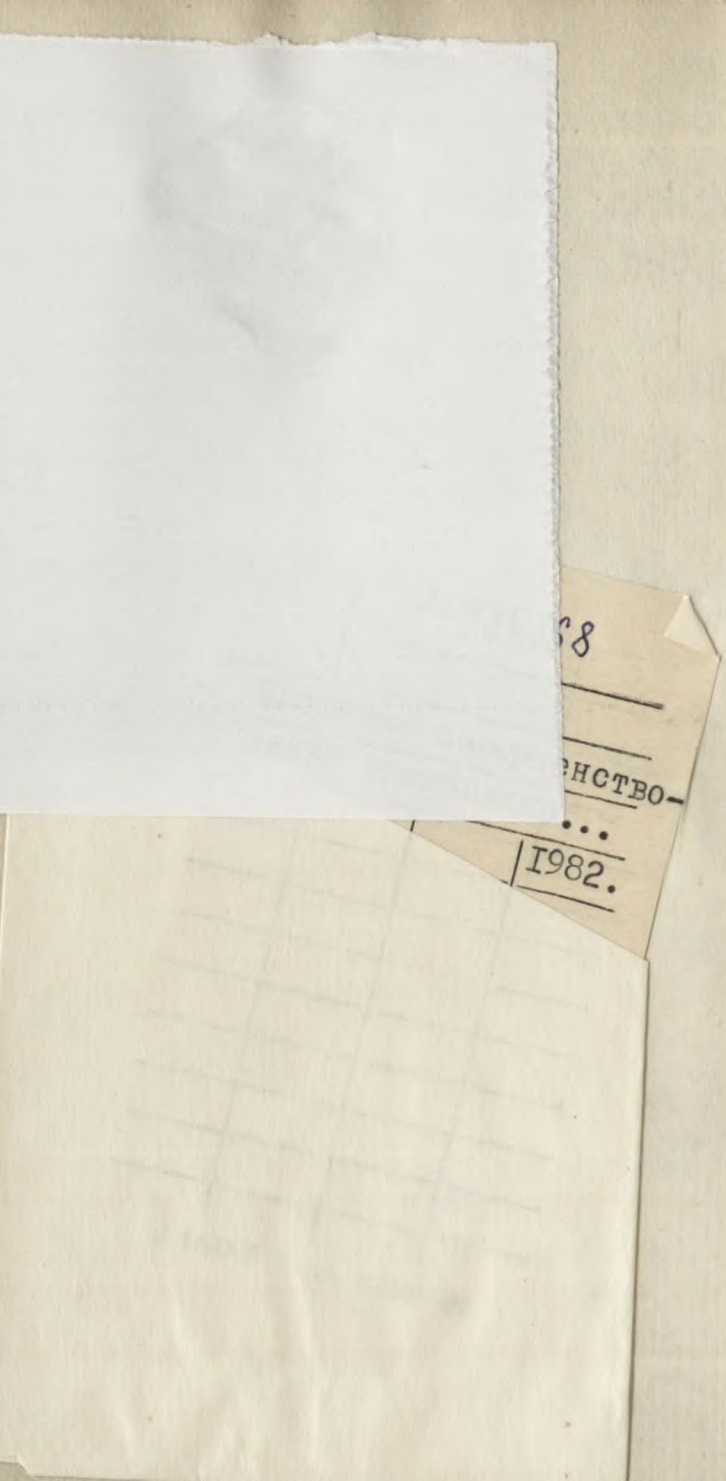
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ



ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
Томск — 1982

3А (с)

Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования./Под ред. В. Ф. Воловича, Б. Л. Хаскельберга, В. Н. Щеглова. — Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1982. — 8 уч.-изд. л. 1 р. 20 к., 500 экз. 1203050000.

В сборнике рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования общественных отношений с целью значительного повышения эффективности общественного производства, роста производительности труда, улучшения качества продукции в соответствии с Конституцией СССР, решениями XXVI съезда партии и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы».

Сборник включает статьи по гражданскому и семейному праву, гражданскому процессу, трудовому, земельному, колхозному и природоохранительному праву.

Для работников правовой службы, судебных, прокурорских и иных юридических органов, а также преподавателей, аспирантов и студентов.

Рецензент — А. С. Грицанов

Редакционная коллегия: проф. В. Ф. Волович, проф. Б. Л. Хаскельберг, проф. В. Н. Щеглов

$\text{П}\,\frac{1203050000}{177(012)-82}\,43-82$

© Издательство Томского университета, 1982 г.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ДОГОВОРАХ КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ СССР

И. В. ФЕДОРОВ

Социальная сущность действующего в СССР законодательства о хозяйственных договорах предопределяется значимостью тех задач, решению которых оно призвано способствовать в процессе управления социалистической экономикой, и той служебной ролью, которую оно должно играть в функционирующем хозяйственном механизме. Это положение следует принять в качестве отправного при рассмотрении характерных черт и особенностей данного законодательства, выявлении содержащихся в нем возможностей регулятивного воздействия на хозяйственные отношения.

Современный этап развития экономики СССР характеризуется непрерывным возрастанием масштабов общественного производства, ускорением научно-технического прогресса и все большим усложнением хозяйственных связей между объединениями, предприятиями и организациями. Поэтому особую актуальность приобретают проблемы совершенствования хозяйственного механизма, методов и системы управления промышленностью, сельским хозяйством, строительством [1]. «Руководство народным хозяйством, — сказал Л. И. Брежнев, — это сердцевина всей деятельности партии и государства» [2]. От уровня управления и хозяйствования во многом зависит решение главной задачи одиннадцатой пятилетки. Партия исходит из того, что управление экономикой — дело не только хозяйственное, но и пар-

[1] См.: Материалы XXV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1976, с. 58—60; Постановление ЦК КПСС от 12 июля 1979 г. «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов». — Правда, 1979, 28 июля.

[2] Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М.: Политиздат, 1981, с. 42.

тийное, политическое, что улучшение управления и хозяйственного механизма — необходимое условие устойчивого, поступательного развития народного хозяйства, а следовательно, и предпосылка дальнейшего роста благосостояния советских людей [3].

XXVI съезд КПСС принял решение внедрить в одиннадцатой пятилетке комплекс разработанных партией и правительством мер по совершенствованию хозяйственного механизма и усилению его воздействия на повышение эффективности производства и качества работы [4]; управление народным хозяйством нацелить на выполнение решений партии по экономическому и социальному развитию страны. В частности, съезд признал необходимым: повысить роль планирования как центрального звена в управлении народным хозяйством; полнее сочетать централизованное управление с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий и объединений; усилить режим экономии, укрепить хозяйственный расчет, совершенствовать формы хозрасчетных отношений; строго соблюдать социалистическую законность в хозяйственных отношениях, усилить экономические санкции за нарушение планов, заданий и договорных обязательств, улучшать правовую работу [5].

В деле осуществления этих установок XXVI съезда КПСС существенную роль призваны сыграть правовые средства, в том числе и законодательство о хозяйственных договорах.

Неотъемлемой, структурной частью социалистической экономики является разветвленная система хозяйственных связей, соединяющих все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны в единый народнохозяйственный комплекс (ст. 16 Конституции СССР). Эти связи выступают в качестве планомерных товарно-денежных отношений,

---

[3] См.: Под ленинским знаменем — к коммунизму. — Правда, 1981, 6 марта.

[4] См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г., № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. — СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

[5] См.: Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. М.: Политиздат, 1981, с. 85—89.

складывающихся в народном хозяйстве между хозрасчетными объединениями (предприятиями) и служащих социально-экономической формой их производственного сотрудничества. Правовое регулирование хозяйственных связей является основным способом управленческого воздействия на их развитие. Таким путем государство обеспечивает планомерное формирование указанных отношений в рациональном варианте, юридическое закрепление, четкое и бесперебойное их функционирование.

Хозяйственные связи, как правильно отмечалось в литературе, объективно нуждаются в договорном оформлении [6]. Они должны облекаться в форму хозяйственно-договорных обязательств. Значит, в процессе их правового регулирования надлежит использовать весь комплекс договорных средств. Центральное место в системе этих средств занимают нормы хозяйственно-договорного права: они составляют «определяющее звено механизма правового регулирования» [7]. Но правовые нормы приобретают юридические качества средства-регламентатора лишь при условии оформления и закрепления их в соответствующих законодательных или подзаконных правовых актах, играющих роль источников права. Данные акты также должны рассматриваться как структурный элемент механизма правового регулирования хозяйственных связей. В своей совокупности они образуют его нормативную основу. Взятые в определенной системе, эти нормативные правовые акты как единое целое представляют собой то, что принято называть законодательством о хозяйственных договорах или хозяйственно-договорным законодательством [8].

---

[6] См.: Государство, право, экономика. Под ред. В. М. Чхиквадзе. М.: Юрид. лит., 1970, с. 396—400; Известия высших учебных заведений. — Правоведение, 1980, № 4, с. 98.

[7] Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. 1, с. 159.

[8] Термин «законодательство» здесь и в последующем употребляется в широком смысле — в значении: «совокупность законов и подзаконных нормативных актов». В указанном широком смысле этот термин используется в законодательной практике и в литературе. (См., например: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г., № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства». — СП СССР, 1975, № 16, ст. 98; Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М.: Наука, 1979, с. 5).

Следует иметь в виду, что законодательство о хозяйственных договорах регулирует не только хозяйственные связи между хозрасчетными объединениями (предприятиями) и организациями. В состав его предмета регулирования входят также и организационно-управленческие отношения, складывающиеся в процессе планирования этих связей. Названные виды отношений различаются по своей социальной природе, тем не менее они функционируют в народном хозяйстве как неразрывное целое. В системе социалистической экономики они образуют относительно обособленную совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных конкретных экономических отношений. Взаимосвязь их выражается в том, что организационно-управленческие отношения служат общественной формой, в рамках которой совершается планомерное формирование хозяйственно-договорных отношений между предприятиями и объединениями. Поэтому регулятивное воздействие на развитие хозяйственных связей с необходимостью предполагает также и нормативно-правовую регламентацию организационно-управленческой деятельности по планированию хозяйственно-договорных отношений.

Рассматриваемая совокупность хозяйственных связей и обслуживающих их организационно-управленческих отношений нуждается в комплексном правовом регулировании. Этим объясняется то обстоятельство, что нормативные правовые акты, входящие в состав хозяйственно-договорного законодательства, по общему правилу, являются комплексными: они включают в себя правовые нормы, относящиеся к различным отраслям права (гражданского, административного и др.). Нормы гражданского права регулируют, в частности, деятельность объединений и предприятий по заключению хозяйственных договоров и исполнению хозяйственно-договорных обязательств, устанавливают юридические последствия нарушения сторонами своих договорных обязанностей. Административно-правовые нормы регулируют деятельность органов хозяйственного руководства по планированию хозяйственно-договорных связей, определяют порядок установления их структуры и т. д. Предметом воздействия этих норм являются только организационно-управленческие отношения, возникающие

в связи с планомерным формированием и осуществлением хозяйственных связей. Административно-правовые нормы здесь выступают в качестве необходимого юридического средства, обслуживающего процесс договорного регулирования хозяйственных связей, и потому они составляют неотъемлемую часть хозяйственно-договорного права.

Законодательство о хозяйственных договорах используется Советским государством в управлении экономикой не как абсолютно обособленное правовое средство, а в качестве структурного элемента единого социалистического законодательства. Какое же место оно занимает в его структуре?

Советское социалистическое законодательство — это весьма сложное в структурном отношении социально-правовое образование. Оно представляет собой совокупность систематизированных определенным образом различных по юридической силе, целевой направленности и способу действия законодательных и подзаконных правовых нормативных актов, регулирующих социалистические общественные отношения. В системе советского законодательства выделяются многочисленные взаимосвязанные и взаимодействующие структурные подразделения [9]. Каждое из них обладает той или иной степенью относительной обособленности, предопределяемой различными социальными, экономическими и правовыми факторами. Классификация законодательного материала производится по разным основаниям. В результате этот материал распределяется по структурным группам, расположенным в разных классификационных плоскостях, причем одни и те же правовые нормативные акты оказываются во многих случаях включенными в разноплоскостные структурные подсистемы [10].

Наиболее важные структурные подразделения в теории права именуются отраслями законодательства [11]. В зависимости от основания классификации различают

---

[9] См.: Поленина С. В. Указ. раб., с. 27.

[10] См.: Система советского законодательства. Под ред. И. С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1980, с. 16—17.

[11] См.: Систематизация хозяйственного законодательства. Под ред. С. Н. Братусь. М.: Юрид. лит., 1971, с. 57—59; Алексеев С. С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975, с. 60.

основные или первичные отрасли законодательства и комплексные (отрасли вторичного порядка). Критерием выделения (систематизирующим фактором) основных отраслей законодательства являются отрасли права. В этом случае отрасль законодательства как форма выражения права наиболее полно отражает объективно существующую структуру соответствующей отрасли права. Таковы административное, гражданское, трудовое, земельное, уголовное и т. п. отрасли законодательства [12].

На основе иного критерия формируются комплексные отрасли законодательства. Систематизирующим фактором здесь выступают, во-первых, особый характер сферы общественных отношений, нуждающихся в комплексном правовом регулировании, во-вторых, особые цели и функции правового регулирования, предопределяющие необходимость применения в определенном сочетании способов и приемов регулятивного воздействия, свойственных различным отраслям права. Комплексные отрасли законодательства включают в себя преимущественно нормативные акты, содержащие разноотраслевые нормы права. Данные отрасли как вторичные структурные образования в сочетании с основными отраслями законодательства дают возможность Советскому государству осуществлять дифференцированную нормативно-правовую регламентацию конкретных комплексов общественных отношений с учетом их специфических особенностей.

К комплексным отраслям относится хозяйственное законодательство. В правовой науке не достигнуто единства мнений по вопросу о понятии хозяйственного законодательства. Не вдаваясь в суть дискуссии по этой проблеме, хотелось бы отметить, что заслуживает внимания широкая трактовка понятия «хозяйственное законодательство». Партия и правительство исходят из того, что это законодательство призвано регулировать организационно-управленческие и имущественные отношения, возникающие во всех сферах народного хозяйства СССР между субъектами социалистического хозяйствования — органами хозяйственного руководства,

---

[12] См.: Система советского законодательства, с. 14—15.

производственными объединениями и организациями [13].

Хозяйственное законодательство вбирает в себя огромное количество законодательных и подзаконных нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность социалистических организаций в рамках единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны. Это — чрезвычайно объемная отрасль законодательства [14]. В системе единого советского законодательства она проявляет себя как самое крупное комплексное структурное образование, которое в свою очередь, слагается из множества относительно обособленных подсистем нормативных актов, предназначенных для правового регулирования отдельных видов хозяйственной деятельности (планирование, капитальное строительство, финансирование и кредитование народного хозяйства, материально-техническое снабжение и др.).

Одной из подсистем хозяйственного законодательства как раз и выступает законодательство о хозяйственных договорах. В механизме правового регулирования хозяйственных связей оно функционирует в качестве неотъемлемой структурной части хозяйственного законодательства. Будучи подсистемой последнего, законодательство о хозяйственных договорах обладает собственной структурой. Оно действует как организованное целое, структурные части (элементы) которого взаимосвязаны и взаимосогласованы. В процессе правового регулирования каждый из элементов подсистемы выполняет определенные функции, обусловленные целями данной хозяйственной деятельности. Относительная самостоятельность и обособленность законодательства

---

[13] Такое понимание сущности хозяйственного законодательства вытекает из смысла постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г., № 559 — СП СССР, 1975, № 16, ст. 98; Еще ранее изложенная точка зрения была высказана в литературе. (См.: Систематизация хозяйственного законодательства, с. 15).

[14] В состав хозяйственного законодательства входит около 50 процентов всех действующих в СССР правовых нормативных актов. Указанное обстоятельство дает правоведам основание называть его комплексной суперотраслью советского законодательства. (См.: Система советского законодательства, с. 199).

о хозяйственных договорах в рамках системы советского хозяйственного законодательства объясняется тем, что предметом его регулятивного воздействия является относительно обособленная область социалистической экономики — совокупность хозяйственных связей и организационно-управленческих отношений по их планированию.

Отличительная особенность хозяйственно-договорного законодательства проявляется также в специфике механизма правового регулирования хозяйственных связей. Этот механизм характеризуется сочетанием нормативно-правовой регламентации с индивидуально-правовой регламентацией конкретных экономических отношений, осуществляемой при помощи индивидуальных актов планирования и хозяйственного договора [15]. Целевая направленность хозяйственно-договорного законодательства состоит в том, чтобы путем обеспечения планомерного формирования рациональных хозяйственных связей и надлежащего их осуществления способствовать устойчивому, поступательному развитию народного хозяйства в целях создания материально-технической базы коммунизма и все более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей советских людей.

С учетом отмеченных положений можно сформулировать следующее определение. Законодательство о хозяйственных договорах как структурное подразделение советского хозяйственного законодательства представляет собой относительно обособленную систему законодательных и подзаконных нормативных актов, предназначенных для комплексного регулирования хозяйственных связей в СССР и организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе планомерного формирования и осуществления этих связей, в целях обеспечения бесперебойного функционирования хозяйственного механизма и усиления его воздействия на повышение эффективности производства и качества работы.

Особо следует подчеркнуть, что хозяйственно-дого-

---

[15] Подробнее об особенностях механизма правового регулирования хозяйственных связей см.: Федоров И. В. Хозяйственные связи в СССР.— Вопросы теории правового регулирования. Изд-во Томск. ун-та, 1978, с. 126—139.

ворное законодательство как системное целое характеризуется своеобразной структурой. Входящие в его состав правовые нормативные акты распределяются по различным ступеням иерархической лестницы (законы — верхняя ступень, подзаконные акты различных уровней — на нисходящих ступенях). По определенным классификационным основаниям нормативный материал подразделяется на различные группы, внутри этих групп он расчленяется на еще более мелкие подразделения.

Таким образом, в качестве структурных элементов системы законодательства о хозяйственных договорах выступают, во-первых, отдельные нормативные акты или соответствующие статьи, разделы таких актов (первичные структурные звенья системы); во-вторых, различные структурные подразделения (группы) нормативных актов, сформировавшиеся под влиянием соответствующих системообразующих факторов. Все эти структурные элементы в рамках системы связаны друг с другом, так или иначе взаимодействуют. Характер взаимосвязей, степень взаимодействия и взаимообусловленности между различными видами структурных звеньев системы неодинаковы. Нужно видеть различия в характере взаимосвязей между отдельными нормативными актами в пределах определенной классификационной группы, а также взаимосвязи между структурными подразделениями (группами), тем более, если последние находятся на разных уровнях деления. Так например, взаимосвязи и степень взаимообусловленности подзаконных нормативных актов ведомственного уровня, регулирующих отношения поставки продукции производственно-технического назначения, существенным образом отличаются от характера связей и взаимозависимости всей этой группы нормативных актов с Положением о поставках продукции, утвержденным постановлением Правительства СССР, а еще более — с главой 3 раздела третьего Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Правильное представление о структуре хозяйственно-договорного законодательства имеет важное теоретическое и практическое значение. Методологически верным надо признать тот подход к выявлению социально-экономической сущности конкретных норматив-

ных актов, который предполагает, что они должны исследоваться не сами по себе, а непременно как структурные компоненты соответствующих правовых и социально-экономических системных образований, функционирующих в социалистическом обществе. Предметом исследования здесь должна быть вся совокупность взаимосвязей данного нормативного акта с другими структурными элементами системы, а также механизм их взаимодействия. Только при таком подходе можно выяснить, какое место то или иное правовое средство занимает в системе управления экономикой, какие регулятивные возможности оно в себе заключает и при каких условиях, в сочетании с какими управленческими инструментами эти возможности могут быть наиболее полно реализованы.

Знание изложенных обстоятельств, уяснение той истины, что предписания правового нормативного акта надлежит применять в совокупности (в комплексе) с другими обусловливающими его действие управленческими средствами, является необходимой предпосылкой грамотного, а следовательно, и результативного использования его в хозяйственной практике.

Итак, хозяйственно-договорное законодательство как правовое средство управления социалистической экономикой, выполняя свои служебные функции, действует в качестве структурного элемента системы управления общественным производством. Поэтому его следует рассматривать также и в качестве составной части хозяйственного механизма. Необходимо представлять себе, каковы место и роль законодательства о хозяйственных договорах в функционирующем хозяйственном механизме.

