложилась и в следующем году. В конце августа 1970 года палаты конгресса еще не рассмотрели девять бюджетных законопроектов⁵.

Бюджетные права конгресса наряду с его расследовательскими полномочиями рассматриваются американскими и зарубежными исследователями как наиболее важные средства воздействия на политику, проводимую исполнительной властью⁶.

Формально конгресс имеет чрезвычайно широкие финансовые права. В соответствии с конституцией он имеет право устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы; брать займы; выпускать деньги, определять их паритет и паритет иностранных валют; набирать и содержать армии; создавать и содержать флот (разд. 8 ст. 1); контролировать и пересматривать законы штатов в отношении обложения пошлинами и сборами импорта и экспорта товаров (разд. 10 ст. 1) и т. д. Раздел 9 ст. 1 основного закона гласит: «Никакие денежные выдачи из Казначейства не могут производиться иначе, как согласно установленным законом назначениям, а подробные отчеты о государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию»⁷.

В США объектами законодательного регулирования в финансовой области стали такие вопросы, которые во многих других странах решаются административными органами. Так, принимаемые конгрессом законы устанавливают ставки жалования служащих государственного аппарата, начиная от самых низкооплачиваемых вплоть до президента. Законами же регулируются в деталях ставки налогов, пошлин и иных сборов и т. д. Ежегодно конгресс принимает множест-

⁴ По подсчетам сенатора Г. Элиота, промедление с принятием законопроектов об ассигнованиях обходится ежегодно стране в 1 млрд. долл. (С. И. Сергеев, Некоторые итоги очередной сессии конгресса, «США—экономика, политика, идеология», 1970, № 1, с. 78—79).

⁵ «International Herald Tribune», 1970, August 26.

⁶ См. Ernest S. Griffith, *The American System of Government*, N.-Y., 1961, pp. 82—83; *Parliament's Position vis-à-vis the Executive*, Introductory Report presented by Professor Max Beloff (Great Britain), «Interparliamentary Bulletin», 1966, № 1, p. 48.

⁷ Здесь и далее конституция США цитируется по сборнику «Конституции государств Американского континента», ИЛ, 1959, с. 231—254.

во законов, которыми разрешаются выплаты из казначейства и подробно определяются размеры и условия этих платежей.

Ныне действующая бюджетная система возникла в 1921 году. До этого подготовка бюджета осуществлялась непосредственно конгрессом. Министерства и ведомства направляли свои сметные заявки прямо в конгресс. С 1878 года эти сметы стали передаваться туда через посредство министра финансов, который, однако, никаких изменений в них внести не мог, а только суммировал запросы. Сметы рассматривались различными подкомитетами комитетов конгресса.

Роль президента в бюджетном процессе была незначительна. В результате бюджеты были несбалансированными и трудно контролируемые. Конгресс в течение длительного времени выступал против изменения установившегося порядка, опасаясь усиления исполнительной власти.

С увеличением объема и усложненностью задач, вставших перед американским государством на империалистической стадии, возникла необходимость передачи правительству полномочий на подготовку проекта бюджета. С этой целью Закон о бюджете и отчетности от 10 июня 1921 г.⁸ учредил в составе Министерства финансов бюро бюджета. С 1939 года бюро бюджета, ответственное за подготовку проекта бюджета, стало подчиняться непосредственно президенту⁹. Законом от 10 июня 1921 г. для контроля за исполнением бюджета было создано главное управление отчетности во главе с главным (генеральным) контролером. Централизация бюджетного процесса была проведена и в самом конгрессе. Сначала палата представителей в 1920 г., а затем сенат в 1922 г. приняли резолюции, на основании которых все вопросы выделения ассигнований передавались на предварительное обсуждение исключительно в комитеты по ассигнованиям палат¹⁰. Процедура прохождения проекта бюджета в конгрессе, права и обязанности комитетов конгресса нашли дальнейшее законодательное закрепление в Законе о реорганизации легислатуры от 2 августа 1946 г.¹¹

Составленный правительством проект бюджета направляется президентом в конгресс ежегодно в январе вслед за по-

⁸ См. Budget and Accounting Act of 1921, «Public Law», 1921, № 67—13.

⁹ В июне 1970 г. оно было преобразовано в административное и бюджетное управление («США — экономика, политика, идеология», 1970, № 11, с. 38).

¹⁰ Подробнее см. Lucius Wilmerding, The Spending Power, A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures, N.-H., 1943, pp. 20—195.

¹¹ См. Legislative Reorganisation Act of 1946, «Public Law», 1946, № 79—601.

сланием о положении в стране в виде приложения к посланию о бюджете. Конгресс не принимает единого закона о бюджете. Что касается расходной части бюджета, то на основе обсуждения проекта бюджета законодательный орган принимает по мере готовности законы об ассигнованиях министерствам и ведомствам и иным учреждениям. Отдельный закон об ассигнованиях предусматривает выделение средств одному или нескольким учреждениям. Кроме того, федеральная легислатура по своей инициативе или по просьбе правительства принимает решения о выделении новых или дополнительных ассигнований, не предусмотренных проектом бюджета, которые оформляются в виде отдельных финансовых законопроектов или в виде финансовых статей в нефинансовых законопроектах.

Ежегодно конгресс принимает около 20 обычных (регулярных) законов об ассигнованиях министерствам и ведомствам, а также законы о дополнительных ассигнованиях и ассигнованиях на покрытие дефицита, множество других законов, одобряющих новые программы и ассигнования по ним или вносящих изменения в предусмотренные ранее принятыми законами ассигнования и условия их использования.

Закон от 2 августа 1946 г. обязывает комитеты по ассигнованиям палат совместно с комитетом путей и средств палаты представителей и финансовым комитетом сената готовить конгрессу ежегодно к 15 февраля рекомендации по предельным суммам доходов и расходов (так называемый «законодательный бюджет»). Однако на деле это положение закона конгрессом не выполняется. В остальном федеральное законодательство не предусматривает никаких сроков, в течение которых конгресс должен рассмотреть и одобрить законопроекты об ассигнованиях.

По традиции первой рассматривает проект бюджета палата представителей. Эта традиция базируется на разд. 7 ст. 1 конституции, который гласит: «Все билли по сборам поступлений дохода исходят от Палаты представителей, но Сенат может предлагать поправки к ним и участвовать в их обсуждении, как и по другим биллям». Оспаривание сенатом такой последовательности рассмотрения проекта бюджета приводило к затяжным конфликтам, которые растягивали бюджетный процесс и вызывали трудности с финансированием правительственных программ и с выплатой жалования служащим ¹².

¹² Конфликту 1962 года посвящено бихевиористское исследование Джеффри Л. Прэсмэна — см. Jeffrey L. Pressman, House vs. Senate, Conflict in the Appropriations Process, N.-H., 1966.

Получив проект бюджета, подготовленный правительством, спикер палаты представителей направляет его расходную часть председателю комитета по ассигнованиям палаты. Последний отсылает ее по частям в соответствующие подкомитеты, которые непосредственно и готовят финансовые законопроекты. В 1965 году в комитете по ассигнованиям палаты представителей было 12 подкомитетов: сельского хозяйства; обороны; округа Колумбия; иностранных дел; независимых агентств; внутренних дел; труда; легислатуры; военного строительства; общественных работ; штатов; юстиции, торговли и судопроизводства; казначейства и почтового ведомства¹³. Затем законопроекты обсуждаются комитетом, докладываются палате и в случае одобрения их палатой направляются в сенат, где они проходят подобные же стадии рассмотрения.

Решающую роль при рассмотрении конгрессом расходной части проекта бюджета играют комитеты по ассигнованиям палат и прежде всего комитет по ассигнованиям палаты представителей¹⁴. Только комитеты по ассигнованиям внутри легислатуры имеют право устанавливать размеры ассигнований по всем законопроектам и проектам резолюций, которые разрабатываются другими комитетами. Комитеты по ассигнованиям не могут выделить средства на мероприятия, не разрешенные законом, но зато они могут отказать в ассигнованиях на программы, ранее одобренные конгрессом. Мало того, нередко комитеты по ассигнованиям вторгаются в компетенцию других комитетов, решая правовые вопросы. Так, при обсуждении в 1947 году в палате представителей одного из законопроектов председатель комитета сельского хозяйства Хоуп заявил: «В этом билле по крайней мере шесть положений, которые являются чисто правовыми... То, что мы действительно делаем, так это превращаем комитет по ассигнованиям в большой сверхкомитет, который будет узурпировать полномочия, препятствовать деятельности и уменьшать влияние законодательных комитетов»¹⁵.

Поэтому комитеты по ассигнованиям удостаиваются таких громких названий, как «третья палата конгресса», «банкиры правительства» и т. д. Профессор политической науки Калифорнийского университета Джозеф П. Хэрис писал, что в воп-

¹³ Ibidem, p. 121.

¹⁴ Детальный бихевиористский анализ структуры и деятельности комитетов делает профессор политической науки Рочестерского университета Ричард Ф. Фэнноу в исследовании «Власть денежного мешка. Политика ассигнований в конгрессе» (Richard F. Fenno, *The Power of the Purse, Appropriations Politics in Congress*, Boston, 1966).

¹⁵ Ibidem, p. 35.

росах ассигнований, как «ни в какой другой области законодательства не полагается конгресс в такой мере на комитетскую систему», и далее он указывал: «Несомненно, что эти два комитета по ассигнованиям являются главными органами конгресса в осуществлении им законодательного контроля над правительственными учреждениями»¹⁶.

Комитеты по ассигнованиям — самые многочисленные среди других комитетов. В 1965 году комитет по ассигнованиям палаты представителей насчитывал 50 членов, а его аналог в сенате — 27 членов. Эти комитеты рассматриваются конгрессменами как наиболее важные. Только комитет по иностранным делам сената может сравниться своей популярностью среди конгрессменов с комитетами по ассигнованиям палат. Назначение в комитет по ассигнованиям считается очень почетным. Обычно членами комитета становятся парламентарии с солидным стажем пребывания в конгрессе. В 1959 году стаж при назначении в комитет по ассигнованиям составлял в палате представителей в среднем 3,38 года, в сенате 5,26 года¹⁷.

Комитеты по ассигнованиям имеют и наиболее многочисленный и квалифицированный состав обслуживающего персонала. В 1960 году комитету по ассигнованиям палаты представителей помогало в работе 49 служащих, из которых 20 человек были специалистами, комитету по ассигнованиям сената — 31 человек (22 специалиста). Для проведения исследований комитеты широко привлекают экспертов из главного управления отчетности и федерального бюро расследований.

Кроме того, каждый конгрессмен располагает многочисленным вспомогательным аппаратом чиновников. Штат сенатора составлял в конце 50-х годов 10—20 человек, штат депутата палаты представителей — 4—9 человек. Но в работе над законопроектами конгрессмен мог использовать только

¹⁶ Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, pp. 68—70.

¹⁷ В 1959 году средняя продолжительность пребывания депутата в комитете по ассигнованиям палаты представителей составляла 8,74 года для демократов и 10,2 года для республиканцев. Джон Тэйбар был членом комитета в течение 36 лет, Клэрэнс Кэнан — 30 лет (умер на посту председателя комитета в возрасте 85 лет), 22 других депутата — не менее 10 лет. В сенате средняя продолжительность пребывания в комитете по ассигнованиям составляла 7,44 года, причем Карл Хэйдэн являлся членом комитета 32 года, Ричард Расэл — 26 лет, Стайлз Бриджиз — 22 года, более трети других — не менее 10 лет (*Ibidem*, pp. 69—70; Jeffrey L. Pressman, *House vs. Senate*, p. 40). 14 лет членом комитета по ассигнованиям был министр обороны в правительстве Никсона Мэлвин Лэйрд.

от одного до трех лиц из своего штата, так как остальные выполняли другие поручения.

Основная работа по подготовке бюджетных законопроектов проводится в подкомитетах комитетов по ассигнованиям. Членов подкомитетов в палате представителей назначает председатель комитета по ассигнованиям, сенаторы же сами в порядке старшинства решают вопрос о членстве в тех или иных подкомитетах.

Подкомитеты комитетов по ассигнованиям обычно заседают больше, чем подкомитеты других комитетов. Так, по подсчетам Чарлза Л. Клэпа, подкомитет обороны комитета по ассигнованиям палаты представителей 86 конгресса заседал 65 дней.

На рассмотрение подкомитета поступает «бюджетный документ» (один или несколько разделов из расходной части проекта бюджета) и объемистая объяснительная записка, содержащая подробное обоснование сметных запросов. Большая часть времени работы подкомитета приходится на заседания (hearings). На них вызываются главы соответствующих министерств и ведомств и другие служащие, свидетели, эксперты, приглашаются заинтересованные лица. Поскольку в дни заседаний решается судьба ассигнований, подкомитеты являются объектом пристального внимания правительственных органов и лоббистов.

Заседания по законопроектам, предусматривающим крупные ассигнования, продолжаются часто неделями. Стенографические отчеты о таких заседаниях подкомитетов комитета по ассигнованиям палаты представителей насчитывают обычно более 2000 страниц. Большинство заседаний сенатских подкомитетов открыто для публики, в то время как на заседании подкомитетов комитета по ассигнованиям палаты представителей посетители зачастую не допускаются, хотя в последнем случае по окончании работы над законопроектом выпускаются стенографические отчеты о заседаниях.

Ведущее положение в комитетах и подкомитетах по ассигнованию занимают председатели. Роль председателей особенно велика в сенате, поскольку сенаторы значительно чаще, чем их коллеги в нижней палате, состоят членами нескольких комитетов и подкомитетов и не могут попасть на все заседания.

Финансовый законопроект, подготовленный в подкомитете, обсуждается затем в комитете по ассигнованиям, как правило, в течение всего лишь часа и затем направляется в палату. По договоренности между председателями палаты и комитета он может быть поставлен на обсуждение вне оче-

реди, так как финансовые законопроекты пользуются преимуществом по сравнению с другими. Единственным ограничением во времени служит требование Закона о реорганизации легислатуры о том, чтобы за три календарных дня до обсуждения в палате представителей общих законопроектов об ассигнованиях был напечатан стенографический отчет о заседаниях и отчет комитета по ассигнованиям о законопроекте, что на практике часто не выполняется.

В палате, особенно в нижней, комитет по ассигнованиям выступает сплоченной группой. По замечанию члена палаты представителей Клэранса Брауна, он уподобляется «каменной стене» и на все замечания реагирует одинаково: «Нет! Вы не должны трогать этого»¹⁸. Мнение меньшинства членов комитета в палате обычно не оглашается. На заседаниях палаты члены комитета по ассигнованиям выступают, как правило, против внесения изменений в размеры сумм, рекомендуемые комитетом, как в сторону их уменьшения, так и в сторону увеличения. Так как нечлены комитета получают законопроект и отчет комитета чаще всего лишь в день их обсуждения в палате, прения касаются деталей бюджета, часто выхваченных из законопроекта совершенно случайно, а не общих вопросов деятельности правительства, что также усиливает позиции комитета в палате. В общем нечлены комитета практически не в состоянии внести в законопроект поправки, против которых возражает комитет по ассигнованиям. Ричард Ф. Фэноу, исследовавший дела о выделении конгрессом ассигнований 36 министерствам и ведомствам за период с 1947 по 1962 год, установил, что палата представителей одобрила 517 из 575 рекомендаций, сделанных комитетом¹⁹.

Практика отсылки расходной части бюджета по частям в подкомитеты комитетов по ассигнованиям палат, где она подвергается самым различным, часто неожиданным изменениям, чрезвычайно затрудняет принятие хорошо сбалансированного бюджета. «Основной дефект в организации и процедуре обсуждения конгрессом бюджета состоит в том, — писал Джозеф П. Хэрис, — что ответственность безнадежно разделена среди многочисленных комитетов и подкомитетов, каждый из которых рассматривает лишь небольшую часть финансов правительства»²⁰. Несбалансированности бюджета способствует и множественность финансовых актов, принимаемых конгрессом в разное время.

¹⁸ Jeffrey L. Pressman, House vs. Senate, p. 32.

¹⁹ Richard F. Fenn o, The Power of the Purse, p. 39.

²⁰ Joseph P. Harris, Congressional Control of Administration, p. 287.

Палата представителей чаще, чем сенат, выступает в качестве «подрезывателя бюджета» и нередко ассигнует меньше, чем просит правительство. В роли «апелляционного суда» для правительственных учреждений и лоббистов выступает сенат, который ассигнует часто даже больше того, что запрашивает правительство. А на согласительной конференции за закрытыми дверями представители обеих палат останавливаются, как правило, на цифрах, средних между теми, которые рекомендовали ранее палаты. Только примерно треть всех рекомендаций палаты представителей сенат одобряет без изменений²¹.

Разный подход палат к расходованию государственных средств объясняется прежде всего тем, что депутаты нижней палаты представляют территории и население значительно меньших размеров и численности, чем сенаторы. Поэтому среди членов палаты представителей бывает больше таких депутатов, на избирательные округа которых не распространяется действие тех или иных правительственных программ. К тому же депутатам палаты представителей, переизбираемым каждые два года, часто бывает выгодно прослыть в глазах избирателей противниками чрезмерного роста правительственных расходов. Далее, по обычаю в палате представителей членами подкомитетов комитета по ассигнованиям назначаются конгрессмены, лично не заинтересованные в выполнении программ, на которые ассигнуются средства. А в верхней палате сенаторы выбирают подкомитеты сами, учитывая заинтересованность своих штатов в тех или иных ассигнованиях. И, наконец, как уже говорилось, заседания подкомитетов комитета по ассигнованиям палаты представителей большей частью закрытые, а для подготовки к дебатам в палате остается мало времени — поэтому чиновники правительства и лоббисты ограничены в возможностях оказывать давление на конгрессменов нижней палаты.

Если при рассмотрении вопроса о выделении ассигнований парламентарии считают, что деятельность какого-либо правительственного учреждения является неэффективной, они применяют различные способы воздействия на такое учреждение. Они могут уменьшить ему ассигнования на очередной финансовый год или пригрозить сократить их в следующем году; включить свои критические замечания в отчет, сопровождающий законопроект, и призвать учреждение изменить его политику; включить в финансовый законопроект всякого рода ограничения и оговорки, связывающие учреждение в расхо-

²¹ Richard F. Fenn o, *The Power of the Purse*, p. 678.

довании ассигнуемых средств; дать письменные или устные инструкции главе учреждения; обратить внимание учреждения на какую-либо проблему, обязать его провести исследование, издать отчет и представить конгрессу свои рекомендации и т. д. Главам министерств и ведомств часто вменяется в обязанность информировать конгресс и, в частности, соответствующие подкомитеты комитетов по ассигнованиям о всех важнейших планируемых мероприятиях и консультироваться с подкомитетами по поводу их осуществления.

Обычно правительственные ведомства стараются выполнить рекомендации конгресса, чтобы не вызвать в будущем длительных проволочек с получением ассигнований или их сокращения. Несколько преувеличено, но в какой-то степени отвечает действительности заявление чиновника государственного департамента: «Давайте посмотрим правде в лицо. Как только Рууни (председатель комитета по ассигнованиям палаты представителей.— Г. Н.) свистнет, мы сразу же принимаемся плясать»²².