Вопрос о понятии хозяйственного механизма нуждается в специальном исследовании. В данной статье не ставится задача дать исчерпывающее определение этого понятия. Здесь хотелось бы отметить лишь те положения, которые, на мой взгляд, следовало бы учитывать при характеристике хозяйственного механизма. Представляется, что термин «хозяйственный механизм» нельзя истолковывать как однозначное понятие. В официальных документах партии и правительства этот термин используется для обозначения всей системы социалистического хозяйствования и в том числе — системы уп-

равления экономикой СССР[16]. В этом смысле хозяйственный механизм — сложное социально-экономическое образование. В его составе выделяются следующие разнопорядковые группы структурных компонентов: а) участники хозяйствования (многозвенная система органов хозяйственного руководства и вся совокупность производственных объединений, предприятий, иных хозяйственных организаций; б) разветвленная система конкретных экономических отношений, складывающихся между ними в процессе хозяйствования (хозяйственные отношения); в) экономические и правовые средства (инструменты) воздействия на развитие хозяйственных отношений. Именно в последней структурной группе находится место хозяйственно-договорного законодательства.

Социально-экономическая сущность законодательства о хозяйственных договорах прежде всего проявляется в том, что оно призвано играть роль правового средства, обслуживающего жизненно важное звено хозяйственного механизма — планомерные товарно-денежные отношения (хозяйственные связи) между объединениями, предприятиями и организациями. Непосредственная цель этого законодательства, как уже отмечалось, состоит в обеспечении планомерного формирования рациональных хозяйственных связей и бесперебойного их функционирования. Тем самым обеспечивается нормальное функционирование хозяйственного механизма.

Законодательство о хозяйственных договорах в системе управления экономикой выполняет функцию регламентатора хозяйственной деятельности по организации и осуществлению договорных отношений. Задача эта чрезвычайно сложная. Установить систему рациональных хозяйственных связей в масштабе народного хозяйства означает добиться такого положения, чтобы каждое договорное обязательство отвечало потребностям организации—потребителя продукции (или услуг) и возможностям предприятия, предоставляющего продукцию или оказывающего услуги. Причем потреби-

[16] См.: п. 1 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г., № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. — СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

тель должен получить все то, что ему необходимо (в развернутой номенклатуре или ассортименте). Планирующие органы распределяют материальные ресурсы примерно по 48 тыс. наименований [17]. А номенклатура всей продукции, производимой в СССР, насчитывает до 20 млн. наименований [18]. И все это должно быть доведено через систему хозяйственно-договорных отношений до потребителей. Понятно, что органы планирования не в состоянии оптимально распределить всю производимую продукцию по потребителям. Здесь необходимо использовать объективное свойство хозрасчетных взаимосвязей объединений и предприятий, а именно свойство саморегулирования взаимных отношений. Такое саморегулирование осуществляется ими посредством хозяйственного договора, заключаемого на основе норм хозяйственно-договорного права в соответствии с плановыми заданиями.

Наряду с регулятивной законодательство о хозяйственных договорах выполняет также и правоохранительную функцию, обеспечивая тем самым договорную дисциплину и правопорядок в народном хозяйстве [19].

XXVI съезд КПСС признал необходимым включить в комплекс мер по совершенствованию хозяйственного механизма требование строго соблюдать социалистическую законность в хозяйственных отношениях, улучшать правовую работу [20]. При решении задач улучшения управления экономикой нельзя обойтись без использования правовых средств, в том числе хозяйственного законодательства. «Ведь строгое, неуклонное выполнение законов, — говорил Л. И. Брежнев, — одна из безуслов-

---

[17] См.: Хозяйство и право, 1979, № 12, с. 39.

[18] См.: Укреплять прямые связи. — Правда, 1980, 3 апр.

[19] Сколь важна проблема обеспечения договорной дисциплины в народном хозяйстве, видно из следующего положения, опубликованного в печати. Экономические расчеты показывают, что если бы удалось полностью ликвидировать нарушения договорных обязательств в сфере материально-технического снабжения производства, то уж одно это позволило бы в два раза увеличить темпы роста национального дохода в нашей стране. (См.: Экономические санкции и дисциплина поставок. Под ред. В. К. Мамутова. Киев, 1976, с. 4).

[20] См.: Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. М.: Политиздат, 1981, с. 89.

ных предпосылок успешного функционирования всего хозяйственного механизма»[21].

Требование партии и правительства о дальнейшем повышении уровня социалистического хозяйствования означает, что необходимо совершенствовать все звенья хозяйственного механизма, следовательно, и хозяйственно-договорное законодательство как его составную часть. Совершенствование этого законодательства и всего обусловленного им договорного инструментария — важное направление работы по повышению эффективности правового регулирования хозяйственных связей в СССР. Работа эта должна проводиться с учетом тенденций развития хозяйственно-договорного законодательства. Вопрос о тенденциях его развития и путях совершенствования нуждается в дальнейшем исследовании.

---

[21] Брежнев Л. И. Речь на Пленуме Центрального Комитета КПСС 27 ноября 1979 г. М.: Политиздат, 1979, с. 24—25.

УСЛОВИЯ О КОМПЛЕКТНОСТИ В ДОГОВОРАХ ПОСТАВКИ

В. М. ЧЕРНОВ

1. Условие о комплектности продукции (товаров) всегда рассматривалось в качестве существенного условия договора поставки, а его нарушение — как одно из самых серьезных нарушений договорной и хозяйственной дисциплины.

Объясняется это значением комплектности поставленных изделий для покупателя, а в конечном итоге — для всего народного хозяйства страны: нарушение комплектности влечет за собой, как правило, невозможность использования по назначению продукции (товаров), на производство которой общество затратило труд, сырье и энергию.

Под комплектностью обычно понимается наличие в поставленной продукции (товаре) всех узлов, деталей, элементов и принадлежностей, предусмотренных нормативно-технической документацией или договором для данного вида изделий [1].

Таким образом, требование комплектности распространяется главным образом на отдельные виды продукции (товаров): станки, машины, приспособления и устройства, на которые утверждены стандарты, технические условия, прейскуранты или иная нормативно-

[1] Халфина Р. О. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве. М.: Изд-во АН СССР, 1963, с. 202; Договоры в социалистическом хозяйстве. М.: Юрид. лит., 1964, с. 163; Жукова А. Ответственность за некомплектную продукцию. — Советская юстиция, 1976, № 2, с. 23. См. также п. 6 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 19 октября 1971 г. «О судебной практике по делам о выпуске недоброкачественной, нестандартной или некомплектной продукции». — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1971, № 6, с. 13.

техническая документация. При отсутствии такой документации комплектность изделия может определяться соглашением сторон.

В литературе уже отмечались недостатки такого понимания комплектности: оно представляется излишне широким, поскольку в ряде случаев не позволяет отличить нарушения качества продукции от нарушения комплектности [2]. Действительно, приведенное определение комплектности включает в себя требование наличия в изделии таких элементов, деталей, узлов, которые составляют с ним конструктивное единство. Но без этих деталей нельзя говорить о наличии готовой продукции. Таким образом, поставка автомашины без колес, трактора без мотора или мясорубки без решетки следует рассматривать как поставку недоброкачественной, не отвечающей требованиям стандартов продукции, а не просто нарушением комплектности.

Вряд ли можно согласиться с мнением о том, что четкое различие между нарушением условий о качестве и комплектности имеет лишь научное, но не практическое значение, поскольку последствия этих нарушений одинаковы [3]. И прежнее и ныне действующее Положения о поставках продукции содержат некоторые отличия в последствиях в зависимости от того, какое условие нарушено. Так, при некомплектной поставке продукция должна быть доукомплектована, и до истечения срока, установленного сторонами для поставки недостающих узлов и т. п., покупатель (получатель) не имеет права возвращать ее изготовителю. Не может получатель и реализовывать некомплектную продукцию. Иное правило предусматривается при поставке нестандартной продукции: покупатель обязан отказаться от приемки такой продукции и возвратить ее, если в течение 10 дней изготовитель не распорядится о реализации на месте (п. 77 и 72 Положения о поставках продукции 1981 г.). Поэтому дальнейшее совершенствование определения комплектности продукции (товаров) обусловливается не только требованиями теоретической четкости, но и потребностями практики.

Нам представляется, что требование комплектности

[2] Шелестов В. С. Договор поставки и качество продукции. М.: Юрид. лит., 1974, с. 84.

[3] Шелестов В. С. Указ. раб., с. 85.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА ДЛЯ КНИГ

должно относиться не к наличию элементов, частей какого-либо изделия, составляющих единое целое, а к обеспечению этого изделия запасными частями, принадлежностями, иными самостоятельными изделиями, если по условиям эксплуатации основного изделия такие принадлежности необходимы. Отсутствие этих принадлежностей следует рассматривать как нарушение комплектности, в то время как поставка основного изделия без каких-либо элементов, ввиду чего изделие таковым признаваться не может, должно относиться к нарушению качества.

Все сказанное относится к понятию комплектности продукции (товара), иными словами, требования, содержащиеся в п. 47 Положения о поставках продукции, направлены на обеспечение комплектной поставки отдельных видов машин, оборудования и иных изделий.

Но нередко потребители нуждаются не только в поставке надлежащим образом укомплектованных отдельных изделий, но и в определенном наборе (комплекте) различных видов продукции, объединяемых лишь условиями эксплуатации у потребителя (комплекс машин для механизации работ по возделыванию каких-либо сельскохозяйственных культур, набор приборов и инструментов для передвижных ремонтных мастерских и т. п.). Особенно часто такая потребность возникает в сфере обеспечения строек производственного назначения. Для ввода объектов производственного назначения в эксплуатацию необходимо поставить на стройку определенный набор оборудования, приборов, приспособлений и т. п. в точном соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией. Отсутствие нескольких или даже одной единицы оборудования из общего перечня, содержащегося в комплектовочной ведомости по данному объекту, нередко не позволяет не только сдать объект в эксплуатацию, но и приступить к монтажу оборудования. Урон народному хозяйству, вызываемый замораживанием капитальных вложений в незавершенном строительстве, нарушением сроков окончания работ на объектах, очень велик: ежегодно из-за несвоевременного ввода объектов промышленного назначения в строй наше общество недополучает различной продукции на несколько миллиардов рублей [4].

[4] См.: Финансы СССР, 1981, № 3, с. 7.

Конечно, причин, по которым нарушаются сроки ввода объектов строительства в эксплуатацию, много, но одной из главных является несвоевременная комплектация их оборудованием. Особенно сложно обеспечить комплектность поставок и должную последовательность поступления оборудования в тех случаях, когда дирекция строящегося предприятия сама устанавливает договорные отношения с многочисленными предприятиями-поставщиками: здесь отсутствуют даже организационно-технические предпосылки удовлетворения потребности покупателя в комплектном обеспечении оборудованием, приборами и иными изделиями.

Но если даже обеспечение стройки осуществляется через комплектующую организацию, которая обязана поставить все (или большую часть) оборудование по единому договору, комплектность поставки всего набора оборудования ничем не гарантируется, так как в случае недопоставки каких-либо видов изделий, поставщик (комплектующая организация) несет ответственность лишь за просрочку поставки.

Можно назвать две основные причины отмеченного явления: первая заключается в том, что на весь комплекс оборудования для цеха или поточной линии нет единого стандарта или иной нормативно-технической документации. Она существует лишь для каждого в отдельности изделия. Вторую причину составляет нежелание комплектующих организаций брать на себя обязательства, превышающие по своему объему обязательства изготовителей отдельных видов оборудования, которые выступают в качестве поставщиков в договорах, заключаемых с комплектующими организациями. Каждый такой поставщик отвечает перед комплектующей организацией за поставку определенных видов продукции и несет ответственность лишь за недопоставку (и конечно, за комплектность каждого изделия). Естественно, и комплектующая организация стремится ограничить свою ответственность перед стройками этими же пределами.

Поэтому попытки установить дополнительную обязанность комплектующих организаций (так же как и снабженческо-сбытовых при снабжении промышленных предприятий) — обеспечивать комплектность по-

ставок — не получили сколь-либо заметного распространения [5].

Конечно, определенный опыт комплектных поставок сложных видов оборудования (поточных линий, сложных агрегатов и т. п.) для строек производственного назначения в стране имеется. В составе ряда машиностроительных министерств образованы специальные хозрасчетные главные управления по комплектным поставкам оборудования — главкомплекты, которые выступают в качестве головных поставщиков в договорах с покупателями, обеспечивая отгрузку предприятиями своей системы полного набора изделий, приборов и приспособлений, входящих в состав технологической линии, агрегата или установки. Однако порядок проектирования, планирования поставок, обеспечения их комплектующими изделиями, вырабатываемыми предприятиями иных ведомств, не был определен.

«Положение о комплектных поставках технологического оборудования, технологических линий, установок, средств механизации и автоматизации, управления и контроля», утвержденное совместным постановлением Госснаба СССР, Госплана СССР и Госкомцен СССР от 27 декабря 1979 г. [6] устраняет этот пробел и в определенной мере способствует расширению практики комплектных поставок оборудования.

В нем подробно определен порядок планирования производства и поставок комплектного технологического оборудования, технологических линий, агрегатов и установок: в зависимости от номенклатуры оборудования планы производства комплектов, агрегатов и технологических линий разрабатываются Госпланом СССР по согласованию с министерствами-поставщиками и заказчиками и утверждаются в составе государственного плана экономического и социального развития страны или непосредственно министерствами-изготовителями по согласованию с Госснабом СССР.

На основании проекта плана производства мини-

---

[5] Ковалерчук Я. Н. Ответственность за нарушение комплектности поставок. — Советское государство и право, 1975, № 11, с. 70.

[6] Совершенствование хозяйственного механизма. Сб. документов. М.: Правда, 1980, с. 85. В дальнейшем Положение о комплектных поставках.

стерства-изготовители представляют в планирующие органы расчеты потребности в материалах и комплектующих изделиях, необходимых для изготовления указанных видов продукции. В планах распределения продукции сырье, материалы и изделия для изготовления комплектного оборудования выделяются отдельной строкой, причем сроки их поставки должны обеспечивать своевременное изготовление и поставку комплектов.

После утверждения плана соответствующие министерства в 2-недельный срок должны довести до предприятий-поставщиков и покупателей выписки из плана, на основании которых последние устанавливают договорные отношения.

Характерной особенностью данных договоров поставки является наличие в них двух условий о комплектности: условие о комплектности продукции в традиционном технико-нормативном понимании и условие о комплектности поставки — новое в законодательстве о поставках продукции понятие, означающее наличие полного набора самостоятельных изделий, объединяемых условиями эксплуатации. Состав набора определяется на стадии проектирования оборудования и согласования технических условий, но в случае необходимости уточняется при заключении договора поставки. Комплектность поставки будет считаться обеспеченной, если все изделия и приспособления, входящие в указанный набор, будут отгружены до истечения срока поставки комплекта. Эта обязанность обеспечена самостоятельной санкцией: за некомплектность поставки поставщик уплачивает покупателю штраф в размере 2,5% стоимости всего комплекта, включая стоимость недопоставленных единиц, причем специально оговорено, что этот штраф взыскивается независимо от уплаты установленных Положением о поставках продукции неустоек за нарушение комплектности продукции, а также недопоставку (просрочку поставки).

Таким образом, Положением о комплектных поставках впервые введено понятие комплектности поставок. Реализация этого акта означает расширение практики комплектных поставок оборудования для нужд капитального строительства, создание более благоприятных условий для соблюдения сроков окончания строитель-

но-монтажных работ и ввода объектов в строй действующих предприятий.

Но Положение о комплектных поставках — акт специального назначения. Оно может применяться только в отношениях по материально-техническому обеспечению капитального строительства и только в отношении оборудования. Кроме того, оно не предусматривает расширения прав сторон договора поставки в деле определения комплектности поставок, так как в основном перечень и состав изделий и приспособлений, входящих в состав комплектных технологических линий и т. п., определяется в нормативно-технической документации, утверждаемой на стадии проектирования и планирования. Уточнения их набора в процессе заключения договора могут относиться лишь к исключению или дополнению комплекта какими-либо изделиями, применительно к порядку изменения комплектности продукции, установленному частью III п. 47 Положения о поставках продукции.

Проблема обеспечения комплектных поставок во всех сферах материально-технического снабжения народного хозяйства значительно облегчилась после ввода в действие Положения о поставках продукции 1981 г., поскольку оно предусматривает возможность сторонам устанавливать в договоре условие о комплектности поставок оборудования, приборов и другой продукции (п. 48). Речь идет не об изменении или уточнении комплектности изделий, предусмотренной нормативно-технической документацией: это право признавалось за сторонами и прежним Положением о поставках продукции, а о самостоятельном условии договора, которое заключается в установлении обязанности поставщика обеспечивать определенный набор различных видов продукции, наиболее полно удовлетворяющий производственные потребности покупателя. От условия об ассортименте оно отличается тем, что при определении комплектности поставок обусловливается совокупность различных видов продукции, в то время как условие об ассортименте представляет собой обязанность поставки в определенном соотношении нескольких разновидностей одного и того же вида продукции. Так, поставка нескольких марок цемента охватывается условием об ассортименте, а условие о поставке в определенном со-

отношении цемента, шифера и асбоцементных труб для выполнения какого-либо комплекса строительных работ будет уже условием комплектности.

Исходя из буквального толкования п. 48 Положения о поставках продукции, следует, что условие о комплектности поставок может устанавливаться только договором. Это вполне логично, так как нормативно-технической документации на наборы различных видов продукции нет, да в этом и нет никакой необходимости, так как она разрабатывается на каждый вид продукции, а состав комплекта может быть различным в зависимости от конкретных условий потребителя и поставщика.

Представляется, что условие о комплектности продукции может найти широкое применение в договорах потребителей со снабженческо-сбытовыми и комплектующими организациями. Отдельному производственному объединению или предприятию трудно, а подчас и невозможно обеспечить поставку различных видов продукции в комплекте, особенно если они распределяются в плановом порядке. А снабженческо-сбытовые организации имеют возможность комплектования различных видов продукции на своих складах или обеспечивать определенную последовательность поставок потребителю от различных изготовителей без особых осложнений условий своей хозяйственной деятельности.

Договорная природа обязанности комплектной поставки предопределяет субъекта ответственности за ее нарушение: во всех случаях ее должен нести поставщик по договору. Если изготовитель (отправитель) продукции не совпадает с поставщиком, ответственность за нарушение комплектности поставок должен нести поставщик. Нормы инструкции Госарбитража СССР от 25 мая 1977 г.[7], устанавливающие, как правило, непосредственную ответственность изготовителей за нарушение условий о качестве и комплектности продукции, к данному случаю не относятся и не могут быть на него распространены путем аналогии из-за различия природы обязательств.

Возникает также вопрос об отграничении наруше-

[7] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1977, № 9, с. 9.

ния условия о комплектности продукции от недопоставки (просрочки поставки).

Условие о комплектности поставки в отличие от комплектности продукции не содержит в себе требования о комплектности каждой отправки [8]. Поэтому разновременная отгрузка изделий и продукции, входящих в комплект, не может рассматриваться как нарушение договора при условии, если все части комплекта будут поставлены в определенный договором срок. Выход за пределы этого срока будет представлять собой уже не просрочку, а нарушение условия о комплектности поставки.

Получается, что в договорах, содержащих условие о комплектности поставки, ответственность, предусмотренная п. 68 Положения о поставках продукции, возможна лишь в случае полного отсутствия отгрузок продукции, входящей в комплект, в течение всего срока (непоставка). Если хотя бы часть продукции будет отгружена, нарушается условие о комплектности и ответственность должна определяться по п. 78 Положения о поставках.

Несомненно, указанная новелла создает предпосылки для качественно нового этапа в совершенствовании материально-технического снабжения народного хозяйства. Но для претворения возможности в действительность необходимо решение ряда вопросов, которые закономерно возникнут на практике. Опыт показывает, что поставщики крайне неохотно идут на обременение себя дополнительными обязанностями. И это происходит не только из-за нежелания что-то менять в устоявшемся процессе хозяйствования, но и потому, что выполнение новых обязанностей обычно связано с решением ряда вопросов планирования, финансирования и т. п., которые находятся вне их компетенции. Поэтому представляется желательным издание Госснабом СССР и Госарбитражем СССР дополнительных актов, разъясняющих порядок их решения.

---

[8] Это общее правило, которое может быть изменено законом или соглашением сторон. См. п. 14 Инструктивного письма Госарбитража СССР от 17 августа 1973 г. — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1973, № 16, с. 44. При отсутствии такого соглашения (или указания в законе) отгрузка продукции с нарушением обязательного перечня приложений должна рассматриваться как нарушение условия о комплектности продукции.

РОЛЬ ПЛАНОВЫХ АКТОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ПОСТАВКАМ ПРОДУКЦИИ

Л. И. ШЕВЧЕНКО

XXVI съезд КПСС сформулировал главную задачу одиннадцатой пятилетки. Суть ее состоит в том, чтобы обеспечить дальнейший рост благосостояния советских людей на основе устойчивого поступательного развития народного хозяйства, ускорения научно-технического прогресса и перевода экономики на интенсивный путь развития, более рационального использования производственного потенциала страны, всемерной экономии всех видов ресурсов и улучшения качества работы [1].

В целях осуществления этой задачи Коммунистическая партия считает необходимым совершенствовать работу всего хозяйственного механизма, улучшить управление народным хозяйством [2]. Важное значение придается планированию «как началу всех начал в управлении», указывается на необходимость улучшения организации планирования, структуры, форм и методов работы плановых органов, повышение ответственности за обоснованность плановых заданий и своевременное доведение их до исполнителей [3].

В свете решений XXVI съезда КПСС особую актуальность приобретает вопрос о дальнейшем совершенствовании правового регулирования хозяйственных связей, в особенности отношений по поставкам продукции производственно-технического назначения.

---

[1] Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года (раздел II). — Правда, 1981, 5 марта.

[2] См.: Брежнев Л. И. Отчет ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Правда, 1981, 24 февр.

[3] См.: Тихонов Н. А. Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. — Правда, 1981, 25 февр.

Правовое регулирование хозяйственных отношений по поставкам — это сложный процесс деятельности органов государства и хозяйствующих субъектов (объединений, предприятий, организаций), направленный на формирование и осуществление рациональных хозяйственных связей в целях выполнения народнохозяйственных планов по бесперебойному снабжению продукцией предприятий и организаций. В этом процессе используются различные правовые средства (нормы права, индивидуальные акты планирования, договор и т. д.), занимающие в составе механизма правового регулирования важное место.

Роль и значение этих средств предопределяются теми функциями, которые они выполняют в процессе правового регулирования хозяйственных отношений. Использование каждого из этих средств направлено на достижение определенных экономических и юридических целей [4].

Одним из важнейших правовых средств этого механизма являются индивидуальные акты планирования. При их помощи обеспечивается индивидуальная регламентация отношений на стадии формирования хояйственных связей по поставкам на основе и в пределах, установленных нормами права.

Действующее Положение о поставках продукции производственно-технического назначения устанавливает виды плановых актов, а также общие правила о порядке и способах их использования в процессе установления договорных обязательств.

Одним из видов этих плановых актов являются планы прикрепления покупателей к поставщикам, устанавливаемые на период действия пятилетних планов развития народного хозяйства или на более длительные сроки. В плане определяется объем поставки продукции, как правило, в групповой номенклатуре (ассортименте) на весь период прикрепления с разбивкой по годам. В случае необходимости объем поставки, предусмотренный в плане прикрепления, уточняется в соответствии с утвержденными годовыми планами производства и распределения.

---

[4] См.: Пугинский Б. И. Правовые средства обеспечения эффективности производства. — М.: Юрид. лит., 1980, с. 33, 47.

Планами прикрепления устанавливаются прямые длительные хозяйственные связи, как правило, между производственными объединениями, предприятиями, организациями-изготовителями и производственными объединениями, предприятиями, организациями-потребителями со стабильно производимой продукцией [5]. Посредством этих плановых актов устанавливаются также длительные хозяйственные связи между производственными объединениями, предприятиями, организациями-изготовителями, потребителями и организациями материально-технического снабжения на поставку стабильно потребляемой продукции [6].

Следующий вид индивидуальных плановых актов — планы поставок отдельных видов продукции, в том числе планы межотраслевых и отраслевых кооперированных поставок. Так, при помощи утвержденных планов поставок (выписок из них) планируются отношения по поставкам комплектных технологических линий установок и агрегатов [7].

К числу индивидуальных актов планирования хозяйственных связей по поставкам законодательство относит и наряды (разнарядки). Наряды выдаются поставщикам и покупателям в тех случаях, когда между ними не установлены прямые или длительные хозяйственные связи. В нарядах указываются поставщик и покупатель, количество, групповая номенклатура (ассортимент), сроки поставки продукции и другие более детальные данные. При этом различаются два вида нарядов: наряды с указанием поставщика и конкретного покупателя и групповые наряды, в которых покупатели продукции не определены, а указаны фондодержатели либо глав-

---

[5] п. 9 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения; п. 7 постановления Госснаба СССР от 15 июля 1971 г., № 21 «О порядке прикрепления на прямые длительные хозяйственные связи по поставкам продукции предприятий-потребителей к предприятиям-поставщикам». — В кн.: Сборник нормативных актов по материально-техническому снабжению. — М.: Юрид. лит., 1976, ч. 2, с. 127.

[6] Там же.

[7] п. 3[1] Положения о комплектных поставках технологического оборудования, технологических линий установок, средств механизации и автоматизации, управления и контроля. Утв. постановлением Госснаба СССР, Госплана СССР и Госкомцен СССР от 27 декабря 1979 г. — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1980, № 9, с. 12.

ные (территориальные) управления материально-технического снабжения. Последние определяют конкретных покупателей в выдаваемых ими плановых разнарядках.

Рассмотренные индивидуальные акты планирования хозяйственных связей по поставкам продукции издаются и доводятся до исполнителей компетентными органами хозяйственного руководства в порядке и сроки, установленные действующими нормативными актами.

Непосредственной экономической целью издания планового акта является правильное определение участников, а также структуры хозяйственной связи и установление основных параметров содержания запланированного отношения; непосредственная юридическая цель — установление обязательства заключить договор.

Указанные цели предопределяют функции плановых актов, которые они выполняют на стадии планомерного формирования хозяйственных связей по поставкам. Посредством этих актов органы планирования в соответствии с экономическими потребностями народного хозяйства и установленными народнохозяйственным планом пропорциями его развития определяют субъектов планируемого отношения поставки, а также структуру их взаимосвязи в соответствии с требованием п. 21 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и Особых условий поставки.

В настоящий период, когда ускоренное развитие отраслей промышленности, усиление процесса специализации и кооперирования значительно усложнило хозяйственные взаимоотношения объединений, предприятий и организаций, вопрос о правильном установлении субъектов и структуры их договорных отношений приобретает особое значение [8]. В связи с этим планово-регулирующие органы при помощи индивидуальных плановых актов должны определить такую структуру договорных отношений, которая способствовала бы установлению рациональной хозяйственной связи.

В правовой литературе рациональные хозяйственные

[8] См.: Сулейманов М. К. Структура договорно-хозяйственных связей. Алма-Ата, 1980. Так, на 1980 г. общая номенклатура сырья, материалов, оборудования, комплектующих изделий и узлов превышает 20 млн. наименований. Для того, чтобы эта продукция поступала по назначению в нужном количестве, необходимо организовать до 1 млрд. конкретных хозяйственных связей. (См.: Правда, 1980, 30 апр.).

связи определяются как такие связи, которые полностью отвечают интересам государства, соответствуют экономическим потребностям и возможностям хозяйствующих субъектов, порождают у последних материальную заинтересованность в надлежащем выполнении обусловленных действий по товарно-денежному обмену [9]. Такие хозяйственные связи обеспечивают нормальную производственно-хозяйственную деятельность поставщика и покупателя продукции, осуществление их дает государству и их участникам наивысший экономический эффект.

На необходимость установления устойчивых, рациональных хозяйственных связей указывалось в решениях XXIV съезда КПСС [10]. На это же нацеливает действующее законодательство (п. 7 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения).

Главное направление в решении этой задачи — развитие прогрессивных форм и методов производственно-экономических взаимоотношений объединений и предприятий, органов материально-технического снабжения, транспортных и других организаций [11].

Одной из таких прогрессивных форм являются прямые длительные хозяйственные связи, устанавливаемые между поставщиком и потребителем продукции на основе планов прикрепления. Практика показывает, что прямые длительные хозяйственные связи являются экономически эффективными и отвечают интересам не только государства, но и хозяйствующих субъектов [12].

Прямые хозяйственные связи по поставкам в наибольшей степени сочетают централизованное распределение продукции с оперативной самостоятельностью по-

---

[9] См.: Федоров И. В. Хозяйственные связи в СССР.— Вопросы теории правового регулирования. Томск: ТГУ, 1978, с. 57—58.

[10] См.: Материалы XXIV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1971, с. 297.

[11] См.: Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года (раздел XII). — Правда, 1981, 5 марта.

[12] Подсчитано, что экономический эффект от комплексного перевода только 173 предприятий на прямые длительные связи составил 37 млн. рублей. (См.: Хруцкий Е. А., Абрамов С. Б. Прямые длительные хозяйственные связи. — М.: Знание, 1979, с. 5). В 10-й пятилетке на такие связи переведено 12 000 крупных производственных предприятий. (См.: Закреплять прямые связи. — Правда, 1980, 3 апр.).

ставщиков и покупателей. Отсутствие в планах прикрепления детальной регламентации хозяйственных взаимоотношений оставляет широкий простор для проявления инициативы и творческой активности сторон в формировании условий договора, отвечающих интересам предприятий. Непосредственная договорная связь между изготовителем и потребителем создает возможность для большей конкретизации условий поставки, в частности, ассортимента, качества, сроков доставки, способов отгрузки, приемки продукции и т. д., а это способствует надлежащему выполнению планируемых обязательств. В долгосрочных договорах предусматривается ряд условий, которые могут быть реализованы только в результате долгосрочного сотрудничества изготовителя и потребителя, например, расширение номенклатуры (ассортимента), повышение качества и технико-экономических показателей продукции, оказание технической помощи в процессе изготовления и эксплуатации новых видов продукции, внедрение новых прогрессивных видов тары и упаковки и т. д.[13] Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», предусматривало завершение в 1980 г. перевода производственных объединений, предприятий на прямые длительные хозяйственные связи[14]. Реализуя указания партии и правительства, Госснаб СССР и Госарбитраж СССР направляли организационную работу по заключению хозяйственных договоров на 11-ю пятилетку в аспекте дальнейшего расширения прямых длительных связей как наиболее рациональных и экономически эффективных[15]. В литературе справедливо отмечается,

[13] п. 25 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения; п. 1 Примерного договора на поставку по прямым длительным хозяйственным связям. Одобрен постановлением Госснаба СССР от 11 ноября 1973 г., № 53.— В кн.: Сборник нормативных актов по материально-техническому снабжению. — М.: Юрид. лит., 1976, ч. 2, с. 131.

[14] СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

[15] См.: Методические указания по заключению хозяйственных договоров на поставку продукции производственно-технического назначения на одиннадцатую пятилетку. Утв. Госснабом СССР и Госарбитражем СССР 11 июля 1980 г. — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1980, № 11.

что экономический эффект от перевода на прямые длительные хозяйственные связи не может быть достигнут одним лишь фактом выдачи акта распределения продукции в форме плана прикрепления [16]. Эти связи должны быть стабильными, устойчивыми и не должны нарушаться в результате волевых необоснованных действий органов хозяйственного руководства.

Выполнение плановыми актами функций по установлению структуры договорных отношений связано с решением транспортной проблемы. Планово-регулирующие органы в силу закона призваны определить структуру договорных связей по поставкам с учетом схем нормальных грузопотоков с тем, чтобы обеспечить наиболее быстрое и экономически целесообразное продвижение продукции от изготовителя к потребителю, исключить излишне дальние и встречные перевозки однородной продукции [17].

---

[16] См.: Кауфман Л. А. Организация прямых длительных хозяйственных связей. — В кн.: Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства на современном этапе. Свердловск, 1977, с. 92. Практика свидетельствует о частных необоснованных случаях нарушения прямых длительных хозяйственных связей. Так, только Союзглавметалл в течение 1979 г. по разным, не всегда обоснованным, причинам внес изменения в почти $^1/_3$ от общего количества выданных прикреплений. (См.: Эконом. газ., 19, № 8, с. 2). Развитию стабильности долгосрочных хозяйственных связей препятствует и частная корректировка выданных фондов. Например, Минуглепромом УССР корректировались в 1980 г. объемы фондов Донецкуглеремонту пять раз: трижды увеличивал и дважды уменьшал; Минтяжмаш УССР 18 раз менял размеры фондов Стахановскому вагоностроительному заводу, 25 раз — Ждановскому тяжмашу, 23 раза — производственному объединению Ворошиловградтепловоз. К нарушению прямых длительных связей, отказу поставщиков от выполнения заключенных договоров ведет изменение планов производства. Так, в 1979 г. Минхимпром внес в планы производства подведомственных ему предприятий 460 изменений, в том числе Минчермет СССР — 349; Минсельхозмаш СССР — 340 изменений, в том числе по Ростсельмашу было 32 изменения, Таганрогскому комбайновому заводу — 47, Волгоградскому тракторному — 24. (См.: Эконом. газ., 1980, № 15, с. 16).

[17] В настоящее время нередко в результате необоснованного планирования отношений по поставкам устанавливаются нерациональные перевозки. Так, Алтайский тракторный завод поставляет свыше 15 тыс. тонн чугунного литья на Украину. В то же время в обратном направлении машиностроения около 30 тыс. тонн литых чугунных заготовок. Подобная практика допускается при планировании перевозок министерствами тяжелого, транспортного, химического машиностроения, станкостроительной промышленности и др. (см.: Правда, 1979, 21 дек.; 1980, 3 апр.).

Плановые акты устанавливают также основные параметры содержания формируемого хозяйственно-договорного отношения по поставке продукции. Так, например, наряд содержит данные о предмете (номенклатуре, количестве и т. п.) и сроках поставки; план прикрепления — объем продукции в групповом ассортименте.

Выполнение индивидуальными плановыми актами рассмотренных функций обусловливает возникновение особой правовой формы — обязательства заключить договор. В рамках этого обязательства адресаты планового акта совершают определенную деятельность по заключению договора. Прежде всего они проверяют, насколько предписания акта планирования соответствуют их хозяйственным интересам: поставщик — его производственным возможностям, покупатель — реальным потребностям. При выявлении просчетов в планировании, например, выдаче наряда поставщику не в соответствии с утвержденным ему планом производства и т. п., стороны принимают меры к устранению допущенных ошибок. Так, поставщик вправе отказаться от заключения договора и должен сообщить об этом органу, выдавшему плановое задание, фондодержателю и покупателю для проверки обоснованности выдачи планового акта. Возврат планового акта органу, выдавшему его, не допускается. Покупатель вправе полностью или частично отказаться от выделенной продукции и от заключения договора на эту продукцию (п. п. 15, 16 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения) [18].

Приступая к заключению договора поставки, стороны разрабатывают проект договора, согласовывают его содержание, устраняют возникшие разногласия.

В силу этого обязательственного правоотношения каждая из сторон вправе требовать от другой стороны совершения действий по заключению договора. Исполнение обязательства обеспечивается возможностью обращения в арбитраж с заявлением о понуждении уклоняющейся стороны от заключения договора и ответственностью за его нарушение (п. п. 30, 92 Положения

---

[18] Федоров И. В. Специфика договорного регулирования имущественных взаимоотношений социалистических предприятий. — В кн.: Проблемы государства и права. Иркутск, 1972, вып. 1—2, с. 109.

о поставках продукции производственно-технического назначения). Таким образом, в рамках обязательства заключить договор участники планируемых договорных отношений согласовывают свою волю, приводят ее в соответствие с волей государства, выраженной в плановом акте. В процессе достижения соглашения по всем существенным пунктам договора поставки обеспечивается сочетание интересов участников хозяйственно-договорного отношения с интересами государства.

Из заключенного в соответствии с актом планирования договора возникает хозяйственно-договорное обязательство поставки продукции, являющееся правовой формой осуществления хозяйственной связи между поставщиком и покупателем. Следовательно, индивидуальные плановые акты непосредственно не порождают обязательств по поставкам. В установлении последних они выполняют волеформирующую функцию.

Итак, роль индивидуальных плановых актов как правовых средств механизма правового регулирования хозяйственных связей проявляется в том, что они выполняют важные функции в процессе установления договорных обязательств по поставкам — определяют участников планируемого отношения, привязывают поставщика к покупателю, определяют основные параметры содержания формируемого хозяйственно-договорного отношения и тем самым устанавливают между адресатами плановых актов обязательственное правоотношение, направленное на заключение договора, отвечающего интересам народного хозяйства.

О ПОНЯТИИ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВОВОГО СТАТУСА (МОДУСА)

Р. П. МАНАНКОВА

Термин «специальный правовой статус», сравнительно недавно появившийся на страницах юридической печати, обозначает особое правовое состояние личности, обусловленное в самом общем плане выполняемой ею социальной ролью. Однако в правовой науке не предложено пока единого понятия «специальный правовой статус».

Н. В. Витрук считает, что «понятие специального правового статуса охватывает специальные права и обязанности определенной категории людей, объединенных специфическими чертами их социально-классового, служебного, семейного и тому подобного положения» [1].

В. А. Патюлин, выделяя специфические права и обязанности конкретного вида субъектов в качестве особого правового состояния личности, предложил для его обозначения термин «модус», по существу, тождественный термину «специальный правовой статус» [2]. Введение этого термина в научный оборот представляется целесообразным прежде всего потому, что будучи довольно точным [3], определяющим именно меру, объем специфических прав и обязанностей, особое положение определенных категорий людей, он позволяет в известной степени обогатить понятийный аппарат сравнительно бед-

---

[1] Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Наука, 1979, с. 187—188.

[2] Патюлин В. А. Государство и личность в СССР. М.: Наука, 1974, с. 197.

[3] В переводе с латинского языка слово «модус» может употребляться в праве в следующих значениях: 1) мера; 2) объем, величина, размеры, сумма, число, количество; 3) положение; 4) образ, род, способ. (См.: Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь. М., Русский язык, 1976, с. 643).

ный для отражения всего многообразия правовых ситуаций, в которых оказывается личность.

Характеристика модуса как особого правового состояния гражданина обязывает определить его место среди других юридических форм положения личности, и в первую очередь показать, в каком соотношении находятся общий и специальный правовой статус. Известно, в какой мере является сложным и до сих пор дискуссионным в теории права вопрос об элементах содержания общего правового статуса.

Элементами содержания общего правового статуса как исходной и определяющей позиции субъекта в обществе могут быть лишь такие правовые возможности, которыми обладают все и каждый. Требованию всеобщности отвечает такое общественно-юридическое свойство (качество), как правоспособность. Будучи равной и гарантированной для всех советских граждан, она должна включаться в правовой статус как его необходимый элемент. Кроме правоспособности в содержание общего правового статуса входят также основные (конституционные) права и обязанности [4], характеризующиеся свойством абсолютной всеобщности. Таким образом, общий правовой статус гражданина СССР образуется из правоспособности и основных (конституционных) прав и обязанностей [5].

Именно общий правовой статус, единый и равный для всех граждан, является той основой, без которой невозможно появление и существование каких-либо кон-

---

[4] Большинство правоведов отождествляют основные и конституционные права и обязанности. Разграничение же этих прав проводят, в частности, Н. И. Матузов (Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966, с. 169); Л. Д. Воеводин (Конституционные права и обязанности советских граждан. Изд-во МГУ, 1972, с. 131—132); В. А. Патюлин (Государство и личность в СССР. М.: Наука, 1974, с. 124). Позиция этих авторов выражается в следующей формуле: все конституционные права и обязанности — основные, но не все основные права и обязанности — конституционные.

[5] Пхаладзе Б. В. Юридические формы положения личности в советском обществе. Тбилиси, Мецниереба, 1969, с. 15; Явич Л. С. Личность, право и законность в развитом социалистическом обществе. — В кн.: Государство и право развитого социализма в СССР. Изд-во ЛГУ, 1977, с. 115; Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962, с. 15, 30.

кретных субъективных прав и юридических обязанностей, в том числе и специальных, входящих в содержание правового модуса. В то же время соотношение общего и специального статусов неверно было бы понимать как соотношение целого и части. Специальный правовой статус хотя и возникает на основе общего, но имеет свое собственное содержание. Модус, по существу, либо дополняет (например, инвалиды войны наряду с общими для всех граждан возможностями имеют целый комплекс льгот), либо ограничивает (модус осужденного к лишению свободы) общий правовой статус. Взаимосвязь этих самостоятельных категорий очевидна: общий правовой статус является одной из необходимых предпосылок специального правового статуса. Другой обязательной предпосылкой модуса следует считать, по нашему мнению, наличие специальной нормы права, устанавливающей возможность приобретения специфических прав и обязанностей при наступлении определенных юридических фактов.

Юридические факты (прежде всего факты принадлежности к определенной социальной группе), обусловливающие возникновение соответствующих прав и обязанностей, и в этом плане должны оцениваться как самостоятельная правовая категория, т. е. как конкретные предпосылки правообладания, потому что никакие конкретные субъективные права и обязанности не могут возникнуть непосредственно из закона.

Правосубъектность (или правоспособность) обычно характеризуется как общая правовая предпосылка правоотношений. Представляется, однако, что служебная роль правосубъектности этим не исчерпывается, заслуживают внимания и другие аспекты этого сложного и многогранного правового явления. В частности, в связи с исследованием специального правового статуса возникает необходимость установить его взаимосвязь с так называемой специальной правосубъектностью [6].