Несмотря на те возможности, которыми конгресс располагает, он не справляется с задачей установления режима экономии в расходовании государственных средств. Почти ежегодно бюджет сводится с дефицитом и растет государственный долг, в 1970 году достигший 374,7 млрд. долл., а на 1971 год запланированный в размере 380 млрд. долл.²³ Огромны расходы на военные цели. В 1970/71 финансовом году прямые военные расходы, несмотря на некоторое их уменьшение в связи с «вьетнамизацией» войны в Индокитае и сокращением расходов на устаревшие виды вооружения, составят 73,6 млрд. долл., или 36,7% всех бюджетных расходов (около 9% валового национального продукта). А расходы на все социальные нужды составят лишь 77,3 млрд. долл.²⁴ За счет рядовых налогоплательщиков осуществляются также и мирные проекты (промышленное, дорожное, жилищное, ирригационное и прочее строительство, расширение системы образования, увеличение ассигнований на науку и т. д.), отчего, однако, больше всего выигрывает крупная буржуазия, а частично

²² Jeffrey L. Pressman, House vs. Senate, p. 25.

²³ См. An Act to increase the public debt limit..., «Public Law», 1970, № 91—301.

²⁴ Правда, на социальные нужды помимо конгресса значительные средства ассигнуют власти штатов и муниципалитеты. Так, в 1969 году все государственные расходы на нужды образования составили 61,8 млрд. долл. (или 7% валового национального продукта), из них на долю федерации приходилось только около 7 млрд. долл. (Digest of Educational Statistics 1968, Washington, 1968, p. 21).

и средние слои населения, тогда как около 26,5 млн. американцев имеют доход ниже официально установленного прожиточного минимума.

Очень часто конгрессмены добиваются ассигнований для своих избирательных округов сверх сумм, предлагаемых правительством, с тем чтобы обеспечить себе переизбрание на новый срок. С этой же целью они нередко выступают также за увеличение ассигнований на народные нужды, а конгресс иногда даже преодолевает вето президента. Так, в 1969 году палата представителей увеличила ассигнования министерству здравоохранения, образования и социального обеспечения и министерству труда на 539 млн. долл. А в июне и августе следующего года конгресс отклонил вето президента, наложенное на законопроекты, предусматривающие увеличение ассигнований на строительство и модернизацию больниц и на нужды просвещения²⁵.

Желая сократить растущие государственные расходы, конгрессмены обращают внимание прежде всего на те статьи бюджета, которые предусматривают ассигнования, превышающие ассигнования предшествующего года (метод «законодательного консерватизма»). Например, в 1953 году президент запросил для «Голоса Америки» 133,3 млн. долл., тогда как в предыдущем году ему было выделено 86,6 млн. долл. В комитете по ассигнованиям палаты представителей, а в дальнейшем и в самой палате «Голос Америки» подвергся критике за то, что недостаточно эффективно использует выделенные средства и слабо противостоит «коммунистической пропаганде». Учитывая это, комитет по ассигнованиям уменьшил ассигнования до 111,1 млн. долл., а палата — до 86,6 млн. долл., т. е. до уровня предыдущего года. Сенат одобрил такое сокращение расходов²⁶.

Такого рода поправки к проекту бюджета, сделанные конгрессменами, временами мешают правительству получить ассигнования на выполнение новых программ или расширение ранее одобренных. Как заявил профессор Хэрис, «федеральный бюджет стал настолько большим и сложным, что комитеты конгресса более не в состоянии оперировать с ним успешно»²⁷.

Но бывает и так, что конгресс уполномочивает само правительство уменьшить расходы по тем или иным статьям или

²⁵ См. Medical Facilities Construction and Modernization Amendments of 1970, «Public Law», 1970, № 91—296.

²⁶ Robert Ach. Wallace, Congressional Control of Federal Spending, p. 70.

²⁷ Ibidem, p. 13.

по всему бюджету, установив «потолок» ассигнований, либо указав сумму или процент, на которые должно быть проведено сокращение (метод «топор мясника»). Правительство использует такую делегацию преимущественно в интересах крупного бизнеса и милитаристских кругов. В 1950 году расходы по общему закону об ассигнованиях согласно решению конгресса подлежали уменьшению на 550 млн. долл. Директор бюро бюджета, ссылаясь на начало корейской войны, произвел сокращение расходов почти исключительно за счет «мирных программ». В частности, смета ассигнований на строительство больниц была уменьшена со 150 млн. долл. до 75 млн. долл.²⁸

Иногда же «топор мясника» ударяет и по неумеренным аппетитам Пентагона. В 1969 году конгресс урезал на 1,2 млрд. долл. ассигнования на развертывание первой очереди противоракетной системы «Сейфгард», разрешив израсходовать лишь 750 млн. долл., но уже через год сенат 42 голосами против 31 отверг предложение сенаторов Уильяма Проксмайара и Чарлза Масаиса об установлении 66-миллиардного «потолка» для военных расходов, что означало бы их уменьшение на 5,2 млрд. долл.²⁹

Еще одним методом, применяемым сторонниками экономии государственных расходов, является «сокращение накладных расходов», под которыми обычно понимаются средства, отпускаемые на содержание административного персонала. Объектами таких сокращений, как пишет Роберт Эч Уолэйс, бывают обычно такие ведомства, как администрации общих служб, министерство почт и администрация по делам ветеранов³⁰. Сокращение накладных расходов популярно среди конгрессменов, так как, по их мнению, позволяет сэкономить средства, не нанося ущерба выполнению задач, стоящих перед учреждением. Однако чаще всего это свидетельствует о неспособности или нежелании парламентариев разобраться в деталях рассматриваемого бюджета.

По иному относятся конгрессмены к выделению ассигнований на программы, выполнение которых обещает крупные прибыли монополистам. К ним относятся прежде всего подряды на военное строительство, заказы на военные поставки и т. д. Конгрессмены, пытающиеся выступить против таких ассигнований («жирных кусков»), встречают ожесточенное сопротивление как внутри конгресса — со стороны парламентариев, связанных с военно-промышленными кругами, так

²⁸ Ibidem, p. 75.

²⁹ «International Herald Tribune», 1970, August 29—30.

³⁰ Robert A. Wallace, Congressional Control of Federal Spending, p. 84.

и вне его — со стороны правительства, монополистических группировок, реакционных общественных организаций и их лоббистов. Предоставление «жирных кусков» более всего практикуется в сенатской комиссии по ассигнованиям, где сенаторы становятся членами подкомитетов с учетом интересов крупнейших монополий штата в развитии той или иной отрасли экономики.

Таким образом, конгресс США из-за недостаточной осведомленности, формального или пристрастного подхода к вопросам, связанным с выделением ассигнований, не в состоянии добиться экономии правительственных расходов и надлежащего их распределения между различными статьями.

Сложный и длительный процесс финансирования конгрессом правительственных расходов затрудняет деятельность правительства. Поэтому административные органы нередко отступают от буквы закона, производя неразрешенные расходы за счет средств, ассигнованных на другие цели, а затем обращаются к конгрессу с просьбой о выделении дополнительных фондов. Обычным в практике конгресса стало также удовлетворять те заявки президента, в которых ранее отказывалось. Так, военные расходы, запланированные на 1969/70 финансовый год, на 900 млн. долл. меньше запрошенного президентом, составили тем не менее на 400 млн. больше ассигнованных конгрессом сумм.

Однако, несмотря на все его недостатки, ныне существующий механизм обсуждения законопроектов об ассигнованиях и внесения в них коррективов (чрезвычайно сложный, громоздкий и противоречивый) устраивает конгресс и силы, за ним стоящие. Он позволяет законодательному органу следить за состоянием финансов и принимать непосредственное участие в выработке финансовой политики государства.

Различные монополистические группировки, интересы которых на ранней стадии подготовки бюджета не были учтены в достаточной мере, получают в конгрессе дополнительную возможность для изменения бюджета в нужном для них направлении. В отдельных случаях при обсуждении проекта бюджета учитываются также настроения либеральной части правящего класса и прогрессивной общественности и принимаются отдельные меры для того, чтобы недовольство особенно непопулярными правительственными акциями не приняло угрожающих размеров. И, наконец, прения в конгрессе по финансовым законопроектам являются для парламентариев удобным способом для укрепления своего влияния среди избирателей и достижения цели переизбрания на новый срок полномочий.

26—27 января 1971 г. Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства провел расширенное заседание Совета по координации работы научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами совершенствования законодательства. Заседание было посвящено проблемам координации научных исследований в области законодательства об охране природы.

С докладами выступили проф. Н. Д. Казанцев, проф. Г. Н. Полянская, кандидат юридических наук Л. А. Заславская, кандидат юридических наук А. А. Файнштейн. Ниже приводятся сокращенные тексты докладов, научных сообщений и выступлений участников совещания.

Профессор Н. Д. КАЗАНЦЕВ
(МГУ)

О СОСТОЯНИИ И ЗАДАЧАХ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ В ОБЛАСТИ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В результате победы Великой Октябрьской социалистической революции в России, впервые в мировой истории, все природные богатства стали достоянием народа.

Законодательные основы охраны природы были заложены в первые годы Советской власти под руководством В. И. Ленина и при его непосредственном участии. Требования правильно и рационально использовать природные ресурсы, охранять природу В. И. Ленин предъявлял ко всем советским организациям, хозяйствам и гражданам.

Созданные в первые годы Советской власти законодательные основы охраны природы получили отражение в последующем законодательстве. Требования охраны природы записаны в Программе КПСС. В период строительства коммунизма все интенсивнее вовлекаются в хозяйственный оборот богатые природные ресурсы нашей страны. Это сделало необходимым установить систему мероприятий, направленных на охрану, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. В современных условиях советское законодательство юридически закрепляет систему рационального использования ресурсов природы и их охрану. Однако полной систе-

матизации и кодификации законодательства об охране природы еще нет, а она жизненно необходима. Естественно, что в этих условиях советские ученые уделяют большое внимание научным основам совершенствования природоохранительного законодательства.

Первая представительная научная конференция, посвященная правовым вопросам охраны природы, была проведена бывшим ВИЮНом в декабре 1959 года. Затем, в 1961 году состоялись научные конференции по этим вопросам на юридических факультетах Киевского и Московского университетов, а в последующие годы такие научные конференции проводились в ряде других высших юридических учебных заведений. В 1969 году научная конференция, посвященная правовым проблемам охраны природы в СССР, была проведена Институтом государства и права АН СССР. В области правовой охраны природы издан и ряд научных работ. Первая крупная работа «Правовые вопросы охраны природы в СССР» под редакцией Г. Н. Полянской была подготовлена Всесоюзным институтом юридических наук и издана в 1963 году. Работы по правовой охране природы изданы в союзных республиках. В журналах опубликовано много научных статей, посвященных вопросам правовой охраны природного комплекса, его отдельных объектов и совершенствованию природоохранительного законодательства.

Уже много лет тому назад на юридическом факультете МГУ и в других (а сейчас уже во всех) юридических высших учебных заведениях, в рамках курса советского земельного права, было начато преподавание правовой охраны природы. Для студентов, специализирующихся по кафедре земельного и колхозного права МГУ, читается специальный курс «Советское природоохранительное право».

В 60-х годах составлены некоторые учебные пособия по правовой охране природы для высших юридических учебных заведений. Изданы сборники законодательных актов (в целом и по отдельным союзным республикам). В ходе научных конференций, а также при написании монографий, статей и учебных пособий вырабатывались определенные предложения по кодификации природоохранительного законодательства, хотя единого подхода по некоторым проблемам еще не достигнуто. В частности, нет еще единого подхода к решению вопроса о соотношении природоохранительного законодательства с законодательством земельным, водным, лесным и горным. Эти разногласия содержатся и в литературе, посвященной правовой охране природы. Они имеются и между докладчиками, выступающими на данном заседании. Бесспорным является то, что для всестороннего урегу-

лирования охраны природы в законодательном порядке необходимо провести его полную кодификацию.

С 1957 по 1963 год были приняты законы об охране природы во всех союзных республиках. В Латвийской ССР в 1968 г. принят уже новый закон об охране природы взамен ранее действовавшего, в Азербайджанской ССР в 1969 г. существенно дополнен действующий закон.

Охрана отдельных объектов природы регулируется совместными постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР (охрана почв от эрозии), постановлениями Совета Министров СССР (охрана вод и некоторые другие) и постановлениями Совета Министров союзных республик. Однако полной кодификации природоохранительного законодательства еще не проведено.

По нашему мнению, было бы целесообразно для кодификации природоохранительного законодательства принять следующие основные формы: 1) Основы природоохранительного законодательства Союза ССР и союзных республик; 2) Природоохранительные кодексы союзных республик. При этом мы исходим из ленинской идеи о единой законности для всей страны и учете местных особенностей и федеративного характера нашего государственного устройства.

Природоохранительная функция Советского государства осуществляется ныне органами общей и специальной компетенции. К числу органов специальной компетенции относятся созданные в союзных республиках комитеты Советов Министров по охране природы, а в Союзе ССР таким органом является Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР, а также некоторые другие ведомственные управления и инспекции, имеющие специальные полномочия по тем или иным проблемам, связанным с охраной ресурсов природы или природы в целом. Для более эффективного осуществления функций по охране природы, по нашему мнению, целесообразно иметь следующие органы специальной компетенции: 1) Комитет охраны природы Совета Министров СССР; 2) Комитеты охраны природы Совета Министров союзных республик; 3) Ведомственные специализированные управления и инспекции.

Нельзя пройти мимо вопроса о соотношении природоохранительного законодательства с законодательством земельным, водным, лесным и горным. Является ли оно просто отдельными частями земельного, водного, лесного, горного и т. п. законодательства или это самостоятельная отрасль законодательства и права? Мы полагаем, что природоохранитель-

тельное законодательство охраняет природу в целом, все ее ресурсы. Поэтому оно имеет особый объект правового регулирования. Существует и особая отрасль законодательства, регулирующая природоохранные отношения. Имеется государственная заинтересованность в выделении этой отрасли права. В этом его особенность по сравнению с земельным, водным и другими отраслями права, регулирующими использование отдельных природных ресурсов. Поэтому в природоохранительном законодательстве должны быть сформулированы все основные требования, которые являются общими для всех объектов природы. В этом же законодательстве должны быть сформулированы соответствующие положения по охране природы по каждому объекту в отдельности (земля, воды, недра, леса, животный мир, атмосферный воздух и др.). По этому принципу следует и построить структуру Основ природоохранительного законодательства Союза ССР и союзных республик, проект которой мы и предлагаем.

Кроме преамбулы, нам представляется правильным в Основы природоохранительного законодательства включить следующие разделы: I. Общие положения. II. Государственное планирование использования и охраны природных ресурсов. III. Государственные органы, осуществляющие функции по охране природы. IV. Участие общественных организаций в охране природы. V. Научно-исследовательская работа по охране природы. VI. Преподавание охраны природы в учебных заведениях. VII. Пропаганда вопросов охраны природы. VIII. Участие СССР в международных организациях по охране природы. IX. Охрана почв. X. Охрана недр. XI. Охрана вод. XII. Охрана лесов. XIII. Охрана иной естественной (дикой) растительности. XIV. Охрана зеленых насаждений в населенных пунктах, охрана пригородных зеленых зон и национальных природных парков. XV. Охрана природных комплексов заповедников и заказников. XVI. Охрана природных комплексов курортов. XVII. Охрана типичных ландшафтов, редких и достопримечательных природных объектов (памятников природы). XVIII. Охрана животного мира. XIX. Охрана атмосферного воздуха.

В настоящее время законодательство о природных ресурсах дифференцировано. Земельное законодательство регулирует только собственно земельные отношения, а отношения горные, лесные и водные регулируются специальным законодательством (ст. 2 Основ земельного законодательства). В современных условиях, когда непрерывно возрастает использование природных ресурсов, законодательная деятельность направляется на их охрану для их рационального использования. Этим объясняется развитие природоохранитель-

ного законодательства и права как самостоятельных отраслей. Таким образом, совершенно четко определились, в качестве самостоятельных, следующие отрасли советского законодательства: 1) земельное, 2) водное, 3) лесное, 4) горное, 5) природоохрнительное. В этой связи возникает вопрос о том, чтобы земельное, водное, лесное, горное и природоохрнительное право считать самостоятельными отраслями советского права. Для этого имеются все основания: особые объекты правового регулирования, наличие особых отраслей законодательства, регулирующих соответствующие общественные отношения, и государственная заинтересованность в выделении этих отраслей права, что находит уже конкретное отражение в проводимой в настоящее время кодификации законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов.

Дифференциация законодательства и соответствующих правовых наук — явление закономерное и необходимое. Но дифференциация неизбежно приводит к интеграции, ибо без нее получается разобщение отраслей знаний. Нам нужна такая дифференциация отраслей законодательства и соответствующих отраслей правовых наук, относящихся к регулированию использования природных ресурсов и их охраны, которая бы не разделяла эти науки, а наоборот, объединяла их, ибо все они имеют общую основу: все природные ресурсы в СССР являются исключительной государственной собственностью и предоставляются только в пользование.

Подобно тому, как в природе все взаимосвязано и не совершается обособленно, точно также и в законодательстве, регулирующем использование и охрану природных ресурсов, существует определенная взаимосвязь, несмотря на то, что произошла существенная дифференциация этого законодательства. Таким образом дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, выдвигает проблему интеграции этих отраслей, то есть выдвигает совершенно новую в данной области проблему о конструировании интегрированной отрасли права. В данном случае речь идет о праве на природные ресурсы в СССР, взятые в целом, — о советском природно-ресурсовом праве. В данном случае взаимосвязь земельного, водного, лесного, горного и природоохрнительного права с природно-ресурсовым правом такая же, как между понятиями «отдельное» и «общее» в их философском значении.

Интересы дела требуют всестороннего развертывания научно-исследовательской работы в области природоохрнитель-

ного права. Исходным в этой области должно быть положение, согласно которому охране подлежат все объекты природы как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неэксплуатируемые, что охрана природы осуществляется для ее рационального использования. Всесторонность научно-исследовательской работы включает в себя как глобальный характер основных теоретических проблем природоохранительного права, так и монографическое исследование проблем правовой охраны отдельных объектов природы (земля, вода, леса и др.). Более широко, чем до сих пор, следует выступать со статьями, в которых надо давать научное решение практических проблем, связанных с кодификацией природоохранительного законодательства, с проблемами природоохранительного права в целом.

Следовало бы привлечь внимание к следующим проблемам: 1) право государственной собственности на природные ресурсы в СССР и их охрана; 2) право пользования природными ресурсами; 3) государственное планирование использования природных ресурсов; 4) государственный контроль за использованием природных ресурсов и их охраной; 5) кадастры природных ресурсов и их правовые основы; 6) функции государственных органов общей и специальной компетенции по охране природы; 7) природоохранительная функция социалистического государства; 8) участие общественных организаций в охране природы; 9) правовая охрана почв; 10) правовая охрана недр; 11) правовая охрана вод; 12) правовая охрана лесов; 13) правовая охрана зеленых насаждений; 14) правовая охрана природных комплексов заповедников и заказников; 15) правовая охрана природных комплексов курортов; 16) правовая охрана типичных ландшафтов, редких и достопримечательных природных объектов (памятников природы); 17) правовая охрана животного мира (дикой фауны); 18) правовая охрана рыбохозяйственных водоемов; 19) правовая охрана атмосферного воздуха; 20) научные основы кодификации природоохранительного законодательства; 21) ответственность за нарушение природоохранительного законодательства.