В гражданско-правовой литературе понятие специальной правоспособности (правосубъектности) используется обычно при характеристике юридического лица как субъекта гражданского права. Однако это обстоя-

[6] Понятие «специальная правосубъектность» употребляется в собственном значении, не тождественном понятию отраслевой правосубъектности.

тельство вовсе не исключает возможности постановки вопроса о специальной правосубъектности определенных категорий граждан в связи с их специфическими социальными ролями. В этом смысле понятие специальной правосубъектности можно было бы определить, ориентируясь на известную формулу (правосубъектность — это право-, дееспособность), то есть как единство специальной правоспособности и специальной дееспособности. Однако во введении в научный оборот понятия «специальная дееспособность» нет необходимости, оно ничего нового по сравнению с понятием «дееспособность» в себе не содержит. Способность к самостоятельному осуществлению прав, исполнению обязанностей как общественно-юридическое качество субъекта необходима для реализации любых прав и обязанностей, в том числе и специфических.

В большинстве случаев законодатель наделяет особыми правами и обязанностями субъектов, выполняющих определенную социальную функцию (рабочий, депутат, член ЖСК), в связи с чем способность к самостоятельному их осуществлению презюмируется. Вместе с тем в ряде случаев предоставление определенным категориям граждан специфических прав и обязанностей обусловливается не необходимостью выполнения ими социальной функции, а занимаемой ими и признаваемой государством социальной позицией [7] (пенсионер, нетрудоспособный, член семьи). В числе этих лиц могут оказаться граждане с неполным объемом дееспособности либо недееспособные. Реализация специальной правоспособности таких лиц осуществляется путем восполнения отсутствующей или недостающей дееспособности другими лицами.

Вопрос о соотношении специальной правоспособности и специального правового статуса в теоретической литературе, по существу, не затрагивается и это вполне объяснимо, поскольку и сама идея правового модуса является сравнительно новой и малоразработанной. Во всяком случае отождествление специальной правоспо-

[7] Когда говорят о социальной позиции личности, то имеют в виду «положение лица, обусловленное какими-либо обстоятельствами; положение кого-либо в общественной жизни». (В кн.: Словарь современного русского литературного языка. М.—Л.: АН СССР, 1960, т. 10, с. 786.

собности и специального правового статуса вряд ли можно было бы обосновать.

В. М. Чхиквадзе предлагает «различать специальную правоспособность как предпосылку специального правового статуса»[8]. Разумеется, обладание особыми правами и обязанностями предполагает наличие не только нормы права, но и соответствующей способности быть их носителем. И здесь речь должна идти именно о специальной правоспособности как самостоятельной правовой категории, существующей наряду с общей правоспособностью.

Теоретики понимают общую правоспособность как абстрактную, равную для всех возможность быть носителем прав и обязанностей, формами проявления которой являются отраслевые правоспособности. Но и в рамках отрасли правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами как способность иметь права и обязанности. Содержание гражданской правоспособности отражено в примерном перечне прав, которые может иметь каждый (ст. 10 ГК). Однако есть такие гражданские права, которые принадлежат не всем, а лишь определенным категориям граждан: например, право на дополнительную площадь признается, в частности, за лицами творческих профессий, за больными, страдающими определенными заболеваниями. Это право нельзя включать в содержание общей правоспособности, оно составляет элемент специальной правоспособности. Закрепляя в нормах права специфические права и обязанности определенных субъектов, законодатель тем самым наделяет их способностью иметь именно эти права (специальной правоспособностью), поскольку общая правоспособность здесь «не работает».

Специальная правоспособность возникает у гражданина только при наличии общей правоспособности и поэтому может рассматриваться как производная от последней правовая категория. Различия между общей и специальной правоспособностью могут быть проведены по нескольким признакам: по кругу лиц, по основаниям возникновения, а также по объему правомочий и обязанностей. Сходство этих категорий мы видим в их

[8] Чхиквадзе В. М. Социалистический гуманизм и права человека, Наука, 1978, с. 168.

функциях: обе эти категории являются элементами правового статуса гражданина. Как уже отмечалось, общая правоспособность представляет собой элемент общего правового статуса гражданина СССР; специальная правоспособность, по нашему мнению, выполняет ту же роль в содержании специального правового статуса (модуса). Таким образом, содержание модуса не сводится только к совокупности специфических прав и обязанностей, оно включает в себя и специальную правоспособность.

Момент возникновения модуса определяется по-разному. Так, при издании закона, впервые устанавливающего особые права и обязаности для определенной категории граждан, соответствующие субъекты становятся носителями модуса в момент вступления этого акта в силу. При этом может создаться впечатление, что специальная правоспособность реализуется в конкретных правоотношениях как будто бы без юридического факта. Однако это не так. И в этом случае права и обязанности возникают не в силу закона, а обусловлены наличием соответствующего юридического факта. Сам факт принадлежности гражданина к определенной группе населения и является основанием возникновения у него при наличии специальной нормы как специальной правоспособности, так и соответствующих прав и обязанностей, то есть модуса. Так, возникновение правовых модусов одинокой и многодетной матери следует связывать с принятием широко известного Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. В большинстве же случаев возникновение модуса обусловливается оформлением принадлежности данного субъекта к определенной социальной группе (заключение трудового договора, ст. 15 КЗоТ РСФСР, решение общего собрания о приеме в члены ЖСК и др.).

ОБЪЕКТ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ

Е. Л. НЕВЗГОДИНА

1. XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза выдвинул новые задачи по совершенствованию советского законодательства и практики его применения на основе Конституции СССР. «Три направления выдвигаются тут как первоочередные, — отметил на съезде Л. И. Брежнев, — руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов» [1].

Работа по обновлению и дальнейшему совершенствованию советского законодательства требует уточнения и единообразного понимания основных правовых понятий, к числу которых следует отнести понятие объекта правоотношения.

Проблема объекта правоотношения — одна из сложных и спорных в теории права. Обилие концепций объекта правоотношения [2] ведет к тому, что почти каждый автор всякий раз предпосылает исследованию объекта конкретного вида правоотношений критический анализ этих концепций, аргументируя истинность одной из них либо предлагая новое решение проблемы. Поэтому несмотря на наличие многочисленной литературы и «солидный возраст», эта проблема не потеряла своей актуальности.

Ее дискуссионный характер в значительной мере обусловлен двумя факторами: 1) отсутствием единства

---

[1] Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Правда, 1981, 24 февр.

[2] Обзор концепций объекта правоотношения см.: Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959, с. 48.

взглядов по вопросу о понятии и структуре правоотношения, 2) отсутствием четкого определения и единообразного понимания самого термина «объект правоотношения»: одно неизвестное («объект) традиционно определяется через другое неизвестное («то, на что направлено», либо «то, по поводу чего возникает правоотношение»). Между тем точность терминологии, необходимая в любом научном познании, особенно важна для юридической науки, поскольку от терминологической точности здесь зависит уровень правовой регламентации общественных отношений.

В настоящей статье предпринята попытка выяснить значение используемого правовой наукой термина «объект правоотношения» и на этой основе наметить подход к решению проблемы безобъектных правоотношений и к выявлению объекта любого конкретного гражданского правоотношения.

2. В теории права ряд авторов рассматривают правоотношение как особую идеологическую связь, существующую наряду с фактическими (материальными, или, что то же, социальными) отношениями. С этих позиций правоотношение создается нормой права в целях урегулирования общественных отношений и в этом смысле представляет собой «чистую» связь субъективного права и обязанности, существующую наряду с фактическими общественными отношениями, выступает не как результат, а как средство правового регулирования [3]. Соответственно структурными элементами правоотношения выступают: 1) субъекты, 2) содержание, выражающееся во взаимосвязи субъективных прав и обязанностей, и ничего другого в нем обнаружить нельзя. Фактическое же общественное отношение (поведение субъектов) лежит вне пределов правоотношения и испытывает воздействие последнего (воздействие субъективных прав и обязанностей на волю и поведение субъектов), т. е. выступает как объект правоотношения. С этих позиций норма права и правоотношение имеют один и

[3] См., например: Толстой Ю. К. Указ. раб., с. 18; Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958, с. 16; Толстой В. С. Содержание относительных правоотношений. — Советское государство и право, 1969, № 3, с. 128; Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. 1, с. 260.

тот же объект (предмет правового регулирования) — фактическое общественное отношение, урегулированное нормой права через посредство правоотношения [4].

Выделение правоотношений как особого вида идеологических отношений — разумная научная абстракция, удачно выделяющая то обстоятельство, что предметом правового регулирования являются фактические общественные отношения (поведение людей). Обособленное рассмотрение правовых и фактических отношений позволяет увидеть основные этапы правового регулирования, отнести одни социальные связи к предмету регулирования, а другие — к средствам регулирования, исследовать действующие правовые нормы с позиций их внутренней согласованности и эффективности реализации в фактических общественных отношениях.

3. Рассматривая правоотношение лишь как правовую форму (чисто идеологическую связь между субъектами), нельзя в то же время не учитывать, что «форма не оболочка, которую можно отделить от содержания» [5]. Правоотношение, понимаемое только как правовая форма, есть не более чем логическая абстракция. Марксистская теория и основывающаяся на ней практика не могут отвлекаться от того, что правоотношения являются специфической формой проявления общественных отношений определенного содержания. «Юридическое отношение, формой которого является договор, — писал по этому поводу К. Маркс, — все равно, закреплен ли он законом или нет, — есть волевое отношение, в котором отражается экономическое отношение. Содержание этого юридического, или волевого, отношения дано самим экономическим отношением» [6]. Но «когда форма есть выражение содержания, она связана с ним так тесно, что отделить ее от содержания — значит уничтожить самое содержание, и наоборот: отделить содержание от формы, значит уничтожить форму» [7]. В реальной действительности правоотношение как общественное отношение, урегулированное правом, представляет собой прочное единство фактического (материального) содер-

---

[4] См.: Толстой Ю. К. Указ. раб., с. 21, 64.

[5] Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974, с. 82.

[6] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 94.

[7] Белинский В. Г. Собр. соч. В 3-х т. М., 1948, т. 3, с. 138.

жания и юридической формы. То и другое неразрывно связаны между собой и во многих случаях неразделимы [8]. Фактическое общественное отношение (поведение, дозволенное и предписанное субъектам правоотношения) находится «внутри» соответствующего правоотношения, образуя его материальное содержание (содержание прав и обязанностей) [9].

Исследование правоотношения, взятого в единстве правовой формы и материального содержания, позволяет выделить следующие его структурные элементы: субъекты, содержание, выражающееся а) в субъективных правах и обязанностях (юридическое содержание), и б) в поведении субъектов правоотношения, направленном на реализацию субъективных прав и обязанностей (фактическое, или материальное, содержание).

При такой трактовке правоотношения фактическое общественное отношение (поведение субъектов), образуя содержание правоотношения, уже не может рассматриваться одновременно и как объект такового. При характеристике правоотношения как единства юридической формы и материального содержания уже нельзя ограничиться признанием того, что правоотношение вместе с другими частями механизма правового регулирования воздействует на общественные отношения. Особое значение приобретает вопрос о том, на что направлено поведение субъектов, т. е. содержание субъективных прав и обязанностей. Иными словами, объект правоотношения только как правовой формы не может быть тождествен объекту правоотношения, взятого в единстве правовой формы и материального содержания.

Отсюда следует, что при решении проблемы объекта необходимо прежде всего учитывать, идет ли речь об объекте правоотношения, рассматриваемого только как правовая форма, условно абстрагированная от фактического содержания, или об объекте правоотношения в том понимании, в каком оно существует в реальной действительности (как единство правовой формы и материального содержания).

---

[8] Подробное обоснование широкой трактовки правоотношения см., например: Алексеев С. С. Указ. раб., с. 261; Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с. 210; Халфина Р. О. Указ. раб., с. 82.

[9] См.: Толстой Ю. К. Указ. раб., с. 58.

4. Не менее важное значение для решения проблемы объекта имеет и вопрос о том, какое значение вкладывается в сам термин «объект правоотношения». Марксистская диалектическая философия понимает под объектом то, на что направлена познающая и иная деятельность человека, на что он оказывает или может оказать воздействие [10]. В этом смысле объект — суть явления (предметы) материального и духовного мира, наконец, сами общественные отношения, испытывающие такое воздействие.

Применяя философское понимание объекта к правоотношению, находим, что при широкой трактовке правоотношения предложенные в литературе определения объекта: «то, на что направлено правоотношение», «то, на что воздействуют субъективные права и обязанности», и «то, на что воздействуют субъекты правоотношения» — идентичны: объектами выступают те явления (предметы) материального и духовного мира, на которые воздействуют субъекты в процессе осуществления своих субъективных прав и обязанностей. При таком понимании объекта правоотношения становится очевидным тождество понятий «предмет договора», «предмет и объект правоотношения» (деньги, вещи, сведения, продукты духовного творчества, личные неимущественные блага и т. п.), а также наличие у большинства правоотношений не одного, а нескольких объектов (например, деньги и вещи в правоотношении купли-продажи).

Однако в юридической литературе термин «объект» нередко используется применительно к одним видам правоотношений — в общефилософском смысле, а применительно к другим — в ином. Таким образом, вопреки законам логики дифференциация объектов правоотношений производится с одновременным использованием двух критериев. Так, правильно указывая, что «при определении и характеристике объекта правоотношения следует исходить из философской трактовки понятия «объект», В. К. Бабаев называет объектом одних гражданских правоотношений вещи, продукты духовного творчества и личные неимущественные блага (предмет воздействия субъектов), пользуясь тем

[10] См.: Философский словарь. М.: Госполитиздат, 1972, с. 399; Субъект и объект как философская проблема. Киев: Наукова думка, 1979, с. 60.

самым философским значением термина «объект», а объектом других — называет результат реализации правоотношения (в частности, состоявшуюся доставку груза в назначенное место), т. е. использует этот термин уже в значении результата воздействия[11]. О. А. Красавчиков в ряду объектов гражданских правоотношений называет как вещи, так и результаты действий участников правоотношений[12]. В частности, объектом организационных правоотношений он называет упорядоченность отношений, связей, действий участников «организуемого правоотношения»[13]. Развивая мысль О. А. Красавчикова, Г. А. Свердлык обращает внимание на то, что объектом организационного правоотношения по заключению планового договора поставки является обязательство по поставке как результат реализации организационного правоотношения[14]. Как результат реализации правоотношения рассматривают объект и другие авторы[15]. С. С. Алексеев, например, объектом права собственности называет вещи, а объектом обязательств — результаты действий обязанного лица (результат работ по подрядным правоотношениям и т. п.)[16].

В связи с этим возникает вопрос о причинах отнесения к объектам одних правоотношений самих вещей, а к объектам других — результат действий, тогда как все правоотношения осуществляются путем совершения действий их субъектами для достижения определенного результата. Непонятно и то, результаты каких действий обязанного лица (в частности, подрядчика) квалифицируются в качестве объекта подрядного правоотношения. Если имеется в виду действие подрядчика

---

[11] См.: Бабаев В. К. Социалистические правовые отношения. Владивосток, 1972, с. 44, 49—50.

[12] См.: Советское гражданское право. Высшая школа, 1972, т. 1, с. 145.

[13] См.: Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения. — Советское государство и право, 1966, № 10, с. 55.

[14] См.: Свердлык Г. А. Гражданско-правовое организационное обязательство по заключению планового договора поставки. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Свердловск, 1973, с. 7.

[15] См.: Кечекьян С. Ф. Указ. раб., с. 138; Элькинд П. С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л.; Изд-во ЛГУ, 1963, с. 14; Оридорога М. Т. Брачное правоотношение. Киев, 1971, с. 45.

[16] См.: Алексеев С. С. Указ. раб., с. 330, 332, 334, 338.

по изготовлению вещи, то: 1) оно имеет другой объект (предмет воздействия) — материалы и оборудование, 2) обязанность подрядчика в конечном счете состоит не только и не столько в изготовлении вещи, сколько в передаче изготовленной вещи заказчику [17]. Если же речь идет о действии подрядчика по исполнению обязанности передать изготовленную вещь, то эта вещь — действительно объект подрядного правоотношения (предмет воздействия при сдаче-приемке), но в этом плане она ничем не отличается от вещи как объекта правоотношения собственности, где она тоже предмет воздействия собственника.

Объектом правоотношения купли-продажи С. С. Алексеев считает переданную в собственность вещь как результат действий обязанного лица — продавца. Но если изготовленная подрядчиком вещь — по крайней мере результат работы последнего, то вещи, которыми оперируют субъекты правоотношений купли-продажи (имущественного найма, займа и т. п.), вообще нельзя отнести к результатам действий обязанного лица. Ссылка на то, что объектами указанных правоотношений вещи выступают лишь в той мере, в какой они могут быть представлены в качестве нового блага — результата действий обязанного лица (передачи в собственность вещи и т. п.) [18], не снимает отмеченного противоречия. В качестве нового блага эти вещи (при передаче их покупателю) выступают как объект (предмет воздействия) правоотношения собственности. Последнее (а не сама вещь) и является результатом действий обязанного лица — продавца. В правоотношении же купли-продажи эта вещь выступает как объект действий продавца и покупателя по исполнению обязанностей передать и принять вещь, а не как результат действий.

Во всех приведенных примерах термин «объект правоотношения» используется уже не в общепринятом (философском) значении «предмет воздействия», а в ином смысле — как результат действия. Отвлекаясь пока от вопроса о правомерности использования термина «объект» в несвойственном ему значении, следует отметить, что дифференциация объектов правоотношений в

[17] См.: Толстой В. С. Исполнение обязательств. М.: Юрид. лит. 1973, с. 65.

[18] См.: Алексеев С. С. Указ. раб., с. 334.

приведенных выше примерах осуществляется с одновременным использованием двух критериев, что в любом случае недопустимо. Вкладывая в термин «объект» философское содержание и соответственно классифицируя объекты правоотношений по предмету воздействия их субъектов, следует признать, что объектами выступают явления (предметы) материального и духовного мира, подвергающиеся воздействию субъектов правоотношения при осуществлении последнего. В этом случае вещи должны рассматриваться как объект не только правоотношения собственности, но и большинства обязательственных правоотношений, в процессе реализации которых вещи передают, перевозят, хранят и т. п., т. е. воздействуют на них. Беря же за основу дифференциации объектов результат осуществления правоотношения (результат воздействия на определенный предмет, явление) и отождествляя его с объектом правоотношения, следовало бы, будучи последовательным, различать такие виды объектов, как состоявшееся удовлетворение материальных или духовных потребностей (результат осуществления правоотношения собственности); состоявшаяся передача вещи с возникновением права собственности на нее (результат осуществления правоотношения купли-продажи, подряда) и т. д. При такой трактовке объекта правоотношения пришлось бы согласиться с С. С. Алексеевым в том, что два приведенных выше определения объекта («то, на что воздействуют субъективные права и обязанности» и «то, на что направлено правоотношение») не алогичны [19].

5. Обращение к результату осуществления правоотношения способствует правильному определению вида и цели правоотношения, момента его прекращения в связи с реализацией. Однако нет никакой необходимости в том, чтобы, исследуя результат реализации правоотношения, подменять этот вполне понятный термин термином объект правоотношения, вкладывая в последний не свойственное ему содержание и используя его в двух качественно различных значениях: «предмет воздействия» и «результат воздействия». Не оправдыва-

---

[19] См.: Алексеев С. С. Указ. раб., с. 330.

ет такой подмены и ссылка на то, что термин «объект» используется в специальном для правоотношения значении[20]. Каждая наука вырабатывает свой понятийный аппарат, и содержание некоторых понятий, традиционно используемых в той или иной отрасли знаний, может иногда не совпадать с общепринятым значением этих понятий (например, содержание понятий объективного и субъективного права и содержание философских категорий объективного и субъективного). Однако, во-первых, ни один автор, использующий применительно к правоотношению термин «объект» в несвойственном ему значении (как результат воздействия), еще не обосновал целесообразности такого использования, а, во-вторых, термин «объект» в значении результата воздействия употребляется, как было показано выше, не вместо, а наряду с употреблением того же термина в его общефилософском значении. Как было показано, это лишь усложняет и без того запутанный вопрос об объекте правоотношения, ведет к классификации объектов последнего с одновременным использованием двух критериев, требует всякий раз оговаривать содержание данного термина. Основное требование, предъявляемое к научному термину, — его однозначность, поэтому для обозначения не совпадающих между собой понятий нельзя применять один и тот же термин. Нужно отказаться от использования термина «объект» в несвойственных ему значениях и исходить при определении объекта правоотношения из общефилософского значения этого термина (предмет воздействия).

6. Четкое уяснение содержания термина «объект правоотношения» (с учетом содержания самого понятия «правоотношение») позволяет подойти к решению проблемы безобъектных правоотношений. Когда правоотношение исследуется как чисто идеологическая связь, создаваемая нормой права для регулирования соответствующего общественного отношения, последнее выступает как объект правоотношения, и в этом плане каждое правоотношение предполагает свой объект — поведение его субъектов. Но, как уже отмечалось, такая трактовка правоотношения возможна лишь в качестве научной

---

[20] См.: Алексеев С. С. Указ раб., с. 330.

абстракции. В реальной же действительности фактическое общественное отношение выступает не как объект, а как содержание правоотношения, и центр тяжести переносится на вопрос о том, на что воздействуют субъекты правоотношения (вещи, деньги, сведения, продукты духовного творчества, личные неимущественные блага и т. д.). С учетом этого следует признать, что существует определенное число безобъектных правоотношений, т. е. опосредующих общественные отношения, не имеющие своего предмета воздействия. Безобъектны, например, все гражданские организационно-предпосылочные обязательства по заключению консенсуальных договоров, ибо субъекты этих обязательств не воздействуют на какие-либо материальные или нематериальные блага с целью достичь возникновения договорного обязательства по поставке, подряду и т. п. Не имеют специального объекта многие административные, государственно-правовые, процессуальные и др. правоотношения. «Можно ли без искусственной трансформации и натяжки, — справедливо отмечает Р. О. Халфина, — определить объект правоотношения между избирателем и государством в связи с осуществлением гражданином права участия в выборах? Что можно было бы признать объектом правоотношения по приобретению или лишению права гражданства?» [21]

Признание реальности безобъектных правоотношений отнюдь не означает признание правоотношений, «ни на что не направленных». Любая правовая связь, будучи волевой по своей природе, направлена на достижение определенной цели, получение заранее мыслимого результата [22]. Другое дело, что достижение этого результата не всегда сопровождается воздействием субъектов правоотношения на те или иные явления (предме-

---

[21] Халфина Р. О. Указ. раб., с. 214.

[22] Целевой характер каждого правоотношения явился основой взгляда на цель как на универсальный объект всякого правоотношения. (См.: Корецкий В. В. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР. Душанбе, 1967, с. 117). Но цель — не предмет воздействия субъектов в процессе реализации правоотношения, а лишь предпосылка, «движущая сила» такого воздействия, и потому не может рассматриваться как объект правоотношения.

ты) материального или духовного мира (объекты правоотношений).

Тезис о реальности безобъектных правоотношений, все сильнее пробивающий себе дорогу в правовой науке [23], станет еще более убедительным, если отказаться от распространенного в литературе взгляда на объект как внутренний структурный элемент правоотношения. Объект представляет собой нечто внешнее применительно к правоотношению (последнее не может быть направлено на самое себя), не входит в структуру правоотношения (наряду с его субъектами и содержанием). А раз это так, нет оснований рассматривать безобъектные (не имеющие особого предмета воздействия) правоотношения как аномалию.

Возвращаясь к рассмотренной выше точке зрения на объект как результат реализации правоотношения, следует отметить, что сторонники этой концепции рассматривают объект как необходимый структурный элемент правоотношения. Действительно, в такой интерпретации каждое правоотношение предполагает свой объект, ибо возникает именно для того, чтобы быть реализованным. Но результат реализации правоотношения как следствие деятельности его субъектов в момент установления правоотношения и вплоть до его реализации (прекращения) отсутствует, а в случае неосуществления правоотношения вообще не будет иметь места. Отсюда следует, что и при трактовке объекта как результата реализации правоотношения, будучи последовательным, следовало бы признать, что во всяком случае 1) объект не является структурным элементом правоотношения, 2) реально существование безобъектных (нереализованных) правоотношений.

Таким образом, решение проблемы объекта правоотношения значительно упростится, если 1) строго придерживаться философской трактовки термина «объект», 2) учитывать, идет ли речь об объекте правоотношения только как правовой формы, условно абстрагированной от материального содержания (и с этих позиций объек-

---

[23] См.: Толстой В. С. Реализация правоотношений и концепции объекта. — Советское государство и право, 1974, № 1, с. 123; Халфина Р. О. Указ. раб., с. 216.

том каждого правоотношения является поведение людей), или об объекте правоотношения в том понимании последнего, в каком оно существует в реальной действительности (как единство правовой формы и материального содержания — поведения его субъектов), и тогда в качестве объектов выступают вещи, деньги, сведения (информация), продукты духовного творчества, личные неимущественные блага и становится реальным существование безобъектных правоотношений.

К ВОПРОСУ О ХАРАКТЕРЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ И ИХ ДЕТЕЙ, ПРИЧИНИВШИХ ВРЕД В ВОЗРАСТЕ ОТ 15 ДО 18 ЛЕТ

А. Е. КОСЕНКО

По действующему законодательству (ст. 451 ГК РСФСР и соответствующие статьи ГК других союзных республик) предусматривается дополнительная ответственность родителей за вред, причиненный детьми в возрасте от 15 до 18 лет. Она наступает, если у несовершеннолетнего причинителя вреда отсутствуют самостоятельный заработок или имущество, достаточные для его возмещения, и при условии наличия вины родителей в наступлении такого вреда.

Реализация ответственности родителей может быть прекращена до полного возмещения вреда «досрочно», если: 1) несовершеннолетний причинитель вреда достигнет совершеннолетия; 2) у него появится имущество или заработок, достаточные для возмещения вреда. Правильность и целесообразность этого нормативного решения зависят, на мой взгляд, от того, что́ признавать основанием гражданской ответственности родителей.

Толкование ст. 451 ГК РСФСР позволяет утверждать, что гражданская ответственность родителей наступает за их собственное поведение. Родители несут гражданскую ответственность, если не докажут, что причиненный детьми вред возник не по их вине. Признавая вину родителей условием их гражданской ответственности, законодатель имеет в виду и противоправное их поведение, поскольку вина — это психическое отношение лица к своему неправомерному поведению и его последствиям. Противоправность поведения родителей выражается в данном случае в неосуществлении должного надзора за несовершеннолетними в момент причинения вреда, в безответственном отношении к их воспитанию или неправомерном использовании своих

прав по отношению к детям, результатом которого явилось неправомерное поведение детей, повлекшее имущественный вред [1]. Следовательно, устанавливая гражданскую ответственность родителей, законодатель учитывает существование в большинстве случаев прямой зависимости поведения несовершеннолетних причинителей вреда от их ненадлежащего воспитания в семье, создающего, как правило, реальную возможность совершения детьми правонарушений, в том числе и причинение вреда. Имущественный вред во многих случаях является результатом ненадлежащего семейного воспитания, что является актом противоправного поведения родителей.

В таких случаях правомерно признавать родителей сопричинителями имущественного вреда и совиновниками, так как причинение ребенком имущественного вреда, как правило, является той реальностью, которую могли и должны были предвидеть родители.

Видимо, из этого исходил законодатель, указывая, что родители отвечают за причиненный их детьми вред, если не докажут, что вред возник не по их вине. Значит, родители должны доказать, что воспитание ими ребенка исключало причинение последним имущественного вреда, поэтому они не могли его предвидеть, а следовательно, предотвратить.

Однако, признавая родителей в качестве совиновников и сопричинителей вреда, причиненного их детьми в возрасте старше 15 лет, законодатель поступает нелогично, связывая его реализацию с совершенно случайными обстоятельствами (наличием у подростка имущества и его возраста), что ведет в одних случаях к амнистированию родителей, а в других — несовершеннолетнего причинителя вреда. На непоследовательность законодателя по этому вопросу в литературе уже обращалось внимание. В качестве предела ответственности родителей было предложено установить факт достижения причинителем вреда совершеннолетия в сочетании с появлением у него средств, достаточных для возмещения

---

[1] п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 7 февраля 1967 г. «О некоторых вопросах, возникших в практике судов при применении норм ГК РСФСР, регулирующих возмещение вреда. — Бюллетень Верховного Суда РСФСР, 1967, № 4.

вреда [2]. Такое решение вызывает возражение по той причине, что не исключает зависимости ответственности родителей от внешнего обстоятельства — фактической возможности возмещения вреда несовершеннолетним.

Некоторые авторы предлагают установить долевую гражданскую ответственность родителей и несовершеннолетних причинителей вреда (старше 15 лет) [3].

Существует также мнение, что поскольку вред причиняется непосредственно виновными действиями самого подростка, то и основная тяжесть по его возмещению должна ложиться на него, в связи с чем субсидиарная ответственность родителей признается целесообразной [4]. С этим мнением едва ли можно согласиться. На наш взгляд, гражданско-правовая ответственность должна выступать и средством предупреждения ненадлежащего воспитания детей. Справедливым представляется одновременное привлечение к гражданской ответственности как несовершеннолетнего причинителя вреда, так и его родителей.

Субсидиарная ответственность, кроме названных причин, неоправдана еще и потому, что не учитывает факт нарушения родителями, ненадлежаще воспитывающими детей, права самих детей на получение правильного воспитания. С целью повышения воспитательного воздействия гражданской ответственности на нерадивых родителей, справедливого распределения последствий между виновными родителями и ребенком — причинителем вреда, необходимо установить их солидарную ответственность.

Основанием солидарной ответственности в деликтных обязательствах закон (ст. 455 ГК РСФСР) признает совместное причинение вреда, т. е. соучастие нескольких лиц в причинении вреда. Некоторые авторы переносят на соучастие, влекущее солидарную ответственность, признаки уголовного соучастия. Солидарная ответствен-

---

[2] См.: Кузнецова Л. Г., Шевченко Я. Н. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. М., 1968, с. 134.

[3] См.: Чефранова Е. А. Правосубъектность несовершеннолетних по советскому гражданскому праву. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1978, ч. 17.

[4] См.: Чечеткина З. В. Имущественная ответственность за вред, причиненный преступлением несовершеннолетних. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 1972, с. 207; Шевченко Я. Н. Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних. Киев, 1976, с. 78.

ность, по мнению Ю. М. Гильмана, возможна при условии наличия причинной связи между действиями сопричинителей и вредом, представляющим единое целое, и общего намерения лиц, действиями которых причинен вред[5]. Б. О. Патушинский считает, что солидарная ответственность устанавливается за повышенную вину, порождается гражданским соучастием, которое трудно представить растянутым во времени, а поэтому в числе его признаков «в наиболее типичном случае должно быть три аристотелевских единства (места, времени, действия)»[6].

Конструкция гражданского соучастия по образцу уголовного вызывает возражения. Во-первых, характер самого деяния-преступления (ст. 7 УК РСФСР), порождающего уголовную ответственность, исключает совместное его совершение лицами, не связанными умыслом и общим намерением. Введение же этих признаков в гражданское соучастие исключает солидарную ответственность при наличии вины в форме неосторожности, не говоря уже о невиновном сопричинении вреда, что противоречит закону — ст. 455 ГК РСФСР. Во-вторых, различен юридический смысл уголовного и гражданского соучастия. Смысл уголовного соучастия заключается в обосновании уголовной ответственности лиц, которые сами непосредственно не совершили преступного деяния, но в то же время умышленно способствовали его совершению другим лицом[7]. Установлением гражданского соучастия и как результат — солидарной ответственности совместных причинителей вреда законодатель прежде всего стремится обеспечить наилучшие условия для полного возмещения вреда, нанесенного потерпевшему, привлекая к ответственности всех соучастников, справедливо распределяя, в конечном счете, между ними причиненный вред.

По мнению О. А. Красавчикова, солидарность сопричинителей вреда имеется, если они «действовали в одной субъективной плоскости, т. е. были либо оба виновны,

[5] См.: Гильман Ю. М. Спорные вопросы солидарной ответственности. — Правоведение, 1968, № 6, с. 53.

[6] Патушинский Б. О. Совместное причинение вреда и солидарная ответственность при уголовных и гражданских правонарушениях. — Вестник ЛГУ, 1961, № 5, вып. 1, с. 129.

[7] См.: Комментарий к уголовному кодексу РСФСР. М., 1971, с. 47.

либо оба невиновны»[8]. Е. А. Флейшиц к условиям солидарной ответственности относила наличие причинной связи между совместными действиями и нераздельно причиненным этими действиями вредом и вину каждого из причинителей[9]. Солидарная ответственность родителей и несовершеннолетних отрицалась ею только потому, что их вина «это вина в различном противоправном поведении: несовершеннолетний по своей вине противоправно причинил вред, а родители или попечитель по своей вине противоправно не предотвратили причинение вреда»[10].

Представляется, что к условиям солидарной ответственности по ст. 455 ГК РСФСР правильней относить только причинную связь между виновными действиями (бездействием) нескольких лиц и неразделность вреда[11]. Для наступления солидарной ответственности закон не требует, чтобы сопричинители вреда действовали по соглашению о совершении ими вредоносных действий или чтобы каждый из них знал о действиях других лиц, а также одновременность действий. Определяющим признается общность результата даже разновременных противоправных деяний. С этой позиции имеются основания для установления солидарной ответственности родителей и несовершеннолетних причинителей вреда в возрасте 15—18 лет.

Родители могут привлекаться к ответственности только при наличии причинной связи между нарушением ими обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего и недостойным поведением последнего, выразившимся в причинении вреда. При этом условии имущественный вред — единый нераздельный результат бездействия родителей и поведения подростка, которых следует признать сопричинителями. Не имеет значения, что противоправное поведение родителей предшествовало действиям ребенка.

Нельзя согласиться с утверждением, что «между виновными действиями (бездействием) родителей в виде

---

[8] Красавчиков О. А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., Юрид. лит., 1966, с. 175.

[9] Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М.: Госюриздат, 1951, с. 154—155.

[10] Флейшиц Е. А. Указ. раб., с. 109.

[11] Красавчиков О. А. Указ. раб., с. 175.

необеспечения надзора за подростком и правонарушением последнего, приведшего к причинению вреда, отсутствует субъективная связь, ввиду чего действия подростка и родителей, хотя и виновные и объективно обусловившие наступление единого вреда, не могут быть признаны совместными»[12]. Как отмечалось, в причинении ребенком вреда, как правило, имеется вина родителей. Они могут и должны, с учетом поведения и характера ребенка, предвидеть возможность причинения им вреда и принять меры к его предотвращению, но в большинстве случаев не делают этого. Особенность данных случаев такова, что подчас бывает трудно определить: кто больше виноват в причинении вреда — ребенок или родители, не научившие его правильно вести себя в обществе, уважать права и интересы других, не воспитали в нем острого чувства гражданственности, не научили занимать свой ум и время полезными делами.

Солидарная ответственность родителей и детей, максимально обеспечивая интересы потерпевшего, в наибольшей степени отвечает принципу справедливости, поскольку позволяет возложить неблагоприятные последствия на виновных родителей и несовершеннолетнего причинителя вреда, учесть интересы самого несовершеннолетнего.

Как отмечалось, ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию нарушает и право самого ребенка на воспитание. Поэтому нельзя возлагать всю тяжесть последствий на также «пострадавшего» ребенка. Конечно, ошибочно рассматривать подростка, причинившего вред, только как жертву воспитания. Воля и сознание подростков в возрасте 15—18 лет позволяют ему оценивать свои противоправные действия и руководить ими. Но нельзя забывать, что способность к самосознанию, самовоспитанию также формируется в процессе воспитания.

Долевая ответственность при прочих равных условиях менее обеспечивает интересы потерпевшего, поэтому предпочтительней солидарная ответственность родителей и несовершеннолетних. Нельзя признать достаточно убедительной ссылку на то, что при долевой ответственности родителей и подростков интересы потерпевшего до-

---

[12] Гильман Ю. М. Указ. раб., с. 51.

статочно защищены, поскольку компенсация причиненных ему убытков нередко осуществляется за счет средств социального и государственного страхования, а непосредственный причинитель отвечает лишь в порядке регресса [13].

В настоящее время еще не все граждане и не все имущество застрахованы, а выплачиваемые органами страхования потерпевшему средства не всегда равны размеру причиненного ущерба. Поэтому недостатки долевой ответственности родителей не могут быть устранены с помощью социального и государственного страхования. Только солидарная ответственность позволяет наиболее полно учесть интересы всех лиц при причинении вреда несовершеннолетним в возрасте от 15 до 18 лет, а также обеспечить достижение целей воспитания и предупреждения.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в ст. 451 ГК РСФСР, изложив ее следующим образом: «Если противоправное поведение несовершеннолетнего в возраста от 15 до 18 лет, причинившего вред, явилось следствием невыполнения обязанностей по воспитанию (злоупотребления правами на воспитание) родителями, усыновителями или попечителем, фактическими воспитателями, то они несут солидарную с несовершеннолетним ответственность, если не докажут, что вред возник не по их вине».

Выступая против солидарной ответственности родителей, Я. Н. Шевченко указывает: «Имущественная ответственность родителей не может быть солидарной с ответственностью несовершеннолетних детей, так как по отношению к ней играет лишь дополнительную, вспомогательную роль» [14]. Действующее законодательство предусматривает ее как дополнительную. Но это еще не означает, что она оправдана и наилучшим образом выполняет соответствующие функции.

Против солидарной ответственности родителей и их несовершеннолетних детей могут быть приведены соображения, вытекающие из права должника, исполнившего обязательство в полном объеме, предъявить регрессный иск к другим солидарным должникам и состоящие

[13] См.: Чефранова Е. А. Указ. раб., с. 17.
[14] Шевченко Я. Н. Указ. раб., с. 159.

в том, что предъявление таких исков родителей к детям и последних к родителям не согласуется с характером семейных отношений, основанных на родстве, глубоких личных чувствах. Исходя из этого, следовало бы отрицательно относиться к искам между родителями и детьми и в иных случаях, что, по нашему мнению, противоречило бы принципу равенства всех граждан перед законом и нарушало бы права участников семейных отношений. Споры между ними возникают при разделе жилого помещения, взыскании алиментов и в целом ряде других случаев и разрешаются в исковом порядке. Возможность предъявления регрессного иска родителями к детям и, наоборот, детей к родителям никакого переворота «неприкосновенных» семейных отношений не произведет.

При солидарной ответственности родителей и подростка предъявление регрессного иска можно предположить лишь в случае существования неприязненных отношений между родителями и подростком. Регрессный иск при этом не явится причиной раздора, но будет служить защите интересов родителей и детей. Иное понимание гражданской ответственности родителей не позволяет использовать заложенные в ней возможности для охраны общественных отношений, воспитания граждан и предупреждения правонарушений.

НОРМЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В СОВЕТСКОМ ТРУДОВОМ ПРАВЕ

В. Н. СКОБЕЛКИН

В сложной системе надстроечных явлений важное место занимают нормы и отношения, связанные с управлением обществом. На необходимость выделения в этой системе организационных норм и отношений в юридической литературе указывалось давно [1]. Эти нормы и отношения могут иметь как правовой, так и неправовой характер.

Организационные нормы неоднородны. Часть их имеет ярко выраженный нематериальный характер. Это те нормы, которые определяют порядок создания того или иного органа. Другая часть относится к числу смешанных, т. е. обладающих чертами как материальных, так и нематериальных норм. Законодатель, говоря об обязанности создать тот или иной орган, либо прямо указывает на способ его создания, либо подразумевает этот способ, поскольку обязанность возлагается на конкретный вид государственного (хозяйственного) или общественного органа, решения которого облекаются в определенную, заранее известную форму.

Покажем это на примерах. В постановлении Госгортехнадзора СССР от 26 января 1968 г. «Об аттестации персонала, обслуживающего объекты котлонадзора и подъемные сооружения, и мерах по повышению качества его подготовки и обучения» сказано: «Приказом по предприятию (организации) назначить комиссию по еже-

[1] См., например: Аскеров А. А. Очерки советского строительства. Изд-во МГУ, 1953; Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — В кн.: Вопросы советского административного права. Изд-во АН СССР, 1949; Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права. — Советское государство и право, 1956, № 9.

годной проверке знаний обслуживающего персонала, предусмотренной правилами безопасности». Нормативный акт устанавливает обязанность руководителя предприятия создать аттестационную комиссию и указывает, как это сделать.

Иную формулировку содержит п. 15 Инструкции о порядке выдачи, хранения и пользования спецодеждой, спецобувью и предохранительными приспособлениями: «Спецодежда, спецобувь и предохранительные приспособления, бывшие в употреблении, могут быть выданы другим рабочим и служащим только после стирки, дезинфекции и ремонта. Срок их носки устанавливается комиссией с участием представителей фабрично-заводского (местного) комитета профсоюза в зависимости от степени изношенности». Хотя здесь прямо и не сказано об обязанности администрации создавать в необходимых случаях такую комиссию, эта обязанность вытекает из текста нормативного акта. А поскольку адресатом приведенной нормы является администрация предприятия, то это определяет и способ создания комиссии: издание приказа или распоряжения руководителем предприятия. Кроме того, упоминание о представителях профсоюзного комитета делает необходимым выделение фабзавместкомом своих представителей для участия в работе комиссии.