В юридических вузах в настоящее время преподается курс «Советское земельное право и правовая охрана природы». Предмет преподавания один, а отраслей права в нем сосредоточено две. Если по земельному праву накоплен уже большой опыт по написанию учебной литературы, то по природоохранительному праву такого опыта еще нет или почти нет. Учебная литература по правовой охране природы пока ограничивается небольшими учебными пособиями. Подготовка учебных пособий и учебников по природоохранительному праву

является в настоящее время одной из насущных потребностей.

Первостепенное значение имеет пропаганда правовых знаний, в том числе и пропаганда природоохранительного законодательства, ибо охрана природы является важнейшей государственной задачей и делом всего народа.

XXIV съезд партии дал директиву: усилить охрану природы, повысить ответственность предприятий, учреждений и организаций за рациональное использование природных ресурсов — земли, вод, атмосферы, полезных ископаемых, а также за воспроизводство растительного и животного мира.

В соответствии с этим необходимо развертывать научно-исследовательскую и педагогическую работу по правовой охране природы, вырабатывать предложения по совершенствованию природоохранительного законодательства.

Профессор Г. Н. ПОЛЯНСКАЯ
(ВНИИСЗ)

ЗАКОН ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ В СССР

Все увеличивающееся потребление природных ресурсов в связи с быстрым ростом промышленности на основе научно-технической революции и связанное с этим процессом загрязнение вод, почв и атмосферного воздуха, ухудшение в целом среды проживания человека,— все это тревожит человечество и составляет особую заботу экономически развитых стран. Охрана природы становится предметом международных связей, проблема сохранения природных богатств в условиях экономического развития разрешается ныне уже на уровне Генеральной Ассамблеи ООН. Однако в условиях капитализма и частной собственности на основные природные ресурсы все усилия по охране природы встречают преграду в самом устройстве капиталистического общества.

Напротив того, при социалистическом строе и национализации природных ресурсов, которая в значительной части осуществлена во всех социалистических странах и полностью произведена в Советском Союзе, имеются все объективные условия для проведения государственных мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов, которые осуществляются различными способами, среди которых существенное место занимают правовые средства. В силу этого, уже с первых дней победы Октября стали издаваться по инициативе В. И. Ленина декреты о порядке пользования отдельными природными ресурсами (землей, лесами, недрами, водами) и об изъятии некоторых природных объектов из хозяйственного оборота, в целях изучения природы в ее естественном состоянии, улучшения санитарного состояния городов, сохранения некоторых реликтовых видов животных и растений и др. С образованием Советского Союза ряд основных норм в области охраны и использования отдельных природных ресурсов был отнесен к сфере общесоюзного законодательства.

При дальнейшем мощном развитии производительных сил в годы послевоенных пятилеток законодательство об охране природы потребовало своего качественного изменения. Большие объемы использования природных ресурсов сделали очевидным, что установление правового режима каждого из них в отдельности без учета воздействия использования одного природного объекта на другие не может обеспечить охраны всего природного комплекса, поскольку все природные элементы находятся во взаимосвязи. Отсюда — идея создания закона об охране природы в целом. Как известно, она была реализована в 1957—1963 гг. путем издания законов об охране природы союзных республик. Но этим вопрос не был исчерпан.

Закон об охране природы по самому замыслу своему должен иметь руководящее значение для всего природоохранительного законодательства. Но поскольку законодательство об отдельных природных ресурсах является не только республиканским, но и общесоюзным, постольку закон об охране природы может полностью выполнить свое назначение только в том случае, если он сам будет иметь общесоюзное значение. Необходимость общесоюзного закона определяется и тем, что многие природные объекты расположены на территории не одной, а нескольких союзных республик (например, Каспийское море), а также таким великим значением охраны природы для народного хозяйства и жизни советского общества, что закону, обеспечивающему условия охраны природного комплекса, должен быть придан авторитет высшего законодательного органа в стране — Верховного Совета СССР.

Вряд ли вопрос о важности издания общесоюзного закона об охране природы нуждается в дальнейших доказательствах. Его необходимость становится как будто общепризнанной.

В то же время, как на то обратил внимание проф. Н. Д. Казанцев, вопросы о содержании, характере и форме этого закона являются спорными. У нас имеется ряд возражений против тех предложений, которые выдвигаются в этом отношении проф. Н. Д. Казанцевым, причем первое из них касается содержания (схемы) предполагаемого закона.

Мы полагаем, что для правильного определения сферы общесоюзного закона об охране природы требуется раньше всего установить его соотношение с отраслевым земельным, лесным, водным и горным законодательством. Задача эта очень трудна.

Чтобы было ясно в чем заключается эта трудность, надо обратиться раньше всего к определениям понятия охраны

природы. Как известно, определение эти весьма многообразны, но если отказаться от рассмотрения разных оттенков, то их можно свести к двум: во-первых, охрана природы рассматривается как изъятие из эксплуатации отдельных природных территорий, участков и объектов ради научных, учебных, воспитательных, здравоохранительных и подобных целей; во-вторых, охрана природы рассматривается как организация ее рационального использования, с учетом необходимости возобновления и улучшения возобновимых природных ресурсов. Первое из этих понятий характеризуется как консервативное, направленное на сохранение существующих природных богатств, второе — как активное, связанное с преобразованием природы. Для точности надо отметить, что сохранение требуется и при активном использовании природы, но оно ограничивается в этом случае охраной природных объектов от пожаров, загрязнения, самовольных действий и т. п. и не препятствует хозяйственному использованию природных ресурсов.

Значит, если в заповедниках и т. п. территориях, изъятых из хозяйственной эксплуатации, сохранение является единственной формой охраны природы, то, применительно к хозяйственно-используемым природным ресурсам, оно имеет относительно второстепенное значение, а основным содержанием охраны природы является организация рационального хозяйственного использования этих ресурсов.

Первое понятие охраны природы — сохранение отдельных ее участков и объектов от хозяйственного использования зародилось и применялось в большинстве стран, в том числе в Советском Союзе, в основном в довоенные годы. Однако в дальнейшем, в связи с существенным сдвигом, усилившим вмешательство человека в природные процессы — на первый план выступило рациональное использование природных объектов при осуществлении хозяйственной деятельности.

Так, в настоящее время в преобладающем большинстве стран, издающих законы об охране природы (за исключением Чехословакии и Венгрии), под охраной природы понимается рациональное природопользование. Такое понятие охраны природы было дано также Международным союзом охраны природы на Генеральной ассамблее в Эдинбурге в 1956 г., воспроизведено Межправительственной конференцией по изучению научных основ рационального использования и сохранения естественных ресурсов биосферы в 1968 г., оно полностью принимается природоведами и юристами Советского Союза. Требование рационального природопользования все более категорически высказывается в партийных документах

и в особенности в Директивах XXIV съезда партии по плану развития народного хозяйства на 1971—1975 годы.

Вместе с тем ясная при старом понимании охраны природы демаркационная линия этой сферы законодательства с отраслевым законодательством, как законодательством о хозяйственном использовании природных ресурсов, стерлась, ибо теперь объектом как законодательства об охране природы, так и отраслевого является рациональное использование природных ресурсов, в первую очередь в процессе хозяйственной деятельности. Это и составляет основную трудность в определении сферы действия общесоюзного закона об охране природы. Надо сказать, что с той же трудностью столкнулись и при разработке законов об охране природы союзных республик конца 50 — начала 60-х годов.

Несмотря на прогрессивный характер этих законов они оказались недостаточно совершенными в плане юридическом и не смогли оказать достаточного воздействия на использование ресурсов природы. Кажется, не было теоретика права, который бы не обвинял Закон об охране природы в РСФСР, принятый Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г., в том, что он прямо не предусматривает ответственности лиц, виновных в неправомерном использовании или порче богатств природы, а суммарно отсылает к действующему законодательству. Данное обстоятельство резко критикуется также специалистами в области земельного права (Г. А. Аксенов, В. Л. Мунтян).

Однако этот видимый на поверхности недостаток закона имеет своей основой другой порок закона — неправильное его соотношение с отраслевым земельным, лесным, водным и горным законодательством. Дело в том, что в качестве своего объекта Закон об охране природы в РСФСР рассматривает не только природный комплекс в целом, но и отдельные объекты природы, правовой режим которых составляет одновременно сферу отраслевого законодательства. Так, ст. 5 Закона об охране природы в РСФСР устанавливает ряд запретов в отношении пользования лесами. Одни из этих запретов дублируют нормы лесного законодательства, которое само предусматривает ответственность за нарушение изданных им запретов, почему включение данных норм в Закон об охране природы в РСФСР является излишним, а с точки зрения юридической техники и недопустимым (например, дублируется норма лесного законодательства, запрещающая самовольную рубку леса).

Другие нормы вносят коррективы в действующее лесное законодательство и входят поэтому с ним в недопустимую коллизию (например, норма Закона об охране природы, за-

прещающая полностью пастьбу скота в защитных, запретных лесах, в лесных зонах вокруг городов и некоторых других лесонасаждениях, корректирует действующее лесное законодательство, устанавливающее такой запрет лишь применительно к отдельным участкам — лесным культурам, молоднякам и др.). Подобные нормы не только вносят путаницу в законодательство, но кроме того, оказываются необеспеченными санкциями, так как не может один и тот же закон применительно к одним запретам отсылать к действующему законодательству, а применительно к другим — сам устанавливать санкции.

Возникает также вопрос, какова сила запретов, установленных лесным законодательством и не воспроизведенных Законом об охране природы в РСФСР.

Таким образом недостаточно ясное разграничение сферы Закона об охране природы в РСФСР с отраслевым законодательством внесло такую правовую неурядицу, которую ни в коем случае нельзя воспроизводить в общесоюзном законе.

Спрашивается, может быть можно при определении круга вопросов, регулируемых будущим общесоюзным законом, отнести к нему все нормы, касающиеся охраны отдельных ресурсов и изъять их из отраслевого законодательства? Нет, этого безусловно сделать нельзя. Если обратиться опять к примеру лесного законодательства, то мы увидим, что все его содержание направлено на обеспечение рационального природопользования. Сюда относится и определение ежегодной нормы рубки леса, и обязанность ее соблюдения, и деление лесов по режиму пользования на группы, и определение видов допустимых лесных пользований, и установление связей между лесохозяйственными и лесозаготовительными органами и т. п.

Что же касается прав и обязанностей по сохранению лесов от пожаров и самовольных лесных пользований, то они органически связаны с деятельностью лесохозяйственных органов и не могут быть оторваны от вопросов рационального лесопользования. Сюда же относится и определение санкций за лесонарушения, которые подробно разработаны в лесном законодательстве и которые действуют в пределах каждой союзной республики (учитывая нормы общесоюзного законодательства и законодательства данной союзной республики) в количестве нескольких десятков.

Исходя из сказанного, мы приходим к выводу, что определение сферы законов об охране природы союзных республик было сделано недостаточно четко и что сфера будущего все-союзного закона об охране природы должна быть лишена та-

кого крупного недостатка, который был присущ природоохранительному законодательству на его первом этапе и обнаружен юристами непосредственно после издания Закона об охране природы в РСФСР.

Вот почему мы не согласны с проф. Н. Д. Казанцевым, который за основу предлагаемой им схемы общесоюзного закона об охране природы берет схему Закона об охране природы в РСФСР и лишь развивает ее. Так, он предлагает воспроизвести все разделы закона, посвященные охране отдельных природных ресурсов и, учитывая критику республиканских законов, дополняет каждый раздел нормами об ответственности.

Обращаясь опять-таки к примеру лесного законодательства, мы видим, что здесь, так же как в Законе об охране природы в РСФСР, выборочным путем предлагается воспроизвести несколько положений о лесопользовании. Одна статья схемы посвящается особо ответственности за лесонарушения. Но как сказано было ранее, ответственность за лесонарушения разработана в действующем законодательстве так подробно, что ее нормы невозможно вместить в одну статью. Во что же тогда разрастется закон об охране природы? И что тогда останется на долю лесного законодательства? И не ведет ли последовательное проведение такой позиции к ликвидации отраслевого законодательства, к суммированию его в рамках закона об охране природы, что явно нецелесообразно.

И что же в конце концов должно составлять содержание закона об охране природы: сумму предписаний в области пользования отдельными природными ресурсами или нечто новое?

Мы полагаем, что специфичной задачей закона об охране природы в СССР должно являться правовое регулирование комплексности природопользования с учетом взаимодействия использования одного природного ресурса на другие. Именно эта задача, повышающая уровень самого понятия рационального природопользования, не может быть решена в рамках отраслевого законодательства, где рациональное пользование ограничивается рамками одного из природных ресурсов.

Кроме того, в Закон об охране природы в СССР, который должен представить принципы охраны природной среды в полном объеме, следует включить общие для земельного, водного, лесного, горного и других отраслей законодательства нормы, имеющие универсальный характер в области природопользования, которые можно вынести за скобки.

Что же касается отдельных природных ресурсов, то здесь могут быть даны лишь общие директивные указания, но не правовые нормы со всеми их элементами.

Мы не можем согласиться также с другим предложением проф. Н. Д. Казанцева, поддержанным членом-корреспондентом Академии наук СССР Г. А. Аксененком, касающимся формы всесоюзного закона об охране природы. С его точки зрения, это должны быть «Основы», которым будут корреспондировать кодексы об охране природы союзных республик.

Мы же полагаем, что нормы закона об охране природы в СССР должны быть развиты в Основах земельного, водного, лесного, горного законодательства и в соответствующих кодексах союзных республик, в законе о планировании и в издаваемых в соответствии с этими общесоюзными и республиканскими законами подзаконных актах. Поэтому вряд ли целесообразна конкретизация его положений еще и в республиканских кодексах об охране природы и вряд ли к закону о комплексном природопользовании применима такая законодательная форма как «Основы — кодексы».

Конкретизация в республиканских кодексах норм всесоюзного акта об охране природы, по самому характеру своему обобщающих, нарушит самый смысл этого закона и неизбежно приведет к дублированию в этих кодексах отраслевого республиканского законодательства о земле, лесах, недрах и др.

Отказываясь от идеи издания республиканских кодексов охраны природы, мы в то же время полагаем, что союзные республики, если в этом будет необходимость, могут издавать в развитие общесоюзного Закона об охране природы соответствующие республиканские законы, также касающиеся всего природного комплекса, но не отдельных ресурсов.

Что же должно составить, по нашему мнению, содержание Закона об охране природы в СССР?

Контур его могут быть обрисованы, как нам представляется, пока только в самых общих чертах. Этот закон, конечно, должен начинаться общими положениями, устанавливающими принципы природопользования. Исходным является то, что в настоящее время и в будущем охрана природы, в значении рационального природопользования, есть неотъемлемая сторона дальнейшего экономического прогресса. Она призвана также обеспечить среду, необходимую для существования человека.

Основой природопользования в СССР должны быть признаны общественное социалистическое устройство и право

исключительной государственной собственности на природные ресурсы.

Сферой данного закона или его объектом является природный комплекс в целом.

В разделе об управлении природным комплексом страны на первый план выдвигается вопрос о создании специального государственного органа по охране природы, учитывающего ее ресурсы, участвующего в планировании пользования и осуществляющего координационную деятельность в области охраны отдельных природных ресурсов. Конечно, необходимо определить место этого органа применительно к другим органам специальной и общей компетенции.

Среди функций по государственному управлению природным комплексом особенно важно остановиться на планировании природопользования, которое должно учитывать взаимную связь природных ресурсов с тем, чтобы эксплуатация одних природных ресурсов не наносила ущерба другим. В отношении планирования неплохие формулировки даны ст. 14 Закона об охране природы в РСФСР.

Необходимо также обеспечить независимость органов контроля над эксплуатацией природных ресурсов по отношению к предприятиям, министерствам и ведомствам, осуществляющим природопользование, и в этом отношении отказаться от нормы, выраженной в ст. 15 того же Закона, возлагающей обязанность контроля над природопользованием на все советские органы, колхозы и граждан, в том числе, следовательно, и на тех из них, которые сами осуществляют эксплуатацию природных ресурсов.

В разделе о природопользовании следует предусмотреть обязанность многостороннего использования каждого из природных объектов, с учетом как его хозяйственного, так и культурно-оздоровительного и защитного значения; обязанности восстановления всех возобновимых природных ресурсов; обязанности строительных и промышленных организаций и предприятий по рекультивации использованных природных угодий.

Специальный раздел должен быть посвящен заповедным территориям и объектам природы, изъятым из хозяйственного оборота для использования их по иному назначению (заповедники, заказники, национальные парки, охранные зоны водопроводов, курортов, зеленые зоны городов и пр.). Подобного рода объекты подлежат классификации в зависимости от их назначения.

Охрана природы — одна из тех областей, где общественность уже в настоящее время наиболее широко привлекается для содействия государственным органам. Поэтому вопрос

об урегулировании прав общественных организаций и их инспекций в области охраны природы также должен быть предусмотрен Законом.

Поскольку государственные границы пересекают природные объекты, постольку все большее значение в охране природы приобретают международные связи и деятельность разного рода международных союзов и организаций. Право на участие в таких соглашениях и организациях Советского Союза и представляющих его интересы организаций, разумеется, должно быть фиксировано в законе.

Оставляя в стороне многочисленные организационные вопросы (пропаганда охраны природы, воспитание навыков бережного обращения с природными объектами, введение преподавания охраны природы в средней и высшей школе и др.), коснемся вопроса об ответственности за неправомерное использование или порчу природных богатств.

Закон об охране природы в СССР необходимо, при всем обобщающем характере его норм, избавить от той декларативности, которая присуща Закону об охране природы в РСФСР и законам об охране природы в некоторых других союзных республиках.

Этот закон, конечно, не может содержать в себе конкретных норм об ответственности за нарушение порядка природопользования. Такие нормы представлены общесоюзным и республиканским отраслевым законодательством. В Законе об охране природы в СССР следует, однако, предусмотреть в обобщенной форме действия, которые влекут за собой ответственность за нарушение интересов охраны природы и установить систему ответственности за эти нарушения. Нам представляется, что этот закон должен урегулировать в области ответственности следующие вопросы. Он призван предусмотреть виды правонарушений, влекущих ответственность: неправильное планирование, осуществление иных неправильных служебных действий в области управления природными ресурсами, нарушение порядка природопользования, самовольное пользование и некоторые другие.

Закон должен также указать виды ответственности, а именно:

1) административную ответственность, имея в виду расширение круга органов управления природными ресурсами, пользующихся правом непосредственного наложения административных штрафов (наделение этим правом в первую очередь органов охотничьего хозяйства и заповедников), установление повышенных размеров штрафов и возможности наложения их на более широкий круг виновных должностных лиц;

2) имущественную ответственность за нарушение порядка природопользования, реализация которой требует установления специальных нормативов (такс ущерба) для условного исчисления ущерба в силу того, что в составе убытков большую роль играют неполученные кредитором доходы, которые он получил бы, если бы обязательство было выполнено должником, причем размер этих доходов практически недоказуем (например, убытки от самовольной рубки молодого дерева, которое могло бы при дальнейшем росте увеличить свою древесную массу). Взыскание таких убытков не предусмотрено гражданским законодательством, а потому требует специального законодательного установления;

3) уголовную ответственность, на необходимость установления и усиления которой в рамках уголовных кодексов, может быть Законом об охране природы в СССР, обращено внимание союзных республик.