Значительно реже в трудовом праве встречаются организационные нормы только материального характера [2]. Это бывает в основном в тех случаях, когда законодатель сам определяет состав создаваемого органа и его создание не требует издания каких-либо дополнительных актов. Примером может служить п. 6 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров: «На предприятиях, в учреждениях и организациях, где не имеется фабричных, заводских, местных комитетов профсоюзов, комиссия по трудовым спорам образуется

[2] По мнению Б. Б. Хангельдыева, организационные нормы и отношения делятся на две группы: материальные и процессуальные. (Хангельдыев Б. Б. О кодификации советского государственного и административного права. — Сборник научных трудов. Свердловск, 1964, вып. 3, с. 48, 55). Поскольку Б. Б. Хангельдыев рассматривает эти нормы и правоотношения в широком плане, считая, что все административное право является организационным, то признание существования материальных организационных норм и правоотношений вполне оправдано.

в составе профсоюзного организатора и руководителя предприятия, учреждения, организации».

В работах, посвященных проблемам государственного, административного права и советского строительства, обычно речь идет о широком круге организационных норм и отношений, связанных не только с созданием тех или иных органов, но и со всей их деятельностью [3]. Для трудового права такой подход представляется не совсем подходящим. Здесь целесообразнее связывать эти нормы и отношения лишь с созданием, совершенствованием и ликвидацией определенных органов, выступающих в качестве субъектов трудового права, т. е. использовать термин «организационный» в самом узком смысле. Что же касается норм, определяющих порядок работы этих органов, то они войдут в круг процедурных и процессуальных.

Видов таких субъектов сравнительно немного, так как образование одних из них регулируется нормами административного или государственного права, других — неправовыми нормами общественных организаций. На долю трудового права остается довольно узкий круг такого рода органов.

К ним относятся различные комиссии, создаваемые на предприятиях, в объединениях и организациях (квалификационные, по установлению стажа, по расследованию несчастных случаев, по приемке поступающей спецодежды, по рассмотрению трудовых споров и т. д.), отдельные представители администрации и общественных организаций, выделяемые в соответствии с требованиями законодательства для решения тех или иных вопросов, связанных с правовым регулированием трудовых и смежных с ними отношений (например, представитель комитета комсомола предприятия для участия в рассмотрении вопроса об увольнении молодого рабочего, представитель администрации для участия в рассмотрении трудового спора в ФЗМК или цехкоме, представители администрации и ФЗМК для участия в разреше-

---

[3] В широком плане рассматривают организационные нормы и отношения, например, В. М. Горшенев (Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972); О. А. Красавчиков (Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения. — Советское государство и право, 1966, № 10) и др.

нии вышестоящими органами разногласий, возникающих при заключении коллективного договора), техническая и правовая инспекции труда и др.

Организационные нормы содержатся в правовых актах государственных органов (Основы законодательства о труде, кодексы законов о труде союзных республик, положения и инструкции и т. д.), в имеющих правовой характер актах общественных органов (например, Положение о расследовании и учете несчастных случаев на производстве, утвержденное постановлением Президиума ВЦСПС от 20 мая 1966 г.), а также в актах, издаваемых совместно государственными и профсоюзными органами (например, Инструкция о порядке выдачи, хранения и пользования спецодеждой, спецобувью и предохранительными приспособлениями, утвержденная Госкомтрудом и Президиумом ВЦСПС в апреле, июне 1960 г.).

Эти нормы издаются в порядке централизованного, отраслевого и локального правового регулирования. К числу актов локального характера относятся, например, приказ руководителя предприятия о создании комиссии, постановление фабзавместкома о выделении своих представителей в тот или иной орган.

Следует отметить, что локальными актами могут создаваться не только те органы, которые предусмотрены в актах централизованного (отраслевого) регулирования, но и не предусмотренные в них (комиссии из представителей администрации и комитета профсоюза по проверке состояния охраны труда и техники безопасности в цехах предприятия, комиссия по проверке работы отдела кадров, связанной с оформлением приема и увольнения рабочих и служащих, комиссия по проверке какой-либо жалобы работника предприятия и т. п.).

В нормативном акте обычно формулируется либо только диспозиция нормы, а гипотеза подразумевается (например, п. 1 постановления Президиума ВЦСПС от 22 ноября 1976 г. «О правовой инспекции труда»: «Создать в республиканских, краевых, областных, Московском и Киевском городских советах и в центральных комитетах профсоюзов правовую инспекцию труда»), либо гипотеза и диспозиция (например, п. 27 Положения о расследовании и учете несчастных случаев на производстве: «В исключительных случаях, при невозможно-

сти немедленного прибытия технического инспектора, фабричный, заводской, местный комитет профсоюза совместно с администрацией организации назначает комиссию...»). Санкции в этих актах не устанавливаются.

Анализ действующего законодательства показывает, что часть правовых норм организационного характера вообще не имеет юридических санкций, а исполнение значительного числа норм обеспечивается санкциями, входящими в структуру иных (обычно материальных) правовых норм.

Такое положение объясняется, во-первых, тем, что обязанными субъектами ряда норм являются профсоюзные органы и их представители, а, во-вторых, тем, что осуществление предписываемых действий входит в круг служебных обязанностей соответствующих должностных лиц и, следовательно, неисполнение является служебным проступком, за который установлены меры дисциплинарного воздействия. Существуют и такие нормы, которые вообще не нуждаются в санкциях. Примером может служить п. 6. Положения о порядке рассмотрения трудовых споров о составе КТС с профсоюзным организатором. Поскольку никаких действий по созданию такой комиссии не требуется, то и в санкции нет необходимости.

Наряду с нормами, прямо регулирующими действия по созданию тех или иных органов, существуют и такие, которые делают это косвенно. В качестве примера можно привести п. 9 Инструкции о порядке выдачи, хранения и пользования спецодеждой, спецобувью и предохранительными приспособлениями, в которой сказано: «Приемка каждой партии поступившей на склад спецодежды, спецобуви, предохранительных приспособлений должна производиться комиссией из представителей администрации и профсоюзной организации, которая составляет акт о качестве и пригодности к носке указанной одежды, обуви и приспособлений». Хотя об обязанности администрации и комитета профсоюза создать такую комиссию здесь прямо не говорится, однако законодатель имеет ее в виду, говоря о составе и компетенции комиссии.

Организационные правоотношения могут возникать либо на основании нормы и определенных юридических фактов, либо только на основании нормы без дополни-

тельных юридических фактов. К числу таких фактов относятся акты соответствующих государственных (хозяйственных) или общественных органов (например, приказ директора завода о создании квалификационных комиссий в некоторых цехах) либо события, с которыми законодатель связывает необходимость создания того или иного органа (например, групповой несчастный случай и невозможность немедленного прибытия технического инспектора для его расследования).

Иногда для возникновения организационных правоотношений необходимо принятие не одного, а нескольких дополнительных актов. Так, создание цеховых комиссий по трудовым спорам возможно лишь при наличии постановления ВЦСПС о предоставлении фабзавместкому данного предприятия прав райкома профсоюза, постановления ФЗМК о передаче цеховому комитету права рассматривать трудовые споры (п. 1 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров) и решения ФЗМК и администрации предприятия о создании цеховой КТС (п. 4 Положения). Но поскольку такого акта, как решение, ни администрация, ни фабзавместком не принимают, то фактически здесь издается два акта: постановление ФЗМК и приказ руководителя предприятия. По сути дела, все эти акты содержат в себе правовые нормы локального значения, являясь в то же время правоприменительными актами по отношению к общей норме. В данном случае основанием возникновения организационного правоотношения служат не организационные, а иные акты материально-правового характера (наделение правами).

С изданием постановления фабзавместкома о передаче цеховому комитету права рассматривать трудовые споры у самого ФЗМК и у администрации появляется обязанность принять решение о создании цеховой комиссии по трудовым спорам и издать соответствующие акты.

Хотя некоторые организационные нормы издаются не государственными, а профсоюзными органами, суть дела не меняется, поскольку профорган издает правовую норму по уполномочению государства. Соответствующие обязанности по созданию какого-либо органа появляются не только по отношению к тому, кто издал нормативный акт, но и по отношению к государству.

ДОГОВОР КОНТРАКТАЦИИ ПЛОДООВОЩНОЙ ПРОДУКЦИИ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОВАРООБОРОТА МЕЖДУ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ И СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

Г. Я. КЛИМЕНКО

Товарно-денежный характер отношений по заготовкам сельскохозяйственной продукции объективно предполагает взаимоотношения заготовителей с колхозами и совхозами на договорной основе[1]. Хотя договорная форма избирается людьми, но ее выбор определяется не произвольным желанием сторон: в его основе лежат экономические интересы. Содержание договора определяется в конечном счете экономикой. Интересы правового регулирования лежат в сфере экономики, конечный результат правового регулирования — экономический выигрыш[2]. Вместе с тем договор выполняет и активную функцию. Договорная форма, адекватно отражающая экономические потребности нашего общества, может ускорить развитие экономических отношений. Право же при соответствующих обстоятельствах может быть и их «тормозом». При нормальных же обстоятельствах право — «двигатель» экономики. Они между собой очень тесно связаны, иногда даже трудно определить границы правовых и экономических отношений.

Эти широко известные методологические установки примата экономики над правом, об определении содержания юридических отношений экономическими отношениями[3] дают ключ для понимания проблем как обще-

[1] Бездоговорные поставки сельхозпродукции, имевшие место в истории развития заготовок, существовали в условиях ограниченного функционирования товарно-денежных отношений в сфере сбыта сельскохозяйственной продукции.

[2] См.: Кравцов А. К. Понятие и общая характеристика планово-договорного хозяйственного обязательства. — Правоведение, 1969, № 2, с. 46; Чечот Д. М. Социальное назначение и эффективность социалистического права. — В кн.: Государство и право развитого социализма в СССР. Изд-во ЛГУ, 1977, с. 134—137.

[3] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 94.

теоретических наук (общей теории права, политической экономии), так и для решения задач отраслевых наук, в частности, гражданского права. Но в отраслевых дисциплинах имеются трудности относительно определения целесообразности применения к тем или иным отношениям определенной правовой формы — договора.

Такое положение складывается в гражданском праве, регулирующем имущественные отношения, в том числе и отношения по заготовкам плодоовощной продукции. Дело в том, что практически все товарно-денежные отношения социалистической экономики подпадают под действие норм данной отрасли права. Основными видами договоров в сфере гражданского товарооборота выступают купля-продажа, поставка и контрактация. Юридическая наука, как представляется, не до конца объяснила, почему экономические отношения по заготовкам сельхозпродукции оформляются в основном договором контрактации, а не какой-либо другой формой; какова служебная роль договора контрактации, а также место договора контрактации в системе социальных связей и другие вопросы, возникающие в связи с применением данного вида договора. Раскрытие этих вопросов представляется принципиальным, так как они являются методологической основой при определении договорных условий контрактации, выявления эффективности правового регулирования и степени гарантированности проведения экономической политики в сельском хозяйстве. Споры, ведущиеся в литературе о юридической природе контрактации, о ее соотношении с договором поставки, о планировании, о таком условии договора, как оказание помощи хозяйствам, и другие порождены отчасти тем, что конкретные вопросы закупок рассматриваются зачастую статически посредством анализа действующего законодательства, без учета социально-экономической сущности заготовок, тех идей, которые были заложены в правовое регулирование при формировании данной формы заготовок.

Легального определения договора контрактации нет, поэтому характеристика договора обычно дается через его признаки, выводимые из существенных положений, содержащихся в различных нормативных актах.

Прежде всего контрактация — это плановый договор. В ст. 51 Основ (ст. 267 ГК РСФСР) указывается,

что договоры контрактации «...заключаются на основе планов государственных закупок сельскохозяйственной продукции и планов развития сельскохозяйственного производства в колхозах и совхозах». Наделение контрактации признаком плановости ставит его в один ряд с наиболее важными договорными формами, существующими в социалистическом народном хозяйстве, так как государственному планированию подлежат лишь наиболее важные отношения. Кроме того, включение закупок в государственный план обеспечивает увязку планов предприятий сельского хозяйства и заготовителей и в конечном итоге обеспечивает сбыт колхозам и совхозам их продукции, а государству — заготовку необходимого количества сельхозпродукции.

Субъектами договорных отношений по контрактации плодоовощной продукции могут быть только социалистические организации. Причем в качестве хозяйства — производителя продукции — выступают не только колхозы и совхозы, но и некоторые иные организации, специально не занимающиеся производством товарной сельхозпродукции. Например, научно-исследовательские учреждения сельскохозяйственного профиля, имеющие опытные (подсобные) хозяйства, излишки произведенной продукции продают государству по договору контрактации[4]. На стороне заготовителей — предприятия системы министерств торговли и пищевой промышленности, потребительской кооперации.

Предметом обязательства по договору контрактации является сельхозпродукция, произведенная хозяйством. Посредством этого признака отграничивается продукция, выращенная в хозяйстве, от той, которую колхозы и совхозы могут закупить у других лиц. Дело в том, что практика знает примеры, когда хозяйства выполняют планы продажи продукции государству за счет купленной у населения, других организаций, что противоречит принципам правового регулирования контрактации.

Указание на хозяйство как производителя сельхозпродукции при характеристике контрактации объясняется и тем, что такая особенность договора позволяет его отграничить от сходных с ним гражданско-правовых договоров. И это обстоятельство, пожалуй, — главный

[4] См.: СП СССР, 1970, № 8, ст. 63.

мотив в выделении данного признака. О конкретном его применении будет сказано далее.

Эти основные моменты, характеризующие договор контрактации (плановость, особый субъективный состав, строго ограниченный законодательством, специфический предмет обязательства), отмечаются практически всеми авторами, исследующими проблемы правового регулирования данного договора. Понимание их сущности в теории устоявшееся, и дискуссий на этой почве не возникает. Многолетний спор в юридической литературе ведется о таком признаке договора контрактации, как оказание производственной помощи хозяйствам со стороны заготовителей. Поскольку данное условие договора законодательно закреплено в ст. 52 Основ (ст. 268 ГК РСФСР), то его существование в контрактации не отрицается. В большинстве работ, в которых затрагиваются проблемы контрактации, он отмечается как один из основных [5]. Наиболее развернуто и последовательно эта позиция проводится Л. Н. Баховкиной [6].

Однако распространено мнение о том, что в современных условиях необходимость в оказании производственной помощи хозяйствам отпала, она не играет значительной роли и не вызывается необходимостью, так как колхозы и совхозы стали экономически крепкими, у них есть свои высококвалифицированные специалисты, которые сами могут успешно справляться с поставленными перед ними задачами [7]. «На достигнутом уровне развития колхозов и совхозов необходимость опеки предприятий сельского хозяйства в производст-

---

[5] См.: Боровиков Н. А. Договор контрактации сельскохозяйственной продукции. М.: Юрид. лит., 1971, с. 22; Башеев В. Д. Правовые формы заготовок продукции животноводства. — Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971, с. 52—53; Бычкова Ц. В. Сельскохозяйственная специализация договоров в советском праве. — Советское государство и право, 1977, № 4, с. 121—122; Сулейманов А. Э. Договорные отношения колхозов с организациями потребительской кооперации. — Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972, с. 12, и др.

[6] См.: Баховкина Л. Н. Государственные закупки сельскохозяйственной продукции. — М.: Юрид. лит., 1972, с. 111—130.

[7] См.: Лурье С. М. Правовое регулирование контрактации сельскохозяйственной продукции в СССР. Кишинев: Изд-во Картя Молдовеняскэ, 1972, с. 68; Панкратов И. Ф. Рецензия на указ. монографию Л. Н. Баховкиной. — Советское государство и право, 1973, № 6, с. 148 и др.

венных вопросах отпала, и, более того, она бы противоречила их самостоятельности и принципам хозяйственного расчета»,— пишут С. М. Лурье и М. И. Козырь[8]. Отрицается, по существу, этот признак и В. В. Кузнецовым, который выдвигает «новый признак договора контрактации, заключающийся в том, что последний опосредствует лишь те отношения, в которых продукция выходит из сферы сельскохозяйственного производства»[9], и, как логическое следствие этого, — критика им утверждений тех ученых, которые признают факт регулирования договором контрактации отношений по производству сельхозпродукции[10]. Как анахронизм представлен этот признак в контрактации в работах В. А. Семеусова и В. С. Шелестова[11].

Правильной и перспективной представляется первая точка зрения. Несмотря на значительные успехи, достигнутые в сельском хозяйстве, уровень его развития далеко не полностью удовлетворяет потребности населения в продуктах питания, а промышленности — в сельскохозяйственном сырье, особенно продукции животноводства и плодоовощей. Причин создавшегося положения несколько, главные из них: длительное время распределение национального дохода производилось не в пользу сельского хозяйства, основное внимание обращалось на подъем индустрии, рост удельного веса городского населения и др. В связи с этим на последних съездах партии обращалось внимание на то, что подъем сельского хозяйства зависит от усилий всех организаций и лиц, могущих оказать ему помощь. В докладе на июльском (1979 г.) Пленуме ЦК КПСС Л. И. Брež-

---

[8] Лурье С. М., Козырь М. И. Договорные отношения сельскохозяйственных предприятий в СССР. — М.: Наука, 1974, с. 122.

[9] Кузнецов В. В. Эффективность гражданско-правового регулирования отношений по обеспечению предприятий сырьем. — Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1978, с. 4.

[10] Там же, с. 9.

[11] См.: Семеусов В. А. Некоторые правовые аспекты развития контрактации сельскохозяйственной продукции. — В кн.: Проблемы эффективности гражданско-правового регулирования. Томск, 1979, с. 22—23; Шелестов В. С. О юридической природе договора контрактации сельскохозяйственной продукции. — В кн.: Проблемы социалистической законности. Харьков, 1978, вып. 3, с. 32—39.

нев еще раз подчеркивал: «Подъем сельского хозяйства, как мы не раз отмечали, дело всенародное, забота общая» [12]. И тем более это актуально для заготовителей, в силу своих прямых обязанностей вступающих в отношения с сельхозпредприятиями.

Мероприятия по оказанию помощи хозяйствам должны проводиться в определенных организационно-правовых формах. В ныне действующих типовых договорах контрактации сужен круг обязанностей заготовителей по оказанию помощи колхозам и совхозам по сравнению с ранее действовавшим законодательством. В типовых договорах как подзаконных нормативных актах должны развиваться, конкретизироваться положения, заложенные в ст. 52 Основ, но рассматриваемый признак такого развития на должном уровне не получил. Недостаточное правовое регулирование отношений сотрудничества сторон в договоре контрактации выдвигается в качестве основного довода против признания оказания помощи хозяйствам специфическим признаком контрактации. При таком подходе, думается, недооценивается положение о том, что теоретические разработки должны исходить не только из фактического, но и должного положения вещей.

Если ссумировать сказанное выше о контрактации и провести сравнительный анализ с договорами купли-продажи и поставки, то можно частично ответить на вопрос о целесообразности контрактационной формы как основной в договорных отношениях при закупках сельхозпродукции. Но интересы теории и практики требуют поисков четкого критерия разграничения контрактации от смежных видов договоров.

А. М. Ровинский считает, что «критерием в решении этого вопроса служит характеристика планового акта, во исполнение которого заключается договор» [13]. Близка к данной точке зрения и позиция М. Е. Гершгала, который обусловливает сферу применения контрактации хозяйственной целесообразностью и порядком пла-

---

[12] Правда, 1978, 4 июля.

[13] Ровинский М. М. Разграничение договоров поставки и контрактации. — Научно-практический комментарий арбитражной практики. М.: Юрид. лит., 1969, вып. 2, с. 124.

нирования [14]. Выяснение «характеристики планового акта», на основе которого заключен договор, — дело сложное. Кроме того, договоры контрактации заключаются, как и поставка, на продукцию неплановую и сверхплановую. Эта конструкция недостаточна четка. Главное же в том, что и органам, ведающим планированием, необходимы научные критерии.

Плодотворным при раскрытии данного вопроса является утверждение С. М. Лурье о том, что договор контрактации применяется во всех случаях, когда субъектами договорных отношений выступает хозяйство, вырастившее продукцию [15]. Не оспаривая правильности суждения, отметим лишь: субъектный признак применим в данном случае к частному моменту: при разграничении договоров в процессе их заключения. А есть ли универсальный признак договора, позволяющий отделить контрактацию от иных правовых форм, то есть существует ли главный признак, не известный другим договорам? В юридической литературе предприняты попытки его выделения.

Р. О. Халфина, проводя сопоставление договоров поставки и контрактации, пришла к следующему выводу: «различия между тем и другим договором определяются прежде всего характером поставляемой продукции. Предмет договора контрактации — только сельскохозяйственная продукция. Это определяет и специфику отношений, возникающих в связи с передачей сельскохозяйственной продукции» [16]. Эта точка зрения не нашла поддержки и была подвергнута критике [17], поскольку сельхозпродукция может выступать предметом договоров купли-продажи и поставки.

С. М. Лурье полагает, что основная особенность договора заключена также в предмете обязательства. «То обстоятельство, что предмет обязательства по договору контрактации выращивается, — пишет она, — представ-

---

[14] Гершгал М. Е. Оформление закупок сельскохозяйственной продукции. — Советское государство и право, 1972, № 7, с. 113.

[15] См.: Лурье С. М. Указ. раб., с. 85.

[16] Халфина Р. О. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве. — М.: Изд-во АН СССР, 1963, с. 50.

[17] См.: Брагинский М. И. Общее учение о хозяйственных договорах. — Минск: Наука и техника, 1967, с. 32—33.

ляется важнейшим отличием, ибо выращивание — способ производства сельскохозяйственной продукции, во многом не регулируемый при современном уровне индустрии [18]. Здесь, как видим, иной подход — с позиций специфических условий создания сельхозпродукции. Она создается под воздействием природных факторов и не всегда, как верно отмечает С. М. Лурье, возможно выдержать нужное качество и стандарт продукции, невозможно приостановить процесс выращивания и т. д. Эти и другие возникающие в связи со спецификой производства и реализации продукции особенности, по мнению автора, выделяют договор контрактации в качестве самостоятельного из системы хозяйственных договоров (не схожих с ним по условиям создания предмета обязательства) [19]. Это верно, но применительно к нашей проблеме не совсем полно. Думается, не в этом главная особенность договора.

Названные последствия ограниченной возможности управления человеком процессами сельскохозяйственного производства, конечно, учитываются законодательством, и договор контрактации отличается этим от других договоров, но не настолько, чтобы такими особенностями можно было объяснить природу его появления в системе гражданского права в качестве самостоятельного. Определенные трудности имеются также в других отраслях народного хозяйства, где исполнение обязательства не всегда зависит от воли и сознания людей: добывающая промышленность (например, рыбная), перевозки (воздушный транспорт), микробиология и т. д. Ясно, что условия создания предмета обязательства или оказания услуги имеют значительные отличия друг от друга. Мы хотим лишь подчеркнуть, что законодатель пользуется приемом учета особенностей создания предмета обязательства, но по этому признаку дифференциацию договоров не проводит. Договор контрактации входит в группу договоров, обслуживающих потребности товарооборота. Самый распространенный здесь — договор поставки, который учитывает специфику предмета обязательства посредством регулирования этих вопросов во множестве Особых условий поставок. Вполне возможен учет особенностей выращивания сельхозпро-

[18] Лурье С. М., Козырь М. И. Указ. раб., с. 127.
[19] Там же, с. 126—127.

дукции и в рамках договора поставки, но законодатель на это не пошел [20].

Особые условия производства сельхозпродукции не вызывают к жизни самостоятельной договорной формы, а предопределяют возникновение уже известного нам признака договора — оказание помощи хозяйствам со стороны заготовителей. Здесь производится учет не только технических особенностей, но и социальных. Не вдаваясь в подробную характеристику социально-экономической сущности заготовок, напомним, что концентрация призвана способствовать подъему сельского хозяйства, укреплению союза рабочего класса и колхозного крестьянства. Правовое регулирование способствует решению этих задач. Поэтому представляется верным выделение Л. Н. Баховкиной в качестве главного, определяющего в договоре контрактации признака охвата им «не только сферы сбыта, но в определенной мере и производства сельскохозяйственных продуктов» [21]. Этот признак присущ только договору контрактации. Принцип сотрудничества сторон, присущий всем видам обязательств, в контрактации приобретает иное качество.

Выявив главный признак договора контрактации, мы все же не можем сказать, что именно его содержанием предопределяется самостоятельность контрактации как правовой формы. Признак — это лишь явление причины, первое обусловлено вторым. Факт «генетической связи явлений» [22], куда включен этот признак, объясняется обстоятельствами более глубокого порядка: социальными условиями, в которых осуществляется сельскохозяйственное производство.

Экономическая сущность [23] всех договоров, действу-

---

[20] Следует отметить, что некоторые авторы предлагают в порядке совершенствования законодательства распространить нормы поставочных отношений на контрактацию. (См.: Семеусов В. А. Указ. раб., с. 25. Он же. Систематизация законодательства о контрактации сельскохозяйственной продукции. Иркутск, 1979, с. 33; Шелесов В. С. Указ. раб., с. 36—37).

[21] Баховкина Л. Н. Указ. раб., с. 129.

[22] Философский словарь. Под ред. М. М. Розенталя. М.: Политиздат, 1972, с. 329.

[23] Сущность — это элемент или свойство системы, от которых зависят все другие ее элементы или свойства. (Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск: Изд-во ТГУ, 1973, с. 332).

ющих в сфере товарооборота (поставка, контрактация, купля-продажа), одинакова. Для стороны, реализующей продукцию по любому из этих договоров, главным экономическим интересом является акт передачи продукции и получение взамен ее вознаграждения, т. е. осуществление стадии товарного обращения Т—Д, а для их контрагентов определяющий акт — покупка нужной продукции — Д—Т. Для этих товаров характерна общая формула товарного обращения Т—Д—Т. Дифференциации по видам договоров здесь не производится, поскольку удовлетворение может не зависеть от способа передачи или правового режима. Вместе с тем экономические отношения как отношения общественные подлежат правовому регулированию, формы которого зависят от воли государства и общества (преломление через экономические категории). Особым правовым режимом контрактация наделяется, исходя из общественных интересов не только получения нужной продукции от сельского хозяйства, но и подъема экономики его предприятий, поднятия жизненного уровня работников сельского хозяйства и других факторов.

Проиллюстрировать мысль можно на сопоставлении законодательства, регулирующего контрактацию и поставку. Основным нормативным актом, регулирующим первый из названных договоров, является Положение о порядке заключения и исполнения договоров контрактации сельскохозяйственной продукции[24]. Если сопоставим его с аналогичными по своей значимости актами в поставке[25], то убедимся, что уровень правовой регламентации в контрактации ниже, нежели в поставке. Отличие прежде всего в объеме нормативного материала. Поэтому многие вопросы заготовок в контрактации урегулированы менее детально по сравнению с аналогичными в поставке (например, порядок заключения договора).

Что это, пробел в законодательстве о контрактации или законодательный прием? Думается, второе. Конеч-

---

[24] Утв. приказом Министерства заготовок СССР от 31 декабря 1976 г.

[25] Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и Положение о поставках товаров народного потребления. Утв. пост. СМ СССР от 10 февраля 1981 г. — СП СССР, 1981, № 9—10, ст. 62.

но, пробелы допустимы, но полностью объяснить специфику данного акта только ими не следует, тем более, что Министерство заготовок СССР корректирует содержание Положения довольно часто (на каждую пятилетку) и очевидные пробелы при этом уже были бы устранены. Указанное различие предопределено тем, что одним из участников договорных отношений является сельскохозяйственное предприятие. Уровень договорных отношений в сельском хозяйстве ниже, чем в промышленном секторе, юридическая служба находится на стадии становления, поэтому весь арсенал средств юридического воздействия, выработанный применительно к промышленным предприятиям, на колхозы и совхозы применять сразу не следует, нужна последовательность.

Говоря о контрактации как типе договора в сфере гражданского товарооборота, мы так или иначе обращаемся к специфическому положению (экономическому и правовому) сельскохозяйственных предприятий. Но не эти особенности вызывают к жизни самостоятельный договор контрактации. В будущем, когда социальные условия станут благоприятными, возможно применение законодательства о поставках на контрактацию, но особенности колхозов и совхозов (уже другие) как контрагентов заготовителей останутся, поскольку сохранится отличие сельскохозяйственного производства от промышленного. Причины настоящей обособленности правового регулирования контрактации лежат в плоскости социальной, а не в особенностях субъектов отношений.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы: 1) факт существования контрактации в качестве самостоятельного типа договора объясняется социальными условиями функционирования на данном этапе социалистического сельскохозяйственного производства; 2) один из главных инструментов решения стоящих перед контрактацией социальных, экономических и политических задач — наделение ее правовым признаком, оказание помощи заготовителями-сельхозпредприятиями в деле производства и сбыта произведенной ими продукции; 3) контрактация как вид договора в сфере гражданско-правового регулирования применяется в тех случаях, когда одним из субъектов данных отношений выступает колхоз или совхоз — производитель сельхозпродукции.

ПЛАТНОСТЬ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Ф. Х. АДИХАНОВ

Земля, ее недра, воды, леса и другие природные ресурсы не имеют стоимости, ибо они не опосредованы трудом человека, они — дар природы. Даже в случаях, когда человек в целях сохранения, восстановления и умножения тех или иных природных объектов привносит в них свой труд, воздействует на них, например, высаживает лес, разводит диких животных и рыб и выпускает их в места естественного обитания, последние не приобретают стоимости, не становятся товарами. Они хотя и носят в себе человеческий труд и в известной мере являются овеществленным трудом, но не имеют стоимости и товарами не являются, так как здесь цикл товарного производства не завершен, объекты природы не отделены от природной среды.

Но, с другой стороны, природные ресурсы являются материальными объектами и обладают потребительной стоимостью так же, как обладают ею неприродные материальные объекты (здания, сооружения, машины, инструменты, разнообразные продукты и т. д.). Пользователи как природных материальных объектов, так и неприродных материальных объектов извлекают из них разнообразные полезные свойства.

Причем, если извлечение полезных свойств из природных материальных объектов (пользование ими) осуществляется, как правило, бесплатно, то извлечение полезных свойств из неприродных материальных объектов, напротив, осуществляется за плату.

Такая «несправедливость» привела многих ученых-экономистов к мысли о необходимости установления платы и за природопользование. «Один из центральных моментов организации управления рациональным при-

менением ресурсов окружающей среды, — пишет В. П. Багров, — состоит в практической реализации принципа платности природопользования...» [1]. В условиях платности, например землепользования, каждое хозяйство, как полагает В. П. Шкредов, будет материально заинтересовано в использовании минимально необходимого земельного участка, что наибольшим образом будет отвечать требованию интенсификации сельскохозяйственного производства [2].

В отличие от экономистов представители юридической науки полагают, что в области природопользования существует и должен неуклонно соблюдаться принцип бесплатности, что установление платного природопользования само по себе еще не обеспечивает рациональное использование их, а в ряде случаев даже ведет к расточительности [3]. В то же время ученые-юристы считают допустимым в определенных пределах платное природопользование. «Наше законодательство не лишает государство возможности предоставлять природные объекты в возмездное пользование, — пишет О. С. Колбасов, — хотя и не устанавливает возмездность в качестве общего правила» [4].

В этой связи важно определить, что берется в основу решения вопроса о платности и бесплатности природопользования, какой принцип здесь господствует и почему.

---

[1] Багров В. П. Экономические предпосылки платности природопользования. — В кн.: Проблемы взаимодействия общества и природы. Тезисы 1-й Всесоюзной научной конференции. М.: Изд-во МГУ, 1978, с. 29.

[2] См.: Шкредов В. П. Социалистическая земельная собственность. М.: Изд-во МГУ, 1967, с. 141.

[3] См. например: Колбасов О. С. Исключительная собственность государства на объекты природы. — В кн.: Государство. Право. Экономика. М.: Юрид. лит., 1970, с. 233—242. Он же. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972, с. 113—116; Жариков Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М.: Юрид. лит. 1969, с. 132—133, 142—143.

[4] Колбасов О. С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. — Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. М., 1978, т. 5, с. 83. См. также: Балезин В. П. Право природопользования в СССР. — В кн.: Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. М.: Изд-во МГУ, 1978, с. 50.

Отсутствие стоимости у природных объектов дает собственнику экономическую возможность предоставлять их в бесплатное пользование. Но это право собственника, а не обязанность. Собственник природных ресурсов волен распоряжаться ими, в том числе предоставлять в платное и бесплатное пользование. Таким образом, платность или бесплатность природопользования следует связывать с волей собственника, а не со стоимостью природных ресурсов, как это пытаются делать некоторые представители экономической науки [5].

Другое дело, что воля собственника детерминирована определенными факторами, с учетом которых и решается вопрос о платности или бесплатности природопользования в нашем законодательстве. Справедливость такового вывода подтверждается анализом законодательства.

В соответствии со ст. 8 Основ земельного законодательства «Колхозам, совхозам, другим государственным, кооперативным, общественным предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам СССР земля предоставляется в бесплатное пользование». Другими словами, земля предоставляется в бесплатное пользование социалистическим организациям и советским гражданам. Ст. же 7 Основ земельного законодательства в круг землепользователей включает и «иные организации и лица». К ним можно отнести иностранных субъектов, учреждения культа. Этим «иным организациям и лицам» земля может быть предоставлена и в платное пользование.

Таким образом, из принципа бесплатности землепользования законодатель делает исключение, которое касается определенных субъектов. В этой связи нельзя согласиться с утверждением Н. И. Краснова о том, что «в советском земельном законодательстве принцип бесплатности землепользования получил свое законодательное закрепление как всеобъемлющий в Основах земельного законодательства...» [6].

---

[5] См., например: Ляшенко С. Земле экономическую защиту. — Правда, 1967, 17 февр.

[6] Краснов Н. И. Основные принципы ленинского декрета «О земле». — В кн.: Ленинский декрет «О земле» и современность. М.: Наука, 1970, с. 45.

Не является всеобъемлющим принцип бесплатности пользования водами, недрами, животным миром. В соответствии со ст. 9 Основ законодательства о недрах недра предоставляются в бесплатное пользование, за исключением случаев, устанавливаемых Советом Министров СССР.

Ст. 15 Основ водного законодательства, которая закрепляет принцип бесплатности водопользования, оговаривает, что «специальное водопользование может подлежать оплате в случаях и в порядке, устанавливаемых Советом Министров СССР. Одним из таких случаев является введение платы за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем, предусмотренное п. 55 постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июня 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [7].

Принцип бесплатности пользования животным миром закреплен в ст. 11 Закона Об охране и использовании животного мира [8]. Законодательством Союза ССР и союзных республик могут устанавливаться случаи и порядок пользования животным миром за плату. Взимание платы предусмотрено за право отстрела большинства диких копытных животных. В РСФСР оно производится в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 17 августа 1971 г. «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» [9]. Постановлением Совета Министров СССР от 13 мая 1976 г. «Об упорядочении спортивного и любительского рыболовства» [10] предусмотрена плата за спортивный и любительский лов рыбы ценных видов, вылов которых гражданами запрещен правилами рыболовства.

Таким образом, в отношении пользования землей, недрами, водами и животным миром в законодательстве, за отдельными исключениями, закреплен принцип бесплатности.

---

[7] СП СССР, 1979, № 18.
[8] Известия, 1980, 28 июня.
[9] СП РСФСР, 1971, № 15.
[10] СП СССР, 1976, № 10.

Напротив, лесопользование, как правило, осуществляется за плату. В соответствии со ст. ст. 27, 28, 29 Основ лесного законодательства производится за плату отпуска леса на корню, за исключением отпуска леса из колхозных лесов для нужд самого колхоза; заготовка живицы, пользование второстепенными лесными материалами (пни, луб, кора и т. п.). Лишь побочные лесные пользования (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек и т. п.), за исключением промысловой заготовки древесных соков, дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод и технического сырья, осуществляются бесплатно (ст. 30 Основ лесного законодательства).

Как видим, в отношении пользования одними природными ресурсами закон устанавливает принцип бесплатности и плата за пользование ими является исключением, в отношении других — принцип платности, а бесплатное пользование, напротив, является исключением.

Анализ законодательства, содержание которого мы привели здесь, позволяет сделать следующие выводы. Принцип бесплатности установлен в тех случаях, когда в результате пользования природными ресурсами извлекаются полезные свойства, как правило, не в виде натуральной вещи, а в форме удовлетворения различных других потребностей (землепользование, общее водопользование, использование леса для пастьбы скота и т. п.). Что касается пользования природными ресурсами для извлечения полезных свойств в виде натуральной вещи, то оно или, как правило, платное (лесопользование) или наблюдается тенденция к платности (лицензионная охота, лицензионный лов рыбы).

Платное природопользование характерно лишь для случаев, когда из природы извлекаются полезные свойства в виде натуральной вещи (дерево, живица, рыба, дикое животное), т. е. платное природопользование связано с характером извлекаемых из природных ресурсов полезных свойств.

Законодатель в виде исключения допускает платное природопользование и в случаях, когда природные ресурсы предоставляются не для извлечения натуральной вещи (землепользование, общее водопользование и т. п.). Здесь в основу решения вопроса берется субъект при-

родопользования. Речь идет о таких субъектах, как иностранные государства, иностранные юридические и физические лица, бесплатное природопользование которых противоречило бы интересам нашей экономики.

Таким образом, к вопросу о платности природопользования необходим дифференцированный подход. Природопользование не может быть или только бесплатным, или только платным.

КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ, ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ИМУЩЕСТВЕННОМУ ПРИЗНАКУ

Н. И. АНУШЕНКО

В последние годы ряд постановлений партии и правительства по вопросам производительности труда, управления производством особо акцентируют внимание на деятельности администрации предприятий, учреждений, организаций.

Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. обращает внимание на повышение ответственности администрации в деле укрепления трудовой дисциплины, соблюдения правил внутреннего трудового распорядка [1]. Л. И. Брежнев в отчетном докладе на XXVI съезде КПСС, говоря о совершенствовании методов руководства экономикой, подчеркнул, что в современных условиях многократно возрастает значение личной ответственности хозяйственных руководителей. «Права — и права большие — даются руководителям для того, чтобы они в полной мере использовали их» [2].

Возглавляемая директором администрация управляет не только средствами производства, но главным образом людьми, связанными с этими средствами производства, и имеет по отношению к ним определенные права и обязанности. Использование своих прав и выполнение обязанностей по отношению к рабочим и служащим является долгом администрации.

---

[1] п. 3 постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве». — СП СССР, 1980, № 3, ст. 17.

[2] Брежнев Л. И. Отчет ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Правда, 1981, 24 дек.

От того, насколько прогрессивны методы управления, инициативны ли руководящие кадры, полностью ли они используют свои права и обязанности, зависит эффективность управления, находящаяся в прямой связи с производственными успехами предприятия, складывающимися в достижения социализма.

В отношении этой обязанности администрации перед государством «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» наметили улучшить стиль и методы руководства, научиться эффективнее хозяйствовать [3].

Все это свидетельствует о том, что назрела необходимость максимально полно выявить обязанности администрации для наиболее эффективного их использования.

Требование четкого разграничения прав и обязанностей между предприятием и его администрацией выдвигалось и ранее [4]. Единство трудового правоотношения не исключает дифференциации обязанностей его субъектов. Классификация обязанностей администрации и предприятия находит отражение не только в литературе, но и в законодательстве.

Так, в Положении о социалистическом государственном производственном предприятии в разделе IV указаны обязанности предприятия, а в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка раздел IV специально посвящен обязанностям администрации. Однако требуется более детальная регламентация обязанностей и более четкое их разделение по субъектам. Вышеназванные акты именуют обязанности по субъектам лишь формально, в силу своего основного назначения, фактически соответствующие разделы включают комплекс обязанностей предприятия и администрации.

Например, в п. 81 (к) Положения о социалистическом государственном производственном предприятии зафиксировано право предприятия «в установленном порядке утверждать новые и пересматривать действующие

---

[3] Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. — Правда, 1981, 5 марта.

[4] Хвостовец В. Ф. Правосубъектность администрации предприятия в сфере отношений, регулируемых трудовым правом. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971, с. 5.

нормы выработки и нормы обслуживания». Но в Типовых правилах внутреннего трудового распорядка в п. 12 (в) зафиксирована обязанность администрации улучшать нормирование труда. На наш взгляд, это несоответствие разрешается ст. 103 КЗоТ РСФСР, которая относит эту обязанность к администрации с дополнением, что рабочие и служащие должны быть извещены ею не позднее чем за две недели о изменении нормативов.

Выделение обязанностей администрации и их классификация на имущественные и неимущественные не может иметь чисто теоретического значения, хотя для определения правового положения администрации и стройности учения о трудовых правоотношениях это весьма важно. Полнота сформулированных обязанностей администрации влияет на эффективность ее функций в области организации и управления предприятием. Лишь зная круг своих полномочий, можно осознанно и полноценно осуществлять ту или иную деятельность.

Посылка А. С. Пашкова, что «далеко не каждый нормативный акт может быть сформулирован с точностью технического правила», не вызывает сомнения. В то время как его вывод о том, что «детальная регламентация прав руководителей предприятий и ограничение их самостоятельности в решении хозяйственных вопросов служили помехой в развитии производства»[5], не столь очевиден в своей первой части, как указывает автор.