* * *

Кандидат юридических наук Л. А. Заславская (ВНИИСЗ) в своем докладе обосновывала необходимость создания специальной системы государственных органов по охране природы и сообщила о различных формах пропаганды идей охраны природы, проводимых в Литве, Эстонии и на Украине¹.

¹ Подробнее см. Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы («Ученые записки» ВНИИСЗ, № 23, 1971, с. 187).

Кандидат юридических наук

А. А. ФАЙНШТЕЙН

(ВНИИСЗ)

ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН¹

1. Проблема охраны природы приобрела по известным причинам в послевоенные годы большое и все возрастающее значение. Для восстановления нарушенного биологического обмена, борьбы с эрозией почв, загрязнением вод и воздуха, истреблением лесов, уничтожением растительного покрова и животного мира принимаются различные меры, среди которых важное место занимает природоохранительное законодательство. Вот анализ некоторых правовых аспектов охраны природы по законодательству ряда социалистических стран (ВНР, ГДР, ПНР и СРР), а также трех капиталистических государств (Великобритании, США, Франции).

2. В рассматриваемых социалистических странах система природоохранительных норм состоит либо: из Конституции, специального Закона об охране природы и законодательных актов, регулирующих правовой режим отдельных объектов природы или специально их охрану (ГДР, ПНР); из Закона об охране природы и законодательных актов, регулирующих правовой режим отдельных объектов природы или специально их охрану (ВНР); только из законодательных актов, регулирующих правовой режим отдельных объектов природы или специально их охрану (СРР).

Нормы об охране природы содержатся в законодательных актах: имеющих своим предметом регулирование охраны природы — Законах об охране природы (ГДР, ПНР), Указе об охране природы (ВНР), а также в актах об охране от-

¹ В подготовке материалов этого доклада принимали участие канд. юрид. наук Н. И. Марышева, а также Т. А. Меркулова, Н. Я. Познанская и М. Е. Петросян.

дельных объектов природы (постановления Совета Министров ГДР о защите от шума); регулирующих правовой режим различных объектов природы, в которых лишь отдельные статьи или разделы посвящены охране природы (Декрет об экономике охоты и рыбной ловли в горных реках — СРР); содержащих общие нормы права, применяемые к правоотношениям, возникающим в связи с охраной природы, что относится в первую очередь к нормативным актам об административной, уголовной и гражданской ответственности.

В Великобритании, США, Франции нет общих законов об охране природы, а лишь отдельные нормативные акты. В Англии некоторые из них консолидированы (Закон о лесном хозяйстве 1967 г.), во Франции, кроме отдельных законодательных актов, охране природы посвящены статьи или разделы в Лесном и Аграрном кодексах.

В Конституции ГДР (ст. 15) записано, что рациональное использование земли, содержание в чистоте вод и воздуха, охрана растительного и животного мира, сохранение красоты ландшафта являются обязанностью социалистического государства, всего общества в целом и каждого гражданина. Польская Конституция (ст. 8) устанавливает, что основные природные ресурсы страны составляют общенациональное достояние, особо охраняемое и опекаемое государством, а также всеми гражданами.

В ГДР 14 мая 1970 г. был принят Закон об охране природы и использовании ее ресурсов. Он состоит из: преамбулы, основополагающих задач и принципов планирования и руководства социалистической охраной природы; форм ухода за отечественной природой и ее охраны; использования и охраны земель (в том числе ископаемых); использования лесов; использования и охраны вод; содержания в чистоте воздуха; использования и обезвреживания отходов производства; охраны от шума; заключительных постановлений. Вместе с 4 постановлениями Совета Министров (об охране растительного и животного мира, красот ландшафта и ухода за ними, об освоении и развитии ландшафта для отдыха и ухода за ним, о содержании в чистоте городов и общин и использовании отходов, о защите от шума) и тремя кодексами (о лесах, о водах и о воздухе, которые разрабатываются), сложный комплекс природоохранительных вопросов будет системно урегулирован. Вплоть до принятия новых кодексов продолжает действовать ряд нормативных актов в области охраны вод, памятников природы, охраны земель и лесов.

Принятый 7 апреля 1949 г. Закон об охране природы ПНР содержит 8 разделов; предмет охраны природы и круг охраняемых объектов; органы охраны природы; охрана природных ресурсов; взятие под охрану; положение о наказаниях; переходные и заключительные постановления. Кроме него

действуют различные законодательные акты, как принятые до издания Закона об охране природы: распоряжение Президиума Речи Посполитой об охране животных 1932 г. и Закон о рыболовстве 1932 г., так и после него: законы о государственном лесном хозяйстве от 20 декабря 1949 г., о водном праве от 5 мая 1962 г. и об охране атмосферного воздуха от 21 апреля 1966 г., постановления Совета Министров об охране сельскохозяйственных угодий от 12 июля 1966 г. и об установлении и промышленной эксплуатации запасов подземных вод от 1 апреля 1969 г.

В Венгрии основными природоохранительными нормативными актами являются Указ Президиума № 18 от 24 декабря 1961 г. об охране природы и постановление Правительства № 23 от 17 июня 1962 г. о применении этого Указа, образующие органическое целое. В Указе содержится 5 разделов: предмет охраны природы; объявление объектов природы охраняемыми; органы управления охраной природы; управление охраняемыми объектами природы и их регистрация; о вступлении Указа в силу. Венгерское законодательство исходит из того, что охране подлежат лишь объекты природы, изъятые из оборота.

В развитие этих основных актов природоохранительного законодательства были изданы Закон VII от 24 декабря 1961 г. о лесах и охотничьем хозяйстве, измененный Указом Президиума № 28 от 21 августа 1970 г., и исполняющее его постановление Правительства № 33 от 12 октября 1962 г., измененное постановлением Правительства № 32 от 21 августа 1970 г., а также постановления Правительства № 12 от 12 июня 1964 г. о борьбе с нарушителями правил эксплуатации водоемов, № 5 от 21 января 1966 г. о загрязнении вод вредными веществами и размере штрафов за загрязнение вод и № 40 от 21 ноября 1969 г. о штрафах за загрязнение вод.

Наименее систематизировано законодательство СРР. Из большого числа актов можно выделить: по охране лесов постановление Совета Министров № 114 от 30 января 1954 г. о разделе лесов РНР на функциональные зоны, Лесной кодекс с изменениями, внесенными Декретом 45/1969; по охране вод: Декрет № 143 от 4 апреля 1953 г. о рациональном использовании оборудования и охране вод, постановления Совета Министров № 798 от 31 марта 1953 г. о координации и регулировании деятельности в области вод, № 311 от 1 июня 1963 г., о некоторых мерах по устранению засоренности вод в РНР; по охоте и рыбной ловле: Декреты № 76 от 23 февраля 1953 г. об экономике охоты и рыбной ловли в горных реках и № 43 от 31 января 1954 г. о регулировании

рыбной ловли и охране рыбного фонда (с изменениями, внесенными Декретом № 50 от 29 января 1969 г.); по охране растений: Декрет № 696/1956 об охране растений и лесов в РНР; по охране земель: Закон № 12 от 14 мая 1968 г. об охране, сохранении и использовании сельскохозяйственных земель.

В Великобритании, где нет единого закона об охране природы, использование и охрану различных природных ресурсов и объектов регулируют отдельные нормативные акты. В области охраны вод действуют законы о воде (1945 г.), о водных ресурсах (1963 г.), об охране рек от загрязнения (1951 и 1961 гг.). Охрана лесов регулируется консолидированным законом о лесном хозяйстве; в области охраны фауны остаются в силе законы об охране животных 1911 г. с изменениями и об охране птиц 1954 г. Охрана природы в национальных парках, заповедниках и местах отдыха урегулирована Законом о национальных парках и доступе в сельскую местность 1949 г. и дополняющем его Законе о сельской местности 1968 г.

Федеральное законодательство США по охране природы инкорпорировано в разделе 16 «Охрана природы» Свода законов США. Раздел состоит из отдельных глав, содержащих нормы, регулирующие охрану и управление различными природными ресурсами и объектами, как изъятыми, так и не изъятыми из хозяйственного оборота. Каждый вновь принимаемый акт в зависимости от круга затронутых вопросов помещается в ту или иную главу раздела. Один и тот же нормативный акт может быть разбит на части, которые включаются в разные главы раздела, а иногда и в другие разделы. В качестве иллюстрации можно привести названия некоторых глав: национальные парки, военные парки, памятники и морское побережье (гл. 1), национальные леса (гл. 2), охрана почвы (гл. 3 «В»), охрана воды (гл. 3 «С»), защита и охрана живой природы (гл. 5 «А»), восстановление живой природы (гл. 5 «В») и т. д.

Природоохранительные нормы, регулирующие объекты, изъятые из хозяйственного оборота, устанавливаются во Франции Законом о создании национальных парков и декретами об управлении национальными парками. Правовой режим объектов природы, находящихся в обороте, урегулирован Лесным и Аграрным кодексами, Кодексом здравоохранения, Законом 1964 г., которым создана национальная служба лесов.

3. Концепции законодателей об охране природы можно в основном свести к двум: 1) охране подлежат лишь объекты природы, изъятые из промышленного оборота; 2) охране

подлежат как изъятые, так и не изъятые из хозяйственного оборота природные ресурсы.

В рассматриваемых социалистических странах, за исключением ВНР, воспринята вторая концепция. Она выражена в Законах о природе ГДР и ПНР, в многочисленных законодательных актах СРР. Наиболее четко эта позиция сформулирована в ст. 1 Закона об охране природы и использовании ее ресурсов ГДР: охрана природы рассматривается как планомерное развитие и устройство окружающей среды, действенная защита природы с целью сохранения, совершенствования и эффективного использования основ жизни и производства общества — земли, воды, воздуха, растительного и животного мира. Она является составной частью общественной системы социализма. В ВНР охрана природы понимается лишь как охрана объектов природы, представляющих интерес для науки и культуры.

В Великобритании охране подлежат красоты сельской местности. В США природоохранительное законодательство регулирует как рациональное использование природных ресурсов, так и сохранение природы в нетронutom виде. Закон 1969 г. о национальной политике, в отношении окружающей среды, подчеркивает необходимость восстановления и поддержания природных условий, обеспечивающих гармоничное сосуществование человека с природой, утраченное под воздействием урбанизации, промышленного развития и эксплуатации природных ресурсов. Во Франции круг подлежащих охране объектов природы такой же, как и в США.

4. В рассматриваемых социалистических странах (кроме СРР) органы охраны природы образуют стройную общегосударственную двух- (ВНР) или трехзвенную систему.

Основным органом, ведающим охраной природы Венгрии, является Государственное управление по охране природы (ГУОП), возглавляемое председателем, которого назначает Совет Министров. В компетенцию ГУОП входят организации и контроль в области охраны природы, объявление о взятии под охрану отдельных объектов природы или о прекращении охраны и оповещение об этом населения, поддержание в порядке охраняемых объектов. При ГУОП действует консультативный Совет, в состав которого входят представители министерств и центральных ведомств. Он дает отзывы на предложения об объявлении данного объекта охраняемым, а также заключения о сохранности охраняемых объектов и территорий и всем другим вопросам, интересующим ГУОП. Низовыми организациями охраны природы являются отделы сельского хозяйства областных советов, они контролируют испол-

нение предписаний ГУОП, принимают меры по прекращению нарушений охраны природы и уведомляют об этом ГУОП.

В ГДР вся природоохранительная деятельность возглавляется Советом Министров. Он отвечает за центральное государственное планирование и руководство основными вопросами охраны природы. Центральным органом, непосредственно руководящим этой отраслью, является Совет по сельскохозяйственному производству и хозяйству продовольственных товаров ГДР. Он занимается центральным государственным планированием и руководит охраной природы, поддерживает инициативу общественности, обеспечивает проведение научных исследований и международное сотрудничество. Председатель Совета вправе давать указания членам окружных советов, которым поручено заниматься вопросами охраны природы. На определенных территориях природоохранительные функции возложены на исполнительные органы народных представительств, которые отвечают за комплексное развитие охраны природы соответствующей территории. Они выделяют членов, специально занимающихся вопросами охраны природы. Задачи в этой области включаются, по согласованию с другими государственными и хозяйственными органами, в перспективные и годовые народнохозяйственные планы. В городских и общинных советах могут выделяться члены совета для выполнения природоохранительных функций. Население широко вовлекается в деятельность по охране природы. Научное консультирование по всем вопросам охраны природы поручено Институту по исследованию земли и охране природы Академии сельскохозяйственных наук ГДР.

Руководство всей природоохранительной деятельностью в Польше осуществляется министром лесного хозяйства и деревообрабатывающей промышленности в сотрудничестве с другими министерствами и ведомствами. При министре есть должность главного хранителя природы, который руководит воеводскими хранителями природы. Государственный Совет охраны природы при министре состоит из 30 членов, назначаемых Советом Министров сроком на 5 лет. Он является консультативным органом, дающим заключения по законам и другим природоохранительным нормативным актам, а также о профессиональной квалификации кандидатов на должности хранителей природы и директоров национальных парков. Органы государственной власти обязаны запрашивать мнение Совета относительно всех мероприятий, могущих оказать влияние на равновесие в природе. В воеводствах функции государственных органов охраны природы выполняют президиумы воеводских национальных советов. Они осуществляют общее руководство всеми мероприятиями по охра-

не природы, дают заключения по проектам решений о взятии под охрану, принимаемым отделами сельского и лесного хозяйства президиума воеводского народного совета, и по проектам различных нормативных актов. В воеводствах существуют также комитеты по делам охраны природы и, кроме того, специальный уполномоченный президиума воеводского национального совета по делам охраны природы — хранитель природы. На территории повята охраной природы занимается президиум повятового национального совета, практически эта деятельность входит в обязанности референта по делам лесного хозяйства. Значительные права и обязанности в области охраны природы лежат на предприятиях, входящих в хозрасчетное государственное предприятие (типа объединения) «Государственные леса».

В СРР основным органом по охране природы является министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности, лесного хозяйства и вод. В его системе действует государственная инспекция вод, кроме того, министерство занимается охраной лесов, заповедников, охоты и рыбной ловли.

В капиталистических странах, кроме Франции, отсутствуют специальные центральные природоохранительные органы. В Англии охраной природы занимается Комиссия по вопросам сельской местности, являющаяся юридическим лицом, выступающим от имени государства. О своей деятельности она отчитывается перед министром жилищного строительства и местного самоуправления, указания которого для нее обязательны. На Комиссию возложен контроль за охраной естественной красоты и привлекательности сельской местности, за созданием и совершенствованием средств и способов ее использования. Она является консультативным органом по вопросам законодательства, связанного с сельской местностью, осуществляет изыскания и исследования в этой сфере. Если разработанные ею проекты об использовании сельской местности этого требуют, Комиссия вправе с одобрения министра, по соглашению или принудительно, приобретать земельные участки, управлять или (и) распоряжаться ими. Большое место в деятельности Комиссии занимают организации национальных парков и управление ими. В состав Комиссии по Лесному хозяйству (она подчинена министру сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия) входит 9 человек — это специалисты в области лесного хозяйства, лесоторговли и ученые. Одна из ее задач — охрана лесов. Совет по водным ресурсам при министерстве жилищного строительства и местного самоуправления наделен в основном контрольными функциями. Особое место занимает Совет по изучению природной среды. Это научная организация, наделяемая

функциями государственного органа во всех случаях, когда речь идет об организации и управлении заповедниками. В подчинении Совета находится сеть исследовательских станций и групп. Совет дает рекомендации по охране флоры и фауны, проводит научные конференции, пропагандирует охрану природы. Ряд природоохранных функций возложен в Великобритании и на местные органы самоуправления.

В США охрана природы поручена министерствам внутренних дел и сельского хозяйства. В составе первого действуют: Служба национальных парков, Служба рыбы и дичи (с двумя Бюро: коммерческого и спортивного рыболовства), Федеральное управление по контролю за загрязнением вод, Бюро отдыха на открытом воздухе и Бюро управления землями. В системе Министерства сельского хозяйства находится лесная служба, на которую наряду с другими функциями возложена и охрана природы (в ее ведении 154 федеральных национальных леса, общей площадью более 180 млн. акров). Под контролем Службы охраны почв находятся свыше 3000 округов охраны почв (около 2 млрд. акров). В 1970 г. создано еще Агентство по охране окружающей среды, которому поручено проведение широкой программы по очистке воздуха и вод, поиски методов удаления твердых отходов, контроль над пестицидами и радиацией. Есть в США и специальное Бюро по вопросам твердых отходов.

Разделение природоохранных функций между несколькими органами, находящимися в различном подчинении и нередко проводящими различную политику, и сложности, связанные с координацией их деятельности, являются серьезным препятствием в деле охраны природы.

Во Франции с января 1971 г. введена должность министра по охране природы и окружающей среды при председателе Совета Министров. Он очевидно заменит межминистерский Комитет национальных парков, являвшийся основным органом по охране объектов природы, изъятых из хозяйственного оборота. В системе министерства сельского хозяйства действует публичное предприятие «Национальная служба лесов», она выполняет природоохранные функции в отношении лесов. Землеустройство и охрана земель возложены на высший консультативный совет по землеустройству при Министерстве сельского хозяйства и на Комиссии по землеустройству, создаваемые в департаментах и коммунах распоряжениями префектов департаментов.

5. Современные тенденции природоохранительного законодательства за рубежом, особенно в социалистических странах, позволяют сделать ряд выводов, представляющих инте-

рес, как дополнительный исходный материал при правовой регламентации этих вопросов в СССР.

Концепция распространения природоохранных мероприятий лишь на объекты, изъятые из хозяйственного оборота, не отвечает современным условиям бурного развития промышленности, поставившего под угрозу всю окружающую среду. Основная задача природоохранительной деятельности — сохранение биологического равновесия в природе — требует системного подхода. Он заключается: во-первых, в системе мероприятий биологического, технического, научного, организационного, правового, воспитательного и т. п. характера; во-вторых, в системном подходе к осуществлению каждой группы мероприятий, в том числе к правовой регламентации, что означает комплексное, рациональное законодательное урегулирование охраны природы. Система природоохранных нормативных актов включает земельные, административные, гражданские, уголовные, процессуальные и т. д. правовые нормы. Это обусловлено многообразием общественных отношений, подлежащих урегулированию в связи с природоохранительной деятельностью. Следовательно природоохранительное право предполагает систематическое объединение нормативных актов различных отраслей права. То обстоятельство, что эти нормы права регулируют определенную сферу деятельности и объединены единством цели — сохранение биологического равновесия, — недостаточно для выделения самостоятельной отрасли права, так как отсутствуют единые предмет и метод регулирования. Вместе с тем природоохранительное право, бесспорно, является самостоятельной отраслью науки права, учебной правовой дисциплиной. Ее можно рассматривать как особую отрасль законодательства, объединяющую различные отрасли права.

Из действующих систем природоохранительного законодательства наиболее совершенно по своей схеме законодательство ГДР, но и оно непригодно для калькирования. Представляется желательным включить в Конституцию статью об охране природы, что подчеркнет значение природоохранительной деятельности, возведет ее в конституционный принцип. Следующими по рангу должны быть Основы законодательства об охране природы СССР и соответствующие Основы или кодексы союзных республик. Они станут базой законодательных актов, регулирующих охрану тех объектов природы (воздух и др.), общий правовой режим которых установлен специальными кодексами (леса, воды, земля и т. д.), а природоохранные нормы должны включаться в эти кодексы. До создания комплексной системы законодательства действующие нормы должны быть систематизированы,

используя для этой цели как инкорпорацию, так и особенно консолидацию. Поскольку ряд объектов природы международен по своему характеру и не может быть замкнут в национальные рамки (воздух, вода), то необходимо урегулирование их охраны путем международных соглашений.

Система законодательства требует создания централизованного аппарата для его применения. Он представляется в виде министерства или центрального ведомства по охране природы, союзного или союзно-республиканского с разветвленной системой территориальных органов. Следует наделить его широкими полномочиями и сделать независимым от влияния местных органов. Создание централизованной системы органов охраны природы, концентрирующей общее руководство этой деятельностью, не исключает сохранение ведомственных органов охраны природы, они будут двойного подчинения.

Особо остро стоит вопрос об ответственности за нарушение природоохранительного законодательства. Она должна быть урегулирована либо непосредственно в нормативных актах по охране природы либо в соответствующих кодексах (УК, ГК, Административном кодексе и т. д.). В этом последнем случае в природоохранительной норме должна содержаться соответствующая отсылка. Систему имущественной ответственности следует четко разработать не только применительно к организациям, что в условиях хозяйственной реформы становится все более эффективным, но и к должностным лицам.

Доцент Ю. И. ТЮТЕКИН

(Кишиневский университет)

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Научно-техническая революция, происходящая в настоящее время, заставляет по-новому оценивать основные направления и перспективы развития многих юридических дисциплин, более того, она вызывает к жизни новые юридические дисциплины или направления правового исследования. Одной из таких дисциплин, имеющих важное значение и большие перспективы, несомненно, является правовая охрана природы.

Определяя понятие правовой охраны природы и ее место в системе отраслей права, законодательства и юридической науки, мы не можем не учитывать неразрывной связи правовой охраны природы с общими понятиями научного природопользования и охраны природы.

В научном плане рациональное природопользование можно рассматривать как комплексную науку, стоящую на стыке общественных и естественных наук, представляющую собой теорию взаимодействия природы и общества, дающую ответ на узловые вопросы, связанные с воздействием общества на природу.

Что касается понятия «охрана природы», то, очевидно, что оно неразрывно связано с понятием рационального природопользования. В свете всего вышесказанного было бы, по-видимому, ошибочно полагать, как это делают авторы вузовского учебника по охране природы К. Н. Благосклонов и другие, будто охрана природы — понятие более широкое, чем природопользование. На самом деле все обстоит наоборот: охрана природы представляет собой определенную составную часть или, точнее, один из аспектов общего понятия рационального (научного) природопользования. В определенном смысле можно говорить о том, что охрана природы направлена на рациональное природопользование, а рациональное природопользование, в свою очередь, предполагает охрану природы.

Можно согласиться с определением, даваемым в курсе «Охрана природы» К. Н. Благосклоновым и др.: «Охрана природы — это комплекс государственных, международных и общественных мероприятий, направленных на рациональное природопользование, восстановление, умножение и охрану природных ресурсов для блага человеческого общества»¹. Авторы этого определения особо подчеркивают роль государственных мероприятий по охране природы, которые обычно развиваются по следующим направлениям: планирование народного хозяйства, законодательство, проверка его исполнения и выделение охраняемых территорий, установление режима охраны и обеспечение его.

Охрана природы правовыми средствами, иначе говоря, правовая охрана природы является одним из важнейших методов охраны природы. Наиболее важные и значимые для общества и государства правила поведения человека по отношению к предметам природы в процессе его хозяйственной и другой деятельности государство закрепляет в правовых актах, придавая этим правилам обязательный характер. Одной из важных составных частей правового регулирования в области рационального использования и охраны природы следует считать правовые нормы, устанавливающие систему, правовое положение и компетенцию государственных органов, осуществляющих государственное руководство, управление или контроль в этой области, а также нормы, регулирующие планирование и учет в деле рационального природопользования.

Среди правовых проблем рационального природопользования и охраны природы можно назвать немало таких, которые требуют участия в их решении не только специалистов земельного права, но и других отраслей юридической науки, в частности, теории государства и права, государственного, административного, международного права. С сожалением приходится признать, что вопросы рационального природопользования и охраны природы не пользуются пока должным вниманием советских государствоведов и административистов. Достаточно сказать, что только в учебнике «Административное право» 1970 г. мы впервые увидели самостоятельную главу «Управление в области использования и охраны природных ресурсов». До сих пор управление в этой области рассматривалось как составная часть управления сельским хозяйством, что совершенно неоправданно.

¹ К. Н. Благосклонов, А. А. Иноземцев, В. Н. Тихомиров, Охрана природы, «Высшая школа», М., 1967, с. 7.

Только с участием представителей науки теории государства и права возможно правильное и всестороннее выяснение роли правового регулирования в области рационального использования и охраны природных ресурсов и проблемы повышения эффективности природоохранных норм. В частности, следует детально проанализировать причины малой эффективности такой формы регулирования как республиканские законы об охране природы. Эти законы сыграли в основном только пропагандистскую роль, что не исчерпывает задач законодательства. Особенно актуален анализ правовой эффективности законов об охране природы в свете предложений об издании общесоюзного Закона об охране природы.

Требуют разработки вопросы конституционного регулирования деятельности Советского государства в области рационального природопользования. Известно, что Конституция СССР всего в трех статьях упоминает о природных богатствах страны. В ст. 6 указывается, что земля, ее недра, воды, леса являются государственной собственностью, то есть все-народным достоянием. Ст. 8 говорит о том, что земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, то есть навечно. И, наконец, пунктом «с» ст. 14 к ведению Союза ССР отнесено установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами, водами.

Учитывая возросшую важность вопросов рационального использования и охраны природных ресурсов, было бы целесообразно расширить сферу конституционного регулирования в области рационального природопользования и охраны природы. Представляется, что в Конституции СССР должна быть особая статья, закрепляющая исключительное право собственности Советского государства не только на землю, ее недра, леса и воды, но и на другие объекты природы, которые в настоящее время фактически и юридически находятся в собственности государства. Во второй части этой статьи обеспечение рационального природопользования и охрана природы должны быть законодательно возведены в ранг одной из важных функций Советского государства и его органов.

Предлагаем следующую формулировку указанной статьи: «Земля, включая почву, леса и прочая природная флора, дикий животный мир, поверхностные и подземные воды, недра, включая дно морей и океанов в пределах территориальных границ СССР, составляют исключительную собственность Советского государства и *могут предоставляться им только в пользование.

Советское государство устанавливает обязательные правила и осуществляет руководство в области рационального комплексного использования природных богатств всеми предприятиями, организациями и гражданами, проведения природоохранительных мероприятий в целях сбережения и воспроизводства природных богатств, улучшения и оздоровления внешней среды».

В Конституции СССР должно быть проведено более полное и четкое разграничение компетенции СССР и союзных республик в области использования и охраны природных ресурсов. И, наконец, говоря о конституционном регулировании вопросов рационального природопользования и охраны природы, нельзя обойти раздел основных прав и обязанностей граждан СССР. У нас почему-то сложилось представление об обязанности должностных лиц и граждан бережливо и похозяйски относиться к природе как исключительно или в основном о моральной обязанности. Например, И. П. Лаптев в курсе лекций «Научные основы охраны природы» пишет: «Несомненно, ответственность перед будущими поколениями людей в основном носит моральный характер; только при разрушении строго охраняемых объектов люди нашего времени могут быть привлечены к судебной и административной ответственности»². Это положение вызывает возражения. Во-первых, природные ресурсы составляют государственную собственность и к ним полностью применима ст. 131 Конституции СССР, устанавливающая обязанность граждан СССР беречь и укреплять общественную социалистическую собственность как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества родины, как источник зажиточной и культурной жизни всех трудящихся. Здесь также уместно напомнить, что ленинский закон о лесах 1918 года рассматривал заботу о сохранности природных богатств правовой обязанностью каждого гражданина. «Каждый гражданин,— говорилось в нем,— обязан всеми доступными средствами охранять леса от пожаров, порчи, нападения насекомых и т. п. и принимать все меры к заботливому отношению к общенародному благу и возможно бережливому расходованию полученных лесных материалов»³.

Учитывая все это, следовало бы, на наш взгляд, выделить в качестве особой конституционной нормы обязанность каждого гражданина СССР заботиться о бережливом, рациональном использовании природных богатств, их улучшении,

² И. П. Лаптев, Научные основы охраны природы, изд-во Томского университета, Томск, 1964, с. 39—40.

³ СУ РСФСР, 1918, № 42, ст. 522.

восстановлении и приумножении. Нерадивое, расточительное, преступно небрежное отношение к использованию природных богатств Родины следует в Конституции квалифицировать как антиобщественное деяние, подрывающее исходную материальную основу благополучия народа. Подобная конституционная норма создаст прочные предпосылки для пропаганды идей охраны природы, необходимую государственно-правовую базу воспитания граждан в духе заботливого, бережливого отношения к природным богатствам нашей Родины и установления действенной ответственности за неисполнение этой основной обязанности граждан СССР.

Среди других проблем рационального природопользования и охраны природы, носящих государственно-правовой характер, следует назвать разработку принципов, форм и методов государственного руководства в этой области, системы и структуры государственных органов, осуществляющих управление и контроль в деле рационального природопользования и охраны природы.

Во многих союзных республиках, создавших государственные комитеты по охране природы, тем самым признано, что охрана природы является самостоятельной функцией органов государственного управления и областью руководства и контроля. В этом отношении система союзных органов явно отстает от опыта союзных республик, требований времени, наконец, от опыта некоторых капиталистических стран, где уже созданы правительственные органы по охране природы (министр по охране природы и внешней среды при премьер-министре Франции) либо внесены предложения о создании таких органов (предложение о создании Министерства охраны природы США).

В этих условиях вряд ли отвечает интересам комплексного подхода к эксплуатации природных ресурсов существующее у нас положение, при котором деятельность республиканских комитетов по охране природы в общесоюзном масштабе координирует Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР. Совершенно очевидно, что задача рационального природопользования и охраны природы гораздо шире ведомственных рамок управления сельским хозяйством.

Однако, несмотря на совершенную очевидность этого несоответствия, и в новых союзных законодательных актах проводится устаревший подход к проблеме охраны природы как составной части руководства сельским хозяйством. Так, в Примерном положении о сельском, поселковом Совете компетенция сельского Совета в области охраны природы не выделена в самостоятельную статью, а полномочия его в этой

области указаны в статьях, определяющих его права в области сельского хозяйства, землепользования, строительства, благоустройства, здравоохранения и т. д. Наше предложение, внесенное в процессе обсуждения этого законопроекта, выделить полномочия сельского, поселкового Совета в области охраны природы в самостоятельную статью, к сожалению, не было принято. Эту, на мой взгляд, ошибку не следует повторять при разработке законопроектов о районном, городском, областном Совете.

В Положении о Государственном комитете Совета Министров Молдавской ССР по охране природы обращает на себя внимание ст. 4, где зафиксировано: «На Государственный комитет Совета Министров Молдавской ССР по охране природы возлагается координация работы и контроль за деятельностью министерств, ведомств, предприятий, учреждений, организаций и хозяйств республики по применению рациональных и научно обоснованных способов, приемов и методов комплексной эксплуатации природных ресурсов, проведению природоохранных мероприятий в целях сбережения и воспроизводства природных богатств, улучшения внешней среды.

Решения Комитета по вопросам рационального использования и охраны природных ресурсов обязательны к исполнению министерствами, ведомствами, государственными, кооперативными и общественными организациями, предприятиями, учреждениями и гражданами».

Таким образом, здесь четко определено, что Государственный комитет по охране природы является органом координации и надведомственного контроля. Для эффективного осуществления координационно-контрольных функций он должен располагать достаточно эффективным контрольным аппаратом как на местах, так и в центре. Поэтому нами предложено рассмотреть вопрос о передаче ему части штатов контрольных органов хозяйственных министерств и ведомств, а в системе последних оставить контрольно-ревизионный аппарат, необходимый для удовлетворения внутриведомственных нужд.

Думается, что такое решение вопроса отвечает принципу независимости контрольных инспекций, ведающих охраной природы, от хозяйственных органов, занятых разработкой соответствующих природных ресурсов.

Несколько слов о научной работе в области правовой охраны природы. Курс правовой охраны природы читается в Молдавском государственном университете уже 12 лет, изданы научное пособие «Правовая охрана природы Молдавии» и ряд статей. В настоящее время выходит «Сборник

нормативных актов СССР и Молдавской ССР по охране природы» объемом 47,5 печ. листов, готовится монография «Природа — общество — закон».

Мы полагаем, что исследование правовых вопросов охраны природы должно быть организационно отделено от изучения правового регулирования сельского хозяйства. К такому же выводу пришла Межвузовская научная конференция по правовым проблемам сельского хозяйства, состоявшаяся в октябре 1970 г. в Кишиневе.

Что касается основных направлений научной работы, то представленный ВНИИСЗ перечень тем охватывает это направление достаточно полно. Надо только его дополнить тематикой, связанной с деятельностью в области охраны природы высших и местных органов власти.

Мы назвали только часть государственно-правовых проблем, связанных с задачей оптимизации воздействия общества на природу. Но и они со всей очевидностью доказывают необходимость того, чтобы эти проблемы заняли полноправное место в науке государственного и административного права.

Кандидат юридических наук
В. Ф. ПОГОРЕЛКО

Кандидат юридических наук
Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО
(Институт государства и права АН УССР)

СООТНОШЕНИЕ ОБЩЕСОЮЗНОГО И РЕСПУБЛИКАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Дальнейшее развитие советского законодательства об охране природы требует решения вопроса о соотношении общесоюзного и республиканского природоохранительного законодательства.

Законодательство Союза ССР и союзных республик об охране природы представляет собой в целом единую систему советского социалистического природоохранительного права, в котором общесоюзные нормы опосредствуют собой общее, что имеется в нем, а республиканские нормы — особенное. Общее и особенное в законодательстве об охране природы находится в диалектической взаимосвязи и взаимозависимости.

Главными общесоюзными источниками природоохранительного права в настоящее время являются, как известно, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик по отдельным отраслям (сферам) природоохранительного законодательства (земельного, водного и т. д.). Их издание прямо вытекает из Конституции СССР (п. «с», ст. 14) и конституций союзных республик, предусматривающих принятие Союзом ССР основных начал землепользования, а также пользования недрами, лесами и водами.

В качестве общесоюзных источников природоохранительного права выступают также Указы Президиума Верховного Совета ССР, а также постановления Совета Министров СССР и другие подзаконные акты.

Общесоюзное законодательство создает, как правило, прочную и широкую юридическую базу для всестороннего и быстрого развития республиканского природоохранительного законодательства, в котором все более ощущается крайняя необходимость. Общесоюзное законодательство служит главным образом источником правотворчества союзных республик, не регулируя непосредственно конкретных общественных отношений.

Следует заметить, правда, что в той или иной мере общесоюзные законодательные акты также непосредственно регулируют определенный круг отношений в области охраны природы. Такое регулирование осуществляется ими либо в соответствии с компетенцией СССР, либо имеет место до принятия соответствующих республиканских законодательных актов, но все же главной функцией общесоюзных законодательных актов остается обеспечение единства природоохранительного правотворчества союзных республик. Такая роль общесоюзного законодательства обусловлена природой Советского федеративного государства, в котором каждая союзная республика является суверенным государством, издающим в полном объеме в пределах своей компетенции законодательство на своей территории. Общесоюзные законодательные акты обеспечивают единство советского социалистического законодательства и осуществление ленинского принципа единства социалистической законности, не ущемляя вместе с этим суверенитета союзных республик, не допуская какого-либо игнорирования их национальных особенностей, а это в области охраны природы особенно важно, ввиду различных природных условий большинства союзных республик.

Основными республиканскими законодательными актами в области охраны природы являются, как известно, законы союзных республик об охране природы и кодексы по отдельным отраслям природоохранительного законодательства (зе-

мельные, лесные и др.). Источниками природоохранительного права в союзных республиках являются также Указы Президиумов Верховных Советов союзных республик, постановления Советов Министров союзных республик, решения местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, нормативные акты министерств и ведомств и другие подзаконные акты, в частности, положения, правила, уставы, принимаемые или санкционируемые правительствами союзных республик.

Если общесоюзные законодательные акты в области охраны природы, как сказано, служат в основном правовой базой для республиканского законодательства, то республиканские законодательные акты выполняют, главным образом, функцию непосредственного регулирования отношений в области охраны природы.

В то же время республиканские законодательные акты помимо функции регулирования природоохранительных отношений служат базой для правотворчества местных государственных органов, в частности, местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

Таким образом, в целом соотношение общесоюзного и республиканского законодательства об охране природы можно определить как две следующие одна за другой стадии и ступени советского природоохранительного законодательства.

Развитие законодательства Союза ССР и союзных республик об охране природы идет в настоящее время двумя противоположными и в то же время тесно связанными между собой путями: путем его дальнейшей интеграции, и вместе с этим, все более глубокой дифференциации, специализации.

Интеграция природоохранительного права выражается в принятии законодательных актов по вопросам охраны природы все более общего значения, имеющих широкий и универсальный характер. Процесс интеграции, т. е. систематизации природоохранительного законодательства осуществляется как в виде его кодификации (в широком смысле этого слова) так и в форме инкорпорации.

Дифференциация природоохранительного законодательства выражается в дальнейшей специализации его при регулировании отношений, связанных с использованием отдельных объектов природы, что особенно заметно на примере выработки и принятия Основ и кодексов по отдельным отраслям природоохранительного законодательства.

Процессы интеграции и дифференциации имеют место в развитии как общесоюзного, так и республиканского законодательства.

Преобладающей тенденцией развития общесоюзного законодательства на современном этапе является его дифференциация, проявляющаяся в принятии основополагающих законодательных актов, например, Основ земельного и водного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Развитие республиканского законодательства об охране природы также характеризуется все более усиливающейся его дифференциацией и специализацией, хотя в нем происходит и активный процесс интеграции — издание законов об охране природы. Одновременно наряду с республиканскими законами об охране природы союзными республиками разрабатываются и принимаются кодексы по отдельным отраслям законодательства. Вопросы охраны природы все больше становятся предметом деятельности Советов депутатов трудящихся — высших и местных — и исполнительно-распорядительных органов союзных республик — их правительств, министерств, ведомств, исполнительных и распорядительных органов местных Советов, которые принимают по ним соответствующие правовые акты. Таким образом, соотношение интеграции и дифференциации является в общесоюзном и республиканском законодательстве неодинаковым.

Вопреки объективной необходимости интеграция общесоюзного законодательства отстает от интеграции республиканского законодательства, где в последнее десятилетие были сделаны важные шаги в его инкорпорации и кодификации.

Развитие общесоюзного законодательства в области охраны природы должно идти, по нашему мнению, по пути дальнейшей интеграции его, выражающейся, в частности, в разработке и принятии общесоюзного законодательного акта об охране природы в целом — в виде Основ законодательства Союза ССР и союзных республик и об охране природы.

Принятие такого правового акта будет отвечать наметившейся тенденции в развитии общесоюзного и республиканского законодательства по системе «Основы — кодексы» и будет в наиболее полной мере отвечать интересам и потребностям Союза ССР и союзных республик в деле охраны природы.

Наряду с этим законодательным актом, целесообразно также принятие Основ по отдельным, наиболее важным отраслям природоохранительного законодательства (лесного, горного и другим), по которым они еще не приняты.

Принятие в качестве общесоюзных законодательных актов общих отраслевых Основ в области охраны природы создаст необходимую правовую базу для дальнейшего развития республиканского природоохранительного законодательства, обеспечивает единство в природоохранительном правотвор-

честве в нашей стране и тем самым единство законности в области природоохранительных отношений.

Наиболее целесообразным в развитии республиканского законодательства об охране природы является разработка и принятие наряду с отраслевыми кодексами в области охраны природы (земельным, водным, лесным, горным и др.) общих кодексов охраны природы, так как отраслевые кодексы при самой высокой степени дифференциации природоохранительного законодательства не смогут охватить и урегулировать все стороны природоохранительных отношений в союзных республиках.

Доцент Я. Я. СТРАУТМАНИС

(Латвийский университет)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

Процесс развития социалистического народного хозяйства связан со значительным повышением степени интенсификации использования природных богатств в нашей стране. Поэтому проблемы рационального использования и охраны природных ресурсов становятся из года в год все более актуальными.

Все природные богатства в СССР, являющиеся исключительной государственной собственностью, составляют единый комплекс, в котором отдельные природные объекты связаны друг с другом, причем эта связь не ограничивается пределами отдельных союзных республик, а распространяется на всю территорию советского государства. Отсутствие общесоюзного органа по охране природы отрицательно сказывается на охране водоемов в Латвийской ССР, так как предприятия союзного подчинения нередко не выполняют свои обязанности по строительству и обеспечению нормального функционирования очистных сооружений и указаниям республиканских органов не подчиняются. Это диктует необходимость образования общесоюзного государственного органа, координирующего плановое использование природных ресурсов и их охрану. Таким органом может быть Государственный комитет Совета Министров СССР по рациональному использованию и охране природных ресурсов.

Упомянутому комитету следовало бы придать союзно-республиканский характер, так как наряду с централизованным решением общих для всех союзных республик вопросов использования и сохранности природных богатств необходи-

мо учесть и разнообразные природные и экономические условия союзных республик.

Определяя структуру и компетенцию Государственного комитета Совета Министров СССР по рациональному использованию и охране природных ресурсов, следовало бы учесть, что данный орган должен быть координирующим и высшим государственным органом в области охраны природы, наделенным правом законодательной инициативы и правом подзаконного нормотворчества в своей области.

Как показывает практика деятельности существующих республиканских органов по охране природы, они не должны заменить собой разнообразные ведомственные органы и специализированные инспекции по охране природных ресурсов. Как правило, последние имеют объективные возможности более тесно и систематически связывать свою деятельность с определенной отраслью хозяйственной деятельности и более эффективно влиять на нее, чем орган охраны всего природного комплекса.

Однако последнему следовало бы предоставить право надведомственного государственного контроля за деятельностью ведомственных органов и инспекций по охране природы, для которых указания и решения комитета должны быть обязательны.

Комитету должно быть предоставлено право привлекать к административной ответственности должностных лиц ведомств, виновных в нарушении интересов охраны природы. Однако это не значит, что ведомственные органы охраны природы должны находиться в административной подчиненности Комитету. В противном случае Комитет потерял бы свой надведомственный характер.

В интересах охраны природных ресурсов следовало бы постепенно наладить дело учета природных богатств путем введения соответствующего государственного кадастра, объединяющего основные данные о количестве и качестве важнейших природных объектов (земли, лесов, рек, озер, ископаемых, памятников природы и т. п.). Первая стадия этой большой и сложной работы — составление государственного земельного кадастра, предусмотренного Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. Как ведение земельного кадастра, так и общего кадастра природных ресурсов, следовало бы включить в компетенцию Комитета по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Тогда в руках Комитета будут сосредоточены необходимые данные для планирования рационального использования природных богатств, а также для определения конкретного материального ущерба в результате неправомерных

действий предприятий, организаций и отдельных лиц, приводящих к порче или уничтожению природных объектов.

Назрела необходимость в принятии общесоюзного закона об охране природы, в котором должны быть предусмотрены общие для всех союзных республик основные задачи в области охраны природы, виды ее правовой охраны, а также система государственных органов по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Что касается особенной части этого закона, то следовало бы в первую очередь подумывать о правовой охране таких конкретных природных ресурсов, которые могут быть сохранены только общими усилиями всех республик (атмосферный воздух, воды, леса, дикая фауна).

В общесоюзном законе об охране природы целесообразно предусмотреть нормы, определяющие основные положения материальной ответственности предприятий, организаций и граждан в случаях нарушения природоохранительного законодательства, в частности возмещение неиспользованных затрат, вложенных в соответствующие природные объекты, а также затрат, необходимых для восстановления благоприятного состояния природного объекта.

Более детально вопросы материальной ответственности регулируются соответствующими нормативными актами.

Принятие общесоюзного закона и создание общесоюзной системы государственных органов даст возможность значительно повысить эффективность правовой охраны природных ресурсов.

Сложны вопросы применения уголовноправовых санкций в случаях нарушения природоохранительного законодательства. Однако гораздо сложнее обстоит вопрос с материальной ответственностью граждан и юридических лиц в этих случаях. В настоящее время ряд природных ресурсов, в частности, леса, сельскохозяйственная земля, зеленые насаждения, дикие животные в той или иной мере имеют условно определенную денежную оценку, которая применима и в случаях возмещения ущерба, причиненного природным ресурсам. Весьма сложным является вопрос об определении ущерба при загрязнении водоемов и атмосферного воздуха. Здесь необходимо разрабатывать общими усилиями экономистов, юристов, представителей естественных наук главные критерии оценки ущерба и после этого принять соответствующие общесоюзные нормативные акты о порядке исчисления ущерба.

По настоящее время в Латвийской ССР исследование вопросов правовой охраны природы занимает незначительное место. Его следует активизировать. Поэтому весьма положительной оценки заслуживает примерная тематика научных

исследований правовых проблем в данном аспекте, рекомендованных в проекте решения Совета по координации работы научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами совершенствования законодательства. Эта тематика вполне соответствует назревшим практическим потребностям в области охраны природы.

Кандидат юридических наук

Е. М. КУТИН

(Харьковский юридический ин-т)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

Разработка нового природоохранительного законодательства является признанной необходимостью. Сейчас речь должна идти о формах этого законодательства, о соотношении союзных и республиканских норм права. В основе дальнейшего совершенствования советского природоохранительного законодательства должны лежать ленинские идеи и принципы об охране естественной среды.

Что касается выбора форм законодательства, то представляется наиболее правильным в настоящее время принятие Основ об охране природы Союза ССР и союзных республик и соответствующих кодексов союзных республик. В Основах следует закрепить цели и задачи природоохранительного законодательства, общие принципы природопользования, права и обязанности государственных органов по контролю за использованием и учету всех объектов природы и т. д. В кодексах же эти вопросы найдут более конкретное свое правовое регулирование, с отражением экономических и исторических особенностей союзных республик.

Представляется, что не следует в будущем ограничиваться только принятием Основ природопользования без принятия кодексов союзных республик по тем основаниям, что вопросы охраны природы частично урегулированы земельным, водным и иными отраслями права. Во-первых, действенность правовой охраны природы во многом зависит от наличия единого комплексного правового акта; во-вторых, нормы земельного, водного и иных отраслей права регулируют эти вопросы только в связи с определением правового режима отдельных объектов природы, данной отрасли, не учитывая,

как правило, других объектов, взаимосвязи и взаимозависимости элементов естественной среды; в-третьих, если будут приняты только Основы, то не получают достаточной правовой охраны такие объекты природы, как атмосферный воздух, заповедники, животный мир, ландшафты и др.

В новом природоохранительном законодательстве следует определить предмет и границы охраны природы. При этом нельзя не учитывать, что сам предмет связан с отношениями, которые возникают в связи с использованием естественных ресурсов природы человеком, как естественного элемента его жизнедеятельности. Поэтому предметом правовой охраны природы выступает, с одной стороны, комплекс естественной среды в целом, и с другой стороны, каждый отдельно взятый ее элемент (почва, недра, воды, воздух и т. д.).

Состояние охраны природы в значительной мере зависит от ее охраны в других странах. Будущее природоохранительное законодательство должно учитывать правовое регулирование этих вопросов в международном плане.

Практика свидетельствует, что в настоящее время нарушение действующего законодательства по охране природы очень часто связано с тем, что в нем отсутствуют обычно очерченные права и обязанности государственных органов, контролирующих использование природных ресурсов. Так, указание в отдельных правовых актах, что эти органы могут приостанавливать процесс производства, если причиняется вред природе, не достигает своей цели, так как даже в случаях грубого нарушения соответствующих правил охраны естественной среды, исходя из целесообразности, государственные органы могут и не приостановить такое производство. В связи с этим следует установить, что соответствующие государственные органы, установив неправильное использование естественной среды или иные действия, причиняющие вред природе, обязаны принять меры к устранению этих действий.

В новом законодательстве необходимо повысить уголовную, административную и гражданскоправовую ответственность за вред, причиняемый природе. Для усиления государственного контроля за использованием естественных богатств следует создать Государственный комитет по охране природы Совета Министров СССР.

Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР является ведомственным органом и не обеспечивает должного контроля за исполнением законодательства об охране природы.

Научная разработка вопросов природопользования носит зачастую поверхностный характер, не затрагивает коренных

проблем. В последние годы появился ряд хороших работ (О. С. Колбасова, Х. И. Шварца, В. Л. Мунтяна), посвященных актуальным проблемам охраны природы. Однако эти работы следует рассматривать как начало большой научно-исследовательской работы в этой области права. Представляется, что в современных условиях первоочередной научной разработки требуют следующие темы: «Ленинские принципы охраны природы и их закрепление в праве»; «В. И. Ленин об охране природы и действующее законодательство»; «Содержание права государственной собственности на объекты природы»; «Право пользования объектами природы»; «Принципы материальной ответственности за ущерб, причиненный природе». Особого внимания заслуживает вопрос о стоимостной оценке объектов природы, установление платности за их эксплуатацию.

Профессор П. Т. НЕКИПЕЛОВ
(Ростовский университет)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОСЯГАТЕЛЬСТВА НА ПРИРОДНЫЕ БОГАТСТВА

Уголовноправовая регламентация ответственности за посягательства на природные богатства в большинстве союзных республик несовершенна.

В уголовных кодексах отдельных союзных республик по-разному решается вопрос о месте норм, устанавливающих ответственность за преступные нарушения режима природных ресурсов. В одних кодексах эти нормы помещены в главе о преступлениях против порядка управления, в других — рассматриваются среди хозяйственных преступлений.

Отсутствуют научно обоснованные классификационные критерии расположения рассматриваемых нами норм в соответствующих главах особенной части уголовных кодексов.

Имеются существенные различия в диспозициях и санкциях уголовноправовых норм, которые вряд ли можно объяснить какими-либо особенностями экономического, исторического и иного характера, присущими тем или иным союзным республикам.

Наиболее актуальными в плане дальнейшего совершенствования действующего уголовного законодательства являются:

а) вопросы классификации рассматриваемых составов в особенной части уголовных кодексов; б) устранение существенных различий в высших пределах санкций; в) повышение роли штрафных санкций как дополнительного вида наказаний; г) повышение минимума уголовноправовых санкций в УК ряда союзных республик за преступления, совершаемые без отягчающих обстоятельств.

В современных условиях особое значение приобретают вопросы уголовноправовой борьбы с загрязнением рек, озер и других водоемов неочищенными и необезвреженными сточными водами, отбросами или отходами промышленных и коммунальных предприятий и научно-экспериментальных учреждений. Не меньшее значение имеют вопросы уголовноправовой борьбы с загрязнением атмосферного воздуха промышленными выбросами. В регламентации ответственности за эти деяния имеется неоправданный разноречивый, различный подход законодателей союзных республик к оценке степени общественной опасности рассматриваемых уголовноправовых деликтов.

Вполне назрела необходимость уголовноправовой регламентации ответственности за бесхозяйственное отношение к земле.

Требуется улучшение редакции ст. 167 УК РСФСР и соответствующих статей УК других союзных республик о нарушении правил разработки недр. В редакции действующего закона предусматривается только ответственность отдельных граждан за нарушение правил разработки недр и сдачи государству золота. Между тем, необходимы специальные статьи в уголовных кодексах, регламентирующие ответственность должностных лиц за бесхозяйственное отношение к земле и за нарушения правил разработки недр.

Практика борьбы с преступлениями в сфере эксплуатации природных богатств имеет свою специфику. Наибольший ущерб причиняется, конечно, не браконьерством частных лиц, а нерациональным использованием природных богатств хозяйственными организациями и действиями соответствующих должностных лиц.

В ряде случаев эти нарушения допускаются в силу несовершенства планирования, недостаточной научной обоснованности производственных заданий, невниманием к вопросам охраны и воспроизводства природных богатств. Поэтому при обсуждении возможных путей улучшения практики в области применения репрессий в целом за эти правонарушения необходимо учитывать указанные особенности.

С другой стороны, нельзя недооценивать всю общественную опасность посягательств отдельных лиц в области природных богатств. Сами условия и обстановка совершения этих преступлений подтверждают необходимость усиления внимания к эффективности уголовноправовых мер борьбы с рассматриваемыми посягательствами.

К сожалению, лица, виновные в преступных нарушениях режима природных богатств, не всегда привлекаются к уголовной ответственности.

Кандидат юридических наук

Е. И. НЕМИРОВСКИЙ

(Министерство лесного хозяйства
РСФСР)

СОДЕРЖАНИЕ УБЫТКОВ, ВОЗНИКШИХ ПРИ НЕПРАВОМЕРНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЛЕСНОГО ФОНДА

Убытки лесного хозяйства, возникшие при неправомерном использовании лесного фонда, состоят: 1) в положительном ущербе от потери самовольно срубленной древесины, от повреждения или уничтожения лесных культур, плантаций, питомников и др.; 2) в неполучении доходов от потери той древесины, которая могла бы образоваться, если бы деревья не были срублены и достигли спелости, а также от потери прироста и другой лесной продукции; 3) в расходах, связанных с необходимостью произвести работы во восстановлению прежнего состояния.

Возмещение ущерба в связи с убытками от потери срубленной древесины и от повреждения или уничтожения лесных культур, плантаций и питомников может быть произведено в соответствии с общими нормами гражданского законодательства, а сам размер ущерба определен на основании исполнительной калькуляции.

Что же касается неполученных доходов, о которых говорилось выше, то доказать их бухгалтерскими или иными достоверными данными не представляется возможным. Они относятся к недоказуемой упущенной выгоде, но их наличие в содержании убытков при неправомерном использовании лесного фонда весьма существенно.

Не представляется также возможным взыскание сумм на восстановление прежнего состояния по общим нормам гражданского законодательства.

В соответствии со ст. 36 Основ гражданского законодательства причинитель вреда обязан компенсировать потерпевшему расходы, произведенные лишь на день предъявления иска и не обязан возмещать будущие расходы, какова бы ни была их очевидность. Между тем проведение лесовосстановительных работ далеко не совпадает по времени с действиями, причинившими вред.

Таким образом общие нормы гражданского законодательства не могут обеспечить полного возмещения вреда, причиненного неправомерным использованием лесного фонда.

Это вызывает необходимость принятия специальных норм, которые бы регулировали порядок возмещения убытков применительно к охраняемому объекту природы — лесам.

В настоящее время в лесном законодательстве получили широкое распространение специальные таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконным использованием лесного фонда. Эти таксы применяются при незаконной рубке леса, уничтожении или повреждении лесных культур, семян и саженцев в лесных питомниках и на плантациях, самовольном сенокошении, пастьбе скота в лесах и некоторых других лесонарушениях.

Таксы построены таким образом, что они устанавливают размер взыскания за причиненный ущерб в твердой сумме. При составлении этих такс в размер подлежащего возмещению ущерба включены путем расчетных средних данных все элементы вреда (убытков), причиняемого неправомерным использованием лесного фонда, о которых говорилось выше. Таким образом применение этих такс позволяет полностью возмещать имущественный ущерб, причиняемый лесному хозяйству.

Желательно, чтобы такие таксы нашли широкое применение при определении размера взысканий за ущерб, причиненный неправомерным использованием других воспроизводимых природных ресурсов.

СИСТЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАПОВЕДНОГО РЕЖИМА

В настоящее время нарушениями заповедного режима признаются те же действия, что и на хозяйственно используемой территории. Ответственность за них устанавливается отраслевым (земельным, лесным и др.) законодательством. Такое положение привело к серьезным недостаткам в правовой охране заповедников. Прежде всего за целый ряд нарушений заповедного режима, которые с точки зрения хозяйственного использования природных ресурсов не имеют существенного значения, отраслевым законодательством не установлено ответственности.

В тех же случаях, когда такая ответственность установлена (за незаконное сенокошение, браконьерство и др.), не учитывается особая ценность природных богатств заповедного комплекса.

Все это вызывает необходимость совершенствования правовой охраны заповедников. Но пути такого совершенствования могут быть различными. Так, в литературе выдвигалось предложение об установлении единой ответственности за все правонарушения в заповедниках. Совершена ли незаконная порубка деревьев в заповеднике, добыто ли дикое животное, либо нарушено иное правило, установленное в интересах охраны заповедника, — все подобные правонарушения следует рассматривать как нарушения заповедного режима и установить единый порядок ответственности.

Нам представляется это предложение неприемлемым.

Что касается гражданско-правовой ответственности, то она не может быть урегулирована в одном акте и в едином для всех видов правонарушений размере ввиду разнообразия этих правонарушений и многогранности способов исчисления ущерба, причиненного ими.

Думается, что введение в уголовные кодексы союзных республик специальных статей об ответственности за нарушения заповедного режима вызвало бы осложнения в определении правовых нарушений, подпадающих под их действие. В связи с различной общественной опасностью сложно будет предусмотреть уголовные санкции за единое нарушение заповедного режима.

Нам представляется, что в будущем должно быть сохранено существующее положение, когда гражданскоправовая ответственность за нарушения порядка охраны природы в заповедниках устанавливается отраслевым законодательством. В случае, если оно не обеспечивает надлежащей охраны природных богатств заповедников, оно должно быть усовершенствовано. Должен быть сохранен в принципе действующий порядок уголовной ответственности.

Может идти речь о принятии единого правового акта по вопросам административной ответственности в заповедниках, в этом акте будет объединено отраслевое административное законодательство и установлена ответственность за мелкие нарушения заповедного режима, которые сейчас не наказуемы.

В связи с кодификацией природоохранительного законодательства и разработкой Положения о государственном природно-заповедном фонде СССР ставится вопрос о том, должны ли быть урегулированы в Законе об охране природы СССР и общесоюзном Положении вопросы ответственности за нарушение заповедности. С подобным предложением выступают отдельные ученые-географы, биологи и др. Нам представляется, что в Положении не могут быть урегулированы все вопросы ответственности, поскольку, например, уголовная ответственность за нарушения заповедности может быть установлена лишь уголовным законом. Установление в Положении норм об административной ответственности привело бы к ослаблению административноправовой охраны, поскольку Положение, как правовой акт, утвержденный Советом Министров СССР, не сможет установить повышенной ответственности для заповедников за нарушения порядка охраны природы в них, в то время как для хозяйственно-используемых территорий такая ответственность установлена.

В юридической литературе как на недостаток ныне действующих законов об охране природы союзных республик указывалось на то, что они не устанавливают ответственности за нарушение их норм, а лишь отсылают к действующему законодательству.

Как видно из изложенного выше, порядок ответственности за нарушение заповедности довольно сложен и включение всех многочисленных норм об ответственности в Закон об охране природы СССР привело бы к тому, что он стал бы представлять собой свод норм о наказаниях.

Следует заметить, что Основы земельного законодательства и Основы водного законодательства не установили конкретных санкций за нарушение зафиксированных в них норм. Не следует делать этого и в Законе об охране природы СССР. В нем должны быть лишь в общих чертах определены вопросы ответственности.

Профессор *Н. А. Гладков* (МГУ). Производственный процесс — основа жизни человеческого общества — невозможен без постоянного использования природы и ее ресурсов. Чтобы жить человек должен постоянно что-то брать от природы и эта необходимость растет с развитием общества чрезвычайно быстро. Охрана природы есть необходимое условие длительного использования ее богатств.

Охрана природы — абсолютный закон наших взаимоотношений с природой, но это не означает ее неприкосновенности. Охрана природы сочетается с ее использованием, а в ряде случаев само использование (животного и растительного мира) является одним из способов охраны. Вмешательство человека в жизнь природы не только не противоречит задачам ее охраны, но в ряде случаев оказывается даже необходимым. Так, например, рубки ухода способствуют оздоровлению леса. Промысел способствует лучшему состоянию стада зверей и рыб и более быстрой оборачиваемости биомассы.

Абсолютная охрана допустима лишь как частный и редкий случай. Она может применяться как временная мера, когда существование объекта, можно сказать «висит на волоске». Полная охрана должна проводиться в заповедниках, однако и она в ряде случаев не может быть абсолютной.

Природные ресурсы подразделяют обычно на две группы: самовозобновляющиеся и невозобновимые. Последние (минеральные богатства) имеются на земле в большом количестве, но все же ограниченном. По мере эксплуатации они истощаются, т. к. не могут возобновляться. Главное в охране этих ресурсов — их возможно более всесторонняя и экономная эксплуатация, по возможности замена более дефицитных ресурсов менее дефицитными. Самовозобновляющиеся ресурсы (органический мир: растения, животные, сюда же следует отнести и почву) восстанавливают свои запасы. Главное в их охране — это обеспечить постоянную возможность восстановления. Тогда эти ресурсы могут служить человеку практически бесконечно.

Наличие взаимосвязей в природе и обществе приводит нас к тому, что не может быть, так сказать, частных охран отдельных объектов, сложение которых обеспечивает сохранение всей природы в целом. Природа должна охраняться как

целое. Для этого необходимо создать Государственный комитет Совета Министров СССР по охране природы и наделить его надведомственными правами.

Директор Центральной научно-исследовательской лаборатории охотничьего хозяйства и заповедников Главохоты РСФСР *В. Ф. Гаврин*. Проблема охраны природы в эпоху научно-технической революции является важнейшей государственной задачей. В настоящее время все основные компоненты биосферы Земли — воздух, вода, почва, минеральные ресурсы, животный и растительный мир — вовлечены в производственную деятельность человеческого общества в гигантских масштабах.

По этой причине экономисты считают, что воспроизводство компонентов биосферы Земли, т. е. очистка воды, воздуха, восстановление структуры и плодородия почв, продуктивности лесов и полезной фауны — должно стать областью материального производства. Следовательно, наступила пора, когда природа становится объектом законодательного регулирования. Принятые законы об охране природы в большинстве союзных республик являются первым шагом в этом направлении.

Подготовка закона об охране природы СССР и создание специальных государственных органов по охране природы — несомненно назревшая задача. Обсуждение этих вопросов на данном Совете проходит очень интересно и в серьезном деловом тоне. Приятно, что ученые-юристы пригласили на данный Совет работников охраны природы, лесного и охотничьего хозяйства.

Работая в области охраны природы — в заповедниках и в охотничьем хозяйстве — свыше 25 лет, мне хотелось бы сообщить коллегам-юристам о некоторых наших наиболее важных вопросах и пожеланиях.

Во-первых, в СССР обитает огромное количество полезных диких животных, главным образом позвоночных (рыб, рептилий, амфибий, птиц, млекопитающих). Только в охотничьем хозяйстве ежегодно используется около 300 видов млекопитающих и птиц, количество которых в стране исчисляется сотнями миллионов особей. Дикие животные — это государственная собственность, т. е. национальное достояние. Использовать их нужно бережно, на основе определенных положений, устанавливающих права человека на отлов диких животных. Последние представляют не только хозяйственную ценность (пушнина, мясо, шкуры, рога, лекарственное сырье), но и огромную культурную и научную ценность.

Дикие животные служат основной сырьевой базой для охотничьего хозяйства, которое развивается в нашей стране

как самостоятельная отрасль народного хозяйства, продукция которой планируется для внутреннего и внешнего рынков. Непосредственно в охотничьем хозяйстве СССР и в сфере его обслуживания занято около 4 млн. человек (только одних охотников у нас более 2,5 млн. чел.). Сложившийся охот-экономический комплекс, занятый эксплуатацией запасов диких животных и промысловых растений, функционирует на основе республиканских положений. Мы полагаем, что назрела необходимость разработки и утверждения основ законодательства по охотничьему хозяйству и охране ценных диких животных в целом по СССР. Думаю, что ученые-юристы поймут нашу озабоченность.

Человек использует ресурсы биосферы Земли с момента своего становления. В последние века в освоении природных ресурсов наметилась определенная специализация, которая представлена современными отраслями народного хозяйства (сельское, лесное, рыбное, охотничье хозяйство и т. д.). Важно отметить, что в лесном, охотничьем и рыбном хозяйстве рационально можно вести дело только при условии охраны объектов эксплуатации. Лесник, егерь, рыбоохранник часть своей зарплаты получают за охрану и учет своих объектов, часть за их воспроизводство. Таким образом отраслевое министерство или ведомство органически призваны охранять свои объекты эксплуатации, т. е. охранять определенные ресурсы биосферы земли.

Однако наметившаяся специализация использования природных ресурсов отдельными отраслями имеет и теневые стороны.

Единые природные комплексы — биогеоценозы — искусственно разрываются отдельными отраслями, вследствие чего снижается общая продуктивность биосферы. Так современная система земледелия — посевы монокультур на больших площадях наносит серьезный ущерб охотничьему хозяйству. Система ведения лесного хозяйства так же часто не предусматривает интересов ни сельского, ни рыбного, ни охотничьего хозяйств. Я уже не говорю о промышленных предприятиях, которые, как правило, угнетают все возобновимые ресурсы биосферы.

Рациональное и наиболее эффективное использование природных ресурсов биосферы может быть только комплексным.

Следовательно, для координации и согласования деятельности отдельных министерств (ведомств) по использованию природных ресурсов должен быть образован полномочный государственный орган. Таким органом может быть — Госкомитет Совета Министров СССР по охране природы. Он

должен осуществлять координацию и контроль за использованием всех природных ресурсов, быть полномочным и в то же время консультативным органом Совета Министров СССР. Возглавлять такой Госкомитет должен один из первых заместителей председателя Совета Министров СССР.

В основу своей деятельности Госкомитет охраны природы должен положить экологический принцип комплексного использования природных ресурсов. В этом высший смысл понятия охраны природы. Именно по этой причине в ведение республиканских госкомитетов как организаций, осуществляющих комплексную охрану природы, должны быть переданы заповедники.

Итак, Государственный Комитет Совета Министров СССР по охране природы не должен подменять сельского, лесного, рыбного, охотничьего, водного хозяйства и органов по охране почв, леса, рыбы, диких зверей и птиц, водоемов и недр. Госкомитет охраны природы СССР должен осуществлять согласование и координацию в деятельности отраслевых министерств и ведомств особенно по использованию возобновимых ресурсов биосферы. Госкомитет через собственную сеть исследовательских институтов должен контролировать качественное и количественное состояние всех компонентов биосферы земли и направлять усилия ведомств на воспроизводство природных ресурсов, используемых ведомствами.

Вторым важным направлением в деятельности Госкомитета следует считать разработку прогнозов состояния биосферы и ее элементов под воздействием антропогенных факторов особенно при строительстве крупных промышленных комплексов, гидростанций, осушения и обводнения больших территорий, переброске крупных масс воды из одного бассейна в другой, влияния удобрений, ядохимикатов, пестицидов, гербицидов на фауну, флору и человека.

Госкомитет должен визировать все крупнейшие проектыстроек. Через свои исследовательские центры он призван совершенствовать конструкции очистных сооружений, повышать коэффициент их полезного действия. Словом, такой Госкомитет, не подменяя отраслевые министерства по охране отдельных компонентов биосферы, должен осуществлять контроль за их деятельностью, составление прогнозов состояния биосферы, а также координацию деятельности министерств по комплексному использованию биосферы.

Доцент *Н. И. Титова* (Львовский университет). Характер нынешнего обсуждения состояния и задач дальнейшего развития исследований в области правовой охраны природы свидетельствует о качественно новом этапе этого развития; от вопросов заповедной охраны отдельных объектов природы мы

перешли к вопросам охраны природного комплекса с непосредственным учетом его хозяйственного и иного использования обществом.

Огромная заслуга в том, что наука природоохранительно-го права возникла, быстро развивалась, достигла более высокой ступени своего подхода к изучаемым явлениям, а также в том, что нас стало много (во всех республиках) — принадлежит «пионерам» этого благородного и сложного дела — Н. Д. Казанцеву и Г. Н. Полянской.

Во Львовском университете на юридическом факультете спецкурс «Правовая охрана природы» читается с 1962 года; в 1965 году вышло учебное пособие «Правовая охрана природы УССР» (курс лекций). Сейчас ассистент Л. В. Бориславский пишет кандидатскую диссертацию на тему: «Ответственность за порчу почв». Я работаю над монографией «Ответственность за нарушение законодательства об охране природы».

Для дальнейшего совершенствования правовой охраны природы следовало бы, прежде всего, придать большую значимость природоохранительной функции Советского государства путем закрепления основных задач и обязанностей по охране природы в Конституции СССР. Кроме закрепления в отдельной статье права государственной исключительной собственности на все объекты природы, в Конституции следует отразить обязанности по рациональному использованию и охране природных ресурсов в разделах о функциях государственных органов и хозяйственных организаций. Как одна из основных обязанностей (охранять природу), это положение должно найти место в разделе «Основных прав и обязанностей граждан».

На современном этапе развитие правовых исследований в области охраны природы не может быть изолировано от данных естественных, экономических, технических, а также общественных наук. Только объединение усилий ученых и практиков в этих различных сферах дает возможность комплексно и всесторонне, научно обоснованно подойти к определению ряда юридических положений и выводов.

Не менее необходимо наше «сближение» и со смежными юридическими науками. Отсутствие контакта между юристами-природоохранителями с административистами, цивилистами, представителями других отраслей права уже дает определенные отрицательные последствия, приводит к неурегулированности многих вопросов в законодательстве. Особенно это отражается в вопросах ответственности за нарушение законодательства об охране природы. В связи с тем, что приро-

доохранительное право не имеет своего метода правового регулирования, оно вынуждено использовать методы административного (преимущественно), гражданского и уголовного права. Между тем, как известно, представители науки административного права еще мало занимаются исследованием вопросов административной ответственности за нарушение природоохранных норм. Аналогичный упрек можно сделать цивилистам и представителям других юридических наук.

Тем не менее, даже поверхностный анализ юридической природы ответственности за нарушение законодательства об охране природы дает основание придти к выводу о существенных особенностях каждого из «классических» видов ответственности, если их применять к охране природных объектов.

Например, буквально ни один из традиционных признаков состава административного проступка не укладывается в распространенные схемы этого понятия в науке административного права. Во-первых, нельзя не согласиться с выводом профессора И. С. Самощенко о том, что административный проступок — это не только нарушение норм административного права, как утверждает большинство административистов. Это — и нарушение норм земельного, водного, лесного и другого природоохранительного законодательства. Во-вторых, большинство административистов полагают, что административный проступок, как правило, не связан с исполнением правонарушителем своих служебных обязанностей. По природоохранительному законодательству это как раз наоборот: большинство противоправных действий, за которое наступает административная ответственность (порча земли, ее бесхозяйственное использование, засорение, наступление эрозии и т. п.) — все это результат определенных действий должностных лиц в связи с исполнением ими (директором совхоза, председателем колхоза, старшим агрономом и т. д.) своих служебных функций. Ст. 170 Земельного кодекса УССР прежде всего называет в числе субъектов административной ответственности должностных лиц. Аналогичное положение имеет место применительно к другим объектам природы. В-третьих, в отличие от устоявшихся положений административного права субъектом административной ответственности за нарушение природоохранительного законодательства может быть и юридическое лицо — само предприятие. Например, новые Основы водного законодательства СССР и союзных республик говорят о возможности лишения права водопользования предприятий, организаций, учреждений.

Таким образом, применительно к природоохранительному аспекту можно говорить о совершенно специфическом понятии административного проступка.

Аналогично обстоит дело и с характером гражданской ответственности. Понятие ущерба в природоохранительном законодательстве — свое, более широкое, чем в гражданском законодательстве. Это обусловлено рядом причин. Следует подумать, нельзя ли говорить о специфической «своей» форме ответственности за нарушение природоохранительного законодательства?

Практически было бы очень важно включить эти нормы ответственности непосредственно в источники природоохранительного законодательства, для чего следовало бы соответственно изменить их названия (например, не «Земельный кодекс», а «Кодекс о земле»).

В условиях экономической реформы следовало бы подумать и о системе экономических мероприятий (поощрения и ответственности) в связи с характером использования природных ресурсов и их охраной. Например, состояние почвы в связи с ее интенсивным использованием (химизацией, в частности) должно учитываться в хозрасчетном плане.

Нельзя не учитывать и того, что природа на сегодня — далеко не «первозданна», в нее сегодня вкладываются миллиарды денежных средств, труд на ее восстановление, борьбу с эрозией, на орошение, облесение и т. п. Все эти затраты должны включаться в себестоимость продукции природных ресурсов, а также учитываться при определении размера убытков при правонарушениях.

Относительно формы кодификации. Трудно категорически ответить на этот вопрос. Но с учетом того, что отраслевое природоохранительное законодательство уже кодифицируется, видимо, все же более реально сейчас говорить о союзном Законе об охране природы, который бы закрепил исходные принципы природоохранительного законодательства, подлежащие развитию в отраслевых Основах и кодексах. И, наконец, вопрос о Государственном комитете. Общесоюзный государственный орган по охране природного комплекса предельно необходим. Это должен бы быть Государственный комитет Совета Министров СССР по природопользованию и правовой охране природы. Функции его должны быть надзорные, он должен иметь большие права по отношению ко всем природопользователям, а также по отношению к ведомственным отраслевым инспекциям; эти инспекции должны быть сохранены в том виде, о котором убедительно говорила здесь Л. А. Заславская. В штате комитетов и его областных органов должны быть юристы.

Действительный член Московского общества испытателей природы и член Центрального Совета Всероссийского общества охраны природы А. И. Тихомиров. Органы прокурор-

ского надзора в РСФСР нередко самоустраиваются от принятия мер по охране природы и иногда ограничиваются тем, что пересылают поступившие сигналы тем лицам, в отношении которых эти сигналы даны.

Для возбуждения административного или тем более уголовного преследования в отношении руководящих работников требуется санкция соответствующая местных органов, которые нередко произвольно отказывают в ней из местных или узковедомственных интересов. Таким образом многие руководящие работники ведомств, производящие неправомерное использование природных ресурсов, оказываются безнаказанными.

Не правильнее ли было бы, если бы эти органы извещались после произведенного административными или судебными органами расследования о виновности в неправомерном использовании, повреждении или уничтожении природных объектов.

Другой вопрос касается правового положения общественной инспекции по охране природы.

Общественные инспекции — большая сила, если они наделены соответствующими правами. В настоящее время эти инспекции обладают, однако, совершенно недостаточными правами и все их акты приобретают правовое значение только тогда, когда они дублированы государственными инспекциями. Я полагаю, что после и на основании издания общесоюзного Закона об охране природы должно быть издано Положение об общественной инспекции, которое определит права и обязанности общественных инспекторов и обеспечит их безопасность, путем установления повышенной ответственности за причиненный общественным инспекторам вред и за неподчинение их законным требованиям. Нельзя ставить общественного инспектора, как это имеет место теперь, в положение Дон-Кихота.

Контроль за деятельностью общественных инспекций по охране природы должен осуществляться только Госкомитетом по охране природы, ему одному должно быть предоставлено право утверждать общественных инспекторов или их отстранять от деятельности.

Необходимо определить и материальную ответственность за вред, причиненный природным ресурсам. Поскольку эти ресурсы не имеют цены и значатся в забалансовой статье, постольку неправомерное использование природных ресурсов и их уничтожение не влекут за собой материальной ответственности, а даже, наоборот, виновные награждаются премиями за экономию расходов, которая иногда при этом происходит.

Для ликвидации подобных отрицательных явлений нужно введение специальных такс (нормативов) для исчисления убытков, причиненных всем объектам природы, как это имеет место по действующему законодательству применительно к убыткам, причиненным гражданами самовольной рубкой деревьев до степени прекращения роста. Причем действующие в РСФСР таксы должны быть применительно к самовольной рубке деревьев в городских лесах, в лесах зеленых зон и всех других лесах первой группы существенно повышены. Я предлагаю также упростить порядок взимания ущерба, причиненного объектам природы, и производить его не в судебном, а в бесспорном порядке, с сохранением за оштрафованным права обжаловать наложение штрафа в народный суд.

Канд. юрид. наук *Н. Мухитдинов* (Институт философии и права АН Казахской ССР). В настоящее время, когда масштабы воздействия человека на природную среду достигли огромных размеров, вопрос об охране природных богатств приобретает новое содержание. Усиливается роль права в обеспечении рационального использования природных ресурсов и получает дальнейшее развитие природоохранительная функция Советского государства.

Следует согласиться с проф. Н. Д. Казанцевым в том, что природоохранительная функция как особая функция Советского государства возникла со времени победы Великой Октябрьской социалистической революции. Об этом свидетельствует анализ изданных в первые годы Советской власти нормативных актов. Однако вплоть до 50-х годов природоохранительная функция осуществлялась значительно слабее, чем другие функции государства и была мало заметной. В известной мере это объясняется трудностями, встретившимися на пути молодого Советского государства в послереволюционный период. При строительстве новых заводов и фабрик в годы индустриализации страны, и в годы проведения восстановительных работ в освобожденных от оккупации фашистами районах, многие вопросы правильного и рационального использования природных объектов не могли быть решены из-за отсутствия нужных для этого материальных средств и необходимости обеспечения народного хозяйства страны сырьевыми ресурсами в самый кратчайший срок. Полному проявлению природоохранительной функции государства в той или иной мере мешало также получившее распространение до недавнего времени представление о неисчерпаемости наших природных богатств. В связи с таким неправильным представлением, как сообщалось в печати, лишь за последние десять лет для несельскохозяйственной цели у колхозов и совхозов было изъято 8,1 млн. га земель, в том числе,

5,2 млн. га сельскохозяйственных угодий. Большая часть этих ценных земель изымалась без соответствующего экономического обоснования. Несмотря на то, что в последние годы в нашей стране освоены десятки млн. га целинных и залежных земель, площадь сельскохозяйственных угодий на каждого жителя не только не увеличилась, а даже уменьшилась.

На заседании нашего Совета некоторые ученые высказали сомнения в целесообразности признания природоохранительной функции в качестве особой самостоятельной функции государства. С их точки зрения функция по охране природы является составной частью общеизвестной в теории права функции охраны социалистической собственности. С таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Дело в том, что в экономическом и правовом режиме природных объектов и товарно-материальных ценностей имеются существенные особенности. Природные ресурсы не созданы трудом человека и их запасы ограничены. Поэтому в СССР они изъяты из гражданского оборота и являются исключительной собственностью государства. Объектами природы социалистические предприятия и организации могут только пользоваться. Отсюда требования, предъявляемые к охране природных богатств, значительно отличаются от требований, предъявляемых к охране других объектов права государственной собственности.

С нашей точки зрения, признание функции по охране природы в качестве особой самостоятельной функции государства является теоретической основой того, почему в нашей стране должен быть образован специальный, надведомственный государственный орган по охране природы и издан соответствующий общесоюзный нормативный акт для регулирования возникающих в процессе охраны природы общественных отношений.

Признание наличия особой природоохранительной функции государства позволит также более глубоко развернуть исследования в области природоохранительного права.

Следует отметить, что отсутствие в нашей стране общесоюзного нормативного акта по охране природы и имеющиеся факты нехозяйственного отношения к природным богатствам в значительной мере результат того, что в нашей правовой науке исследованию проблем природоохранительного права не придан надлежащий размах. Нельзя, например, признать нормальным то, что до сих пор учеными-юристами не выяснена сущность природоохранительных правоотношений, не обоснованы принципы пользования природными ресурсами, не разработаны особенности правового режима природы в СССР. Недостатком исследовательских работ в рассматриваемой области является также отсутствие соответ-

ствующей теоретической разработки вопроса о месте природоохранительного права в системе советского социалистического права.

В литературе в последние годы все чаще высказывается идея признания за природоохранительным правом качества самостоятельной отрасли права. Однако, несмотря на свою физическую связь и ряд общих правовых основ природные объекты значительно различаются между собой по режиму пользования. Поэтому и сами отношения, возникающие в процессе охраны этих объектов не могут не отличаться друг от друга. Между тем, наличие общественных отношений, обладающих определенным внутренним единством и требующих применения одинакового метода правового регулирования — важный признак отрасли права.

Наряду с идеей природоохранительного права в последние годы проф. Н. Д. Казанцев выступил с предложением образовать природноресурсовое право как интегрированную отрасль права. Природноресурсовое право мыслится как отрасль, объединяющая земельное, горное, лесное, водное право с сохранением за ними качества самостоятельных отраслей права.

Дифференциация и интеграция — два взаимосвязанных и взаимообусловленных явления. Процесс интеграции находит свое глубокое и объективно научное обоснование в дифференциации — в дальнейшем выделении и обособлении новых областей научного познания. Поэтому постановка вопроса об интеграции общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов как отношений, имеющих общую правовую основу, в принципе правомерна. Но следует учесть, что в настоящее время не завершился процесс выделения водного, лесного и горного права в самостоятельную отрасль. Полностью не осуществлена также дифференциация регулируемых этими отраслями прав общественных отношений. Поэтому на современном этапе развития указанных отраслей ставить проблему их интеграции не представляется возможным. Интеграция общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов, как мы полагаем, дело не сегодняшнего дня. Для этого необходим достаточный правовой материал, который позволил бы точно определить соотношение земельного, горного, водного и лесного права и регулируемых ими отношений, а также выявить ряд общих проблем, выходящих за пределы этих отраслей.

Канд. юрид. наук *Ю. Г. Жариков* (ВНИИСЗ). Проблема охраны природы имеет ряд аспектов, из которых особенно важное значение принадлежит трем: естественно-научному, экономическому и правовому. При естественно-научном под-

ходе к этой проблеме открываются всеобщие связи в природе, закономерности биогеоценозов и всей биосферы вообще, становятся явными вредные последствия грубого нарушения первозданной гармонии в природе. Устами биологов, географов, лесоводов, мелиораторов, гигиенистов природа вызывает о помощи. Однако недостаточно осознать необходимость охранных мероприятий, требуется их организация в масштабе всей страны. Сделать это невозможно, не выработав экономической оценки природных ресурсов. Прогресс промышленности, сопровождающийся необходимостью все более активного вмешательства в существующее состояние природы, отвергает односторонний естественно-научный подход к проблеме. На службу природы встает экономический механизм с его важной задачей целенаправленного воспроизводства эксплуатируемых природных ресурсов.

Для повышения эффективности природопользования нужна целая система экономических оценок природных ресурсов, обеспечивающая экономическое стимулирование рационального природопользования. Необходимо совершенствование сложившейся системы учета и планирования в сфере воспроизводства и эксплуатации природных ресурсов, целенаправленное совершенствование системы цен и финансовых взаимоотношений. Только на фундаментальной экономической основе можно разработать и ввести в практику земельный, водный кадастр, а также кадастры других природных ресурсов. Вслед за этим возрастает роль правового регулирования отношений по управлению природными ресурсами и природопользованию. На разработку правовых категорий в этой области общественных отношений оказывают определенное влияние и естественные, и экономические науки. Различие, однако, состоит в том, что если естественная наука обращается чаще всего к эталонам нетронутой природы, заглядывая таким образом в прошлое, то экономическую теорию беспокоит прежде всего будущее, т. е. прогресс общественного производства, его перспективы. В этом видны глубокие корни общности целей экономики и права, которое, как известно, служит регулятором существующих общественных отношений и вместе с тем создает благоприятные условия для их дальнейшего развития. При хозяйственной интенсивной эксплуатации тех или иных природных ресурсов нельзя видеть только отрицательные изменения, делать противопоставления между целями экономического развития и природоохранными интересами. Важнее всего предложить практике оптимальное решение выдвигаемых жизнью задач, обеспечить экономическими и правовыми средствами (с привлечением данных естественных наук) причинение наименьшего вреда природе.

Открываются широкие перспективы для совершенствования правового механизма природопользования, действующего как в области государственного управления и планирования, отраслевого и внутрихозяйственного использования, так и в области юридической ответственности.

В. А. Борисов (ученый секретарь Центральной лаборатории охраны природы при Министерстве сельского хозяйства СССР). Развернувшаяся на данном совещании дискуссия серьезно затронула один важный вопрос в деле охраны природы, вопрос терминологии, толкования самых общих понятий, которыми мы оперируем.

До конца 40 — начала 50-х годов, пока с охраной природы был связан сравнительно узкий круг людей, термин «охрана природы» эволюционировал, не вызывая особых дискуссий. Сначала это было то, что мы называем сейчас пассивной, или консервативной защитой отдельных объектов и участков природы (заповеданием). Затем добавился элемент активного сбережения части используемых природных ресурсов в интересах поддержания их запасов и элемент защиты природного окружения человека. В современном понимании русский термин «охрана природы» обозначает комплексное понятие, включающее в себя и защиту природной среды, и разумное пользование природными ресурсами (возобновимыми и невозобновимыми), и сохранение всего видового многообразия живой природы. По существу, вся специальная естественно-научная литература употребляет этот термин в таком широком толковании. В Законе об охране природы в РСФСР, наконец, в докладах на настоящем Совете Н. Д. Казанцева и Г. Н. Полянской термин «охрана природы» употребляется именно в вышеуказанном современном понимании.

Досадную услугу общему делу охраны природы оказало объединение природоохранительных общественных организаций с обществами любителей природы. Пока охраной природы занимались лишь сотни людей, условиться о значении термина было намного проще. Когда в это движение влились миллионы людей, часто не знающих всего сложного механизма взаимозависимости элементов природного комплекса, не умеющих дать правильную оценку известным им случайным фактам и цифрам нарушений природоохранительных норм, появился и неадекватный подход как к самой проблеме охраны природы, так и к обсуждаемому термину. Дело осложнилось еще и тем, что к движению за охрану природы активно примкнуло много специалистов, чья профессиональная деятельность связана с эксплуатацией природных ресурсов.

Это обстоятельство (объединение «любителей» и «экс-

плуатационников»), думается, и породило к термину «охрана природы» то недоверчивое отношение, с отголосками которого пришлось столкнуться и на данном совещании. Создается впечатление, что часть деятелей охраны природы видит в этой охране лишь оберегание природы от человека, лишь исключение ее из хозяйственного оборота. Но разве охрана, например, государственных банков устанавливается только для того, чтобы деньги спокойно лежали, не включаясь ни в какой оборот?

Уместно провести параллель с термином «здравоохранение». Здравоохранение — это сфера социальной деятельности, охватывающая и больных людей, и здоровых, условия их труда и отдыха, лечение и предупреждение заболеваний и т. д. Лишь человек, от которого собственные болезни закрывают весь прочий мир, может отождествлять «здравоохранение» с «врачеванием». Охрана природы — это сфера социальной деятельности, охватывающая одновременно и ненарушенную, и измененную природу, восстановление желательных компонентов природы и предупреждение нежелательных изменений, регулирование использования ресурсов и заботу о благополучии биосферы нашей планеты. Охрана памятников природы, «природопользование», рациональное использование природных ресурсов — лишь составные части комплексного понятия охраны природы.

Из иноязычных терминов, выражающих это понятие, наибольший интерес представляет немецкий неологизм «Landeskultur», введенный официально майским законом ГДР 1970 г. По-русски это должно звучать примерно как «землеводство». Аналогия с другими русскими «-водствами» показывает, что словообразования этого типа отражают практически все те общие моменты, которые были отмечены выше для понятий «здравоохранение» и «охрана природы». Старое немецкое «Naturschutz» слишком тесно было связано с охраной памятников природы.

Русский термин «охрана природы» оказался гибче и потому устойчивее. Нам не потребовалось, например, менять русское название Международного союза охраны природы при смене его французского названия с «protection» на «conservation» (в первом — больше пассивного, консервативного, во втором — сильнее оттенок созидательного).

Среди других более специфических вопросов, связанных с предметом обсуждения настоящего совещания, хотелось бы отметить, что неоправданно мало внимания участники совещания уделили соотношению общего и отраслевого (земельного, лесного и др.) природоохранительного законодательства, взаимопроникновению элементов различных основ ре-

сурсного законодательства в другие, отражению в правовых нормах всеобщей связи составных частей природы. Изучение соотношения общего и отраслевого природоохранительного законодательства представляется одной из важнейших теоретических проблем юридической науки, не разрешимых к тому же без участия представителей других наук.

Наконец, еще один вопрос — пропаганда обязанностей и прав граждан в области охраны природы. Я не знаю, как вести ее среди населения. Однако, ВНИИСЗ оказал бы неоценимую услугу научным и административным учреждениям и общественным организациям, издав прилагающуюся к материалам настоящего совещания библиографию большим тиражом.

Заключительное слово канд. юрид. наук *И. Ф. Панкратова* (ВНИИСЗ). Тема нашего заседания — состояние и задачи научных исследований в области совершенствования законодательства об охране природы.

Но мне хотелось бы прежде всего подчеркнуть мысль проф. Некипелова и других товарищей о необходимости повышения эффективности применения действующих правовых норм об охране природы, об ответственности за нарушение законодательства об охране природы. Это очень важная задача, и мы не должны ее забывать при решении актуальных задач дальнейшего совершенствования законодательства.

Дело в том, что во многих случаях нарушители законодательства об охране природы остаются либо вовсе безнаказанными, не привлекаются к установленной в законе ответственности, либо «отделяются легким испугом». Это свидетельствует о том, что действующее законодательство об охране природы применяется слабо, что наносит большой вред делу охраны природы. Поэтому наша задача заключается в расширении научных и в т. ч. социологических исследований в области обобщения деятельности Советов депутатов трудящихся, судов, прокуратуры, милиции, общественности в деле борьбы с нарушителями интересов охраны природы. Думаю, что в рекомендуемой тематике по правовой охране природы соответствующие темы предусмотрены правильно.

Важнейший вопрос в деле дальнейшего совершенствования природоохранительного законодательства — разработка общесоюзного законодательного акта об охране природы. Каким он должен быть?

Мы на данном заседании имели возможность видеть и обсудить две схемы: схему Основ природоохранительного законодательства (проф. Н. Д. Казанцева) и схему Закона об охране природы в СССР (проф. Г. Н. Полянской). При решении вопроса о форме и содержании союзного законодатель-

ного акта об охране природы необходимо исходить из правильного сочетания и разграничения природоохранительного законодательства, во-первых, со специальным законодательством — земельным, лесным, водным и горным, и, во-вторых, с иным законодательством, особенно административным, уголовным и гражданским.

Охрана природы включает в себя ее рациональное использование с соблюдением, как подчеркивал В. И. Ленин, установленных научно-технических правил. А поскольку это так, то нормы об охране природных объектов — вод, земель, лесов, недр и т. д. — должны сохраниться в специальном законодательстве, и они там действительно имеются, их нельзя оттуда изъять без ущерба для правильной кодификации законодательства. Предлагаемые Основы природоохранительного законодательства, как видно из схемы, дублируют специальное законодательство в вопросах как использования, так и охраны природных объектов. Это недопустимо с точки зрения кодификации, юридической техники. К тому же такие подробные Основы не оставляют «кодификационного материала» для природоохранительных кодексов или законов союзных республик. Поэтому вряд ли можно принять предложение о разработке Основ природоохранительного законодательства. В этом плане предпочтительнее Закон об охране природы в СССР, поскольку предполагается, что он не будет дублировать специальное законодательство, а направлен на регулирование общих положений природопользования, управления, планирования, охраны, контроля за использованием природного комплекса.

Но здесь возникает другой вопрос — есть объекты природы, законодательство о которых не кодифицировано (атмосферный воздух и др.). Представляется, что режим этих объектов целесообразно полнее урегулировать в Законе об охране природы в СССР.

Следует ли в природоохранительном акте перечислять правонарушения и конкретные санкции (уголовные, гражданские, административные)? Думаю, что этого делать нельзя, так как это противоречит принципам «формулирования» отраслей права, которые регулируют однородные отношения, а не состоят из комплексных законодательных актов. Поэтому в природоохранительном, а также в специальном — земельном, водном, лесном и горном законах перечисляется круг соответствующих правонарушений с указанием на то, что за их совершение наступает ответственность в соответствии с действующим административным, уголовным и гражданским законодательством. Именно так поступили Основы земельного законодательства и земельные кодексы, Основы

водного законодательства. Неправы поэтому авторы, которые критикуют республиканские законы об охране природы за то, что в них нет санкций за правонарушения в области охраны природы.

Я не могу также согласиться с Н. И. Титовой в том, что можно было бы принять Кодекс о воде, Кодекс о земле (а не Земельный кодекс, не Водный кодекс) и включить в них и нормы других отраслей права, в т. ч. нормы об административной, уголовной и гражданской ответственности. Это опять-таки противоречило бы принципам разграничения отраслей права и такие кодексы регулировали бы не однородные, а разнородные отношения, что превратило бы их в комплексные акты, а это недопустимо. Для удобства пользования можно составить сборники законодательства по отдельным объектам природы, куда можно включить нормы различных отраслей и актов.

И последний вопрос — о координации наших усилий в области научных исследований по проблемам законодательства об охране природы. В соответствии с Положением о ВНИИСЗ он является координирующим центром в этой области. Заседание Совета по координации — новый важный шаг в объединении усилий научных учреждений и учебных заведений. Координация нуждается в улучшении. Об этом совершенно правильно говорили многие. Формы координации надо разнообразить — это рассылка координируемым учреждениям примерной тематики научных исследований, рекомендуемой Советом по координации, сообщение во ВНИИСЗ координируемыми учреждениями планов научных исследований в области правовой охраны природы, составление сводной, обобщенной справки об этом и направление ее координируемым учреждениям, взаимная информация о проводимых мероприятиях.

Вся эта важная и необходимая работа будет безусловно способствовать активизации в стране научно-исследовательской работы в области совершенствования законодательства об охране природы.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>А. С. Пиголкин</i> — Основные особенности языка законодательства как особого стиля литературной речи	3
<i>Н. В. Шелютто</i> — Законодательное регулирование деятельности областных (краевых) Советов	21
<i>А. И. Ставцева</i> — Важнейший акт трудового законодательства	32
<i>И. А. Грингольц, А. А. Файнштейн</i> — Обязанность заключить договор поставки в праве стран — членов СЭВ	47
<i>С. А. Пяткина</i> — Социологическая школа права о проблемах правотворчества	75
<i>А. М. Яковлев</i> — Фрейдизм и уголовная ответственность по законодательству США	89
<i>Г. И. Никеров</i> — Бюджетный процесс и контроль за федеральными расходами в Конгрессе США	107

Научная жизнь

Заседание Совета по координации работы научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами совершенствования законодательства

<i>Н. Д. Казанцев</i> — О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства	122
<i>Г. Н. Полянская</i> — «Закон об охране природы в СССР»	129
<i>А. А. Файнштейн</i> — Природоохранительное законодательство зарубежных стран	139

Научные сообщения

<i>Ю. И. Тютюкин, В. Ф. Погорелко и Ю. С. Шемишченко, Я. Я. Стратманис, Е. М. Кутин, П. Т. Некипелов, Е. И. Немировский, В. Г. Емельянова</i>	149
---	-----

Прения

<i>Н. А. Гладков, В. Ф. Гаврин, Н. И. Титова, А. И. Тихомиров, Н. Мухитдинов, Ю. Г. Жариков, В. А. Борисов</i>	171
Заключительное слово <i>И. Ф. Панкратова</i>	185

Раздел «Научная жизнь» подготовлен профессором
Г. Н. Полянской
и кандидатом юридических наук **Л. А. Заславской**

«УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ» ВНИИСЗ

Выпуск 26

Редактор М. Я. Булошников

Л 81552 от 18/I-72 г.
Тираж 1700

Формат 60×90/60.
Заказ 3146

Объем 12 п. л.
Цена 90 коп.

Типография, пр. Сапунова, 2.