Задача науки выявить объективное положение и развитие в сфере прав и обязанностей администрации, что позволит законодателю облечь их в правовую форму и довести до субъектов права. Имея полные знания в области своего правового положения, руководитель будет более свободен в выборе поведения.

Поскольку свобода, являющаяся познанной необходимостью, в своей основе имеет объективные законы, то учет их будет только способствовать развитию производства, не сковывая инициативы руководителя в рамках законности. Наоборот, тормозить естественный процесс может незнание объективных законов либо невер-

[5] Пашков А. С. Научная организация труда на промышленном производстве и право. — Советское государство и право, 1967, № 5, с. 15—16.

ная правовая формулировка их, либо нежелание им следовать.

Оставление вне сферы права деятельности администрации, требующей правовой регламентации, не может способствовать стабильности отношений, складывающихся в сфере труда и производства. Конечно, здесь речь не идет о моральных отношениях товарищеского сотрудничества, взаимопомощи в процессе труда и т. д., которые являются ростками коммунизма.

Кроме того, обязанности администрации, органически связанные с правами рабочих и служащих, оказывают влияние на их правовое положение. Зависимость выражается прямо пропорционально: чем полнее выявлены обязанности администрации, тем богаче формулируются права работника. А кроме того, это гарантия от превышения своих полномочий со стороны администрации, что также существенно для рабочих и служащих.

Само основание деления обязанностей администрации предприятий по имущественному признаку в юридической литературе является спорным.

А. В. Пятаков, например, считает, что «в действующем законодательстве отсутствует юридическое основание для отделения имущественных отношений от неимущественных при определении объема правоспособности юридических лиц»[6]. М. И. Бару[7] выделяет имущественный и неимущественный элементы в трудовом правоотношении безотносительно к субъекту права, что само по себе важно, но не достаточно.

Более того, некоторые авторы вообще не рассматривают администрацию как самостоятельный субъект права, считая, что «администрация выступает в правоотношении лишь как представитель предприятия-хозоргана»[8].

Родоначальником выделения в трудовом правоотношении имущественного и неимущественного элементов является Н. Г. Александров, который отмечал, что «в

---

[6] Пятаков А. В. Укрепление трудовой дисциплины (правовые проблемы). М., 1979, с. 59.

[7] Бару М. И. Имущественный и преимущественный элементы в трудовом правоотношении. — Правоведение, 1965, № 3, с. 60—61.

[8] Лившиц Р. З. Коллектив предприятия, ФЗМК и трудовое правоотношение. — В сб.: Хозяйственная реформа и трудовое право. М., 1970, с. 169.

одних случаях административное лицо действует в качестве органа или иного представителя юридического лица, осуществляя имущественную правоспособность последнего», а в других случаях «за неисполнение неимущественных обязанностей несет ответственность не юридическое лицо, а физические лица, которые занимают соответствующие административные должности» [9].

Связь имущественных обязанностей с предприятием имеет экономическую основу, поскольку лишь предприятие, учреждение, организация, наделенные материальной базой, способны нести имущественные обязанности. Выполнять же их они могут только через своих должностных лиц, администрацию.

Но в трудовом праве имущественная обязанность без сопутствующей ей организационной, т. е. обязанности неимущественного характера, не реализуема. Так, например, имущественная обязанность расходовать денежные средства на оплату труда не достигла бы своей цели без неимущественной обязанности выдать заработную плату работнику. В подобных системах обязанностей, на наш взгляд, их субъектом является только предприятие, а администрация действует лишь как его орган. Таким образом, предприятие наряду с имущественными может иметь самостоятельные неимущественные обязанности.

Классифицируя обязанности администрации по имущественному признаку, мы выделяем: имущественные обязанности администрации, выполняемые от имени предприятия, учреждения, организации; неимущественные обязанности: а) выполняемые ею как самостоятельным субъектом, б) выполняемые ею от имени предприятия, учреждения, организации.

Такая классификация соответствует понятию юридического лица, имеющего как имущественные, так и личные неимущественные обязанности [10].

В литературе высказаны и другие мнения в отношении классификации обязанностей администрации по имущественному основанию.

Так, О. Н. Бухаловский, признавая в принципе возможность выделения имущественных и неимущественн-

---

[9] Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. М., 1948, с. 209—210.

[10] См.: ГК РСФСР, ст. 23.

ных отношений между работником и администрацией, считает, что «все отношения в области трудового права с субъектами, находящимися вне предприятия, свойственны только предприятию. Все отношения, возникающие и развивающиеся внутри предприятия как кооперации труда, свойственны как субъекту права администрации, в том числе и в имущественной части» [11].

Администрация как своеобразное объединение части должностных лиц имущества не имеет, а потому, выступая самостоятельным субъектом трудового права, она не может нести имущественных обязанностей от своего имени.

Ссылка О. Н. Бухаловского на то, что администрация, распоряжаясь имуществом предприятия, выполняет свои обязанности, не убедительна. Если стать на его позицию, то такие внутренние отношения, как отношения по созданию материальной базы для мероприятий по охране труда, по оплате труда, нужно признать обязанностями администрации, а не предприятия, что противоречит действующему законодательству и учению о предприятии как юридическом лице. Искусственной выглядит идея автора, основанная на заеме средств администрацией у предприятия для выполнения своих обязательств.

В то же время ряд внешних обязанностей администрация выполняет как самостоятельный субъект права, например, представление отчетности о несчастных случаях на производстве. О. Н. Бухаловский к имущественному основанию классификации неверно подобрал второй признак — отношения внешнего или внутреннего характера, что и увело его от фактического положения администрации.

Рассмотрим содержание классифицируемых по имущественному признаку обязанностей администрации в трудовом праве.

Немногочисленную группу составляют имущественные обязанности, которые администрация выполняет от имени предприятий, учреждений, организаций. Они распадаются на два подвида:

---

[11] Бухаловский О. Н. Государственное производственное предприятие как субъект трудового права. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Воронеж, 1971, с. 13.

1. Обязанность выделить материальные средства на: оплату труда рабочих и служащих; оплату вынужденных прогулов и разницы в заработке при незаконных переводах; выдачу гарантийных и компенсационных выплат и доплат; премии и вознаграждения по итогам года; индивидуальное, бригадное, курсовое обучение на производстве; возмещение материального ущерба, причиненного рабочему, служащему по вине предприятия; уплату страховых взносов в бюджет государственного социального страхования; создание материальной базы для деятельности профсоюзной организации на предприятии.

2. Обязанность получить материальные средства: путем удержания из заработной платы сумм задолженности работника; посредством возмещения материального ущерба, причиненного работником имуществу предприятия.

Неимущественные обязанности администрации имеют более сложную структуру и многочисленнее первой группы.

1. Обязанности администрации как органа предприятия: выдать заработную плату и другие денежные средства, предназначенные предприятием работнику; израсходовать по назначению средства, выделенные на охрану труда, организацию производственного обучения; перечислить денежные средства в фонд социального страхования; заключить трудовой договор с работником; отстаивать интересы предприятия в суде, арбитраже.

Как правило, этот вид обязанностей администрации носит организационный характер по отношению к имущественным обязанностям предприятия (в нашем примере — три первые), но есть и обязанности, имеющие самостоятельное значение (последние две).

2. Обязанности администрации как самостоятельного субъекта права: организовать социалистическое соревнование; заключить коллективный договор, а также разрабатывать и утверждать по согласованию с профсоюзными органами другие акты локального регулирования; согласовывать с профсоюзными органами действия, предусмотренные законодательством; содействовать успешной работе производственного совещания; оформить прием, перевод и увольнение работника; создать

условия для выполнения трудовых функций рабочих и служащих; организовать контроль за продолжительностью рабочего времени; рассматривать трудовые споры, жалобы, заявления работников.

Перечень обязанностей администрации в данной классификации не является полным в связи с их многочисленностью. Однако по имущественному признаку любая из обязанностей администрации может занять свое место в классификации.

О ПОНЯТИИ «КОЛХОЗНЫЙ ДВОР»

В. А. НУДНЕНКО

Использование на современном этапе возможностей подсобного хозяйства граждан для производства сельскохозяйственной продукции определяет необходимость сохранения колхозного двора. Согласно действующему законодательству колхозный двор — одна из форм реализации конституционного права граждан СССР на ведение подсобного хозяйства в условиях колхозно-кооперативной собственности и колхозной формы организации социалистического хозяйства в деревне.

Действующее законодательство не содержит определения колхозного двора. Но понятие его можно считать сложившимся в колхозно-правовой литературе. Колхозный двор понимается как такое семейно-трудовое объединение лиц, все или часть трудоспособных участников которого состоят членами колхоза, участвуют своим личным трудом в общественном производстве, получают основные доходы от колхоза и, кроме того, могут совместно вести небольшое личное вспомогательное хозяйство на приусадебном участке земли [1].

---

[1] Орловский П. Е. Правовое положение колхозного двора. — Проблемы социалистического права. М., 1937, с. 11; Павлов А. П. Колхозное право. Учебник для юридических вузов. М., 1939, с. 342; Павлов И. В. Колхозный двор. М.: Изд-во АН СССР, 1951, с. 11; Он же. Право личной собственности колхозного двора. М., 1955, с. 18; Миколенко Я. Ф., Никитин А. Н. Колхозное право. М.: Юриздат, 1946, с. 164; Аксененок А., Григорьев В. К., Пятницкий П. П. Колхозное право. Учебник для юридических школ. М.: Госюриздат, 1950, с. 266; Колотинская Е. Н. Право личной собственности колхозного двора. Госюриздат, 1957, с. 3; Она же. Правовое положение колхозного двора. Изд-во МГУ, 1957 ,с. 6; Подпальный П. Н. Правовые вопросы колхозного двора. М., 1957, с. 6; Волошин Н. П. Разделы и выделы в колхозном дворе. М., 1958, с. 7; Он же. Право личной собственности колхозного двора. М.; Госюриздат, 1961, с. 33; Никитина В. П. Имущественные отношения в колхозном дворе. Саратов, 1970, с. 4; Ерошенко А. А. Правовой режим имущества в колхозной семье. — Советское государство и право, 1973, № 2, с. 109; Колхозное право. М.: Юрид. лит., 1976, с. 313 и др.

В качестве обязательных большинство авторов рассматривали такие признаки колхозного двора: 1) семейно-трудовой характер отношений между его членами; 2) постоянную связь с колхозом, которая характеризуется членством трудоспособных участников семейно-трудового союза в колхозе; 3) трудовое участие членов колхозного двора в общественном производстве колхоза; 4) получение основных доходов от колхоза; 5) возможность иметь личное подсобное хозяйство по нормам Устава колхоза.

Названные признаки полностью соответствуют традиционному пониманию колхозного двора. Однако в последние десятилетия колхозный двор претерпел определенные изменения, поэтому не может оставаться без изменений и само понятие колхозного двора. Так, в связи с вступлением социалистического сельского хозяйства в индустриальный этап своего развития, углублением внедрения в сельское хозяйство достижений научно-технического прогресса, бурным социальным развитием деревни получили распространение смешанные колхозные дворы. Для них характерна социальная неоднородность членского состава. Смешанными именуют колхозные дворы, где часть членов семьи не является колхозниками и работает на государственных и иных предприятиях, в учреждениях или организациях. Особенно распространены смешанные по своему членскому составу дворы в районах вблизи городов и промышленных центров. В связи с этим возникает вопрос, сколько же колхозников должно быть в семье для квалификации ее в качестве колхозного двора? В Примерном Уставе колхоза (п.п. 42, 43), в других нормативных актах используется термин «семья колхозника», а не «колхозная семья». Речь идет о семье одного члена колхоза, который обычно является главой семейно-трудового объединения. Следовательно, колхозным двором признается семья колхозника, не все трудоспособные члены которой могут быть колхозниками.

Основным квалифицирующим признаком колхозного двора следует признать его экономическую и правовую связь с общественным хозяйством, которая возникает непосредственно из самого факта вступления гражданина в колхоз. Использование иных критериев для отграничения колхозного двора от семьи

рабочего и служащего практически невыполнимо, так как в современных условиях развитие колхозной деревни сопровождается ростом числа смешанных хозяйств, колхозный двор утрачивает свои традиционные признаки, постепенно сближается с семьей рабочих и служащих.

Само определение колхозного двора как правовой формы организации подсобного хозяйства характеризует его неразрывную связь с колхозом. Значение членства, членских правоотношений для семейно-трудового объединения следует рассматривать в двух аспектах: применительно к организации колхозного двора и сохранению за семьей качества колхозного двора.

Для признания семьи колхозным двором необходимо, чтобы совершеннолетние члены семьи или хотя бы один из них оформили в установленном порядке членство в колхозе. Если в семье нет членов колхоза, то ее нельзя признать колхозным двором. Семья сохраняет качество колхозного двора, если эти лица не участвуют в общественном производстве, но членство за ними сохраняется (п. 6 Примерного Устава), а также в случае отсутствия в ее составе членов колхоза, например, когда после смерти колхозника в семье остаются лишь несовершеннолетние лица (п. 42, ч. 6 Примерного Устава колхоза).

Исключение предусмотрено п. 42 Примерного Устава колхоза, где перечислены основания сохранения земельного участка в установленных размерах за хозяйством, в котором кроме нетрудоспособных колхозников имеются трудоспособные члены семьи, и говорится, что во всех других случаях вопрос о сохранении приусадебного участка решается общим собранием членов колхоза. Следовательно, если в хозяйстве имеются только нетрудоспособные колхозники, а трудоспособные члены семьи работают в государственных организациях и предприятиях, то такое хозяйство может быть лишено права пользоваться земельным участком по нормам Устава колхоза, то есть фактически оно признается семьей рабочих и служащих. Приведенное положение Примерного Устава принимает во внимание помимо членства в колхозе (нетрудоспособных участников семейно-трудового объединения) также и второй критерий — получение доходов по труду в государственных организациях

и предприятиях другими членами двора, которые являются трудоспособными, но не состоят членами колхоза. Таким образом, анализ законодательства позволяет сделать вывод: имеется исключение из общего правила о том, что членство в колхозе одного из участников семейно-трудового объединения обладает абсолютным значением для квалификации такого семейно-трудового союза в качестве колхозного двора. Это связано с тем, что членство как правовая связь семейно-трудового объединения и колхоза не всегда подкрепляется экономическими связями с колхозом (трудовое участие и получение доходов).

В настоящее время подсобное хозяйство имеют не все колхозники. Это вызвано, в частности, тем, что потребности членов колхозов все в большей мере удовлетворяются за счет общественных фондов. Причем некоторые колхозники не имеют в личной собственности жилых домов, а проживают в домах, принадлежащих колхозу.

В связи с этим возникают следующие вопросы. Может ли быть признано колхозным двором семейно-трудовое объединение, которое не имеет личного подсобного хозяйства? Необходимо ли в определение колхозного двора включать в качестве его обязательного признака указание на наличие личного подсобного хозяйства?

Примерный Устав колхоза и Земельный Кодекс РСФСР не считают наличие подсобного хозяйства обязательным признаком колхозного двора. Так, в ст. 60 Земельного Кодекса РСФСР говорится: «Каждая семья колхозника (колхозный двор) имеют право на приусадебный участок».

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством правовой статус колхозного двора сохраняется и при отсутствии подсобного хозяйства. Земельный участок может использоваться только для строительства жилого дома. В этом случае подсобное хозяйство отсутствует, члены колхозной семьи ведут обычное домашнее хозяйство.

В определении колхозного двора указание на наличие подсобного хозяйства обязательно, ибо колхозный двор представляет собой правовую форму организации подсобного хозяйства. Если не будет содержания — подсобное хозяйство отомрет, то отпадет необходимость

и в правовой форме организации подсобного хозяйства — колхозном дворе. Речь идет не об отсутствии подсобного хозяйства у отдельных семей колхозников, как иногда ошибочно считается в литературе [2], а об утрате в будущем подсобным хозяйством колхозников в пределах всей страны своего экономического значения при определенных условиях. Подсобное хозяйство колхозников, как указывается в Программе КПСС, будет существовать до тех пор, пока не изживет себя экономически и пока колхозники добровольно не откажутся от него [3].

Нельзя согласиться с мнением авторов, полагающих, что колхозный двор превратился в семейно-бытовое объединение лиц [4]. В современный период колхозный двор полностью сохраняет качество не только семейного, но и трудового объединения, и он не утратил своей специфики по сравнению с семьей рабочих и служащих. Участие трудоспособных лиц в ведении общего хозяйства является важным условием членства в колхозном дворе. Трудоспособный член колхозного двора теряет право на долю в имуществе двора, если он без уважительных причин в течение трех лет подряд не участвовал своим трудом или средствами в ведении общего хозяйства двора (ст. 132 ГК РСФСР). Незначительность участия своим трудом или средствами в хозяйстве двора служит основанием уменьшения доли трудоспособного члена в имуществе двора (ст. 129 ГК РСФСР). Особенности имущественных правоотношений характеризуют колхозный двор как семейно-трудовое объединение.

С учетом сказанного колхозный двор можно определить как такое семейно-трудовое объединение лиц, из которых хотя бы одно состоит членом колхоза, а все они совместно ведут личное хозяйство и при этом могут использовать помощь колхоза и государства.

---

[2] См.: Никитина В. П. Указ. раб., с. 17.

[3] Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1977, с. 83.

[4] См.: Ерошенко А. А. Указ. раб., с. 109.

СОЧЕТАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПРИНЦИПОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Н. Ф. ВЛАВАЦКАЯ

Осуществление намеченного XXVI съездом КПСС курса на всемерную интенсификацию экономики предполагает постоянное совершенствование хозяйственного механизма, повышение качества деятельности всех органов государственного управления. Среди организационных проблем государственного управления важное место занимает проблема рационального сочетания отраслевого и территориального принципов.

Обеспечению согласованной работы различных ведомств большое значение придавал В. И. Ленин. «Отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств, — писал он, — одно из больших зол, препятствующих хозяйственному строительству» [1].

В настоящее время это требование поднято на конституционный уровень. В ст. 16 Конституции СССР говорится о необходимости учета отраслевого и территориального принципов в руководстве экономикой. В ст. ст. 77, 83, 147 Конституции СССР указывается, что союзные, автономные республики, местные Советы обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своих территориях. Это положение получило дальнейшее развитие в Конституции РСФСР, Конституциях других союзных республик, а также в текущем законодательстве.

На XXVI съезде КПСС была особо подчеркнута необходимость постоянного преодоления несогласованности действий различных ведомств. При этом обращалось внимание на возрастающую роль в этом процессе местных органов. «Много интересного, нового появилось в

[1] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278.

деятельности местных Советов, — отмечал в Отчетном докладе XXVI съезду КПСС Л. И. Брежнев. — Не снижая внимания к вопросам местного хозяйства, обслуживания населения, они вносят все больший вклад в обеспечение комплексного характера экономического и социального развития. Все активнее Советы координируют и контролируют работу расположенных на их территории предприятий и организаций. Это, товарищи, очень важно. И Центральный Комитет КПСС всячески поддерживает именно такую направленность в деятельности местных Советов» [2].

В решении этой задачи важную роль играют исполнительные комитеты местных Советов. Их компетенция в последние годы значительно расширилась. В соответствии со ст. 147 Конституции РСФСР они руководят государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории соответствующих Советов на основе решений избравших их Советов и вышестоящих органов государственной власти и управления.

Для правового положения исполкомов местных Советов характерны две принципиальные особенности, определяющие их роль в обеспечении сочетания отраслевого и территориального принципов в деятельности местных органов управления. Они нашли отражение в конституционном законодательстве.

Во-первых, Конституция СССР, Конституции союзных республик исходят из того, что исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов являются избираемые ими из числа депутатов исполнительные комитеты [3]. Это органы общей компетенции, обладающие наибольшим объемом властных полномочий среди других звеньев аппарата, подчиненного местным органам власти. В соответствии с законодательством исполкомы вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Советов, за исключением наиболее важных, решаемых только на сессиях Советов.

Для деятельности местных органов власти и их исполкомов характерно решение принципиально одинако-

---

[2] Брежнев Л. И. Отчетный доклад. ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М.: Политиздат, 1981, с. 76.

[3] Конституция СССР. М.: Политиздат, 1977, ст. 149; Конституция РСФСР. М.: Политиздат, 1978, ст. 145.

вых вопросов, но различными средствами и методами. Исполкомы, помимо решения вопросов, связанных с организацией деятельности самих Советов, осуществляют повседневное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной им территории на основе решений избравших их Советов и вышестоящих органов государственной власти и управления. При этом они вправе не только руководить подчиненными им органами и учреждениями, но координировать и контролировать деятельность органов, предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения в целях обеспечения комплексного экономического и социального развития территории.

Во-вторых, советские Конституции устанавливают для исполкомов местных Советов двойное подчинение [4]. В своей деятельности они непосредственно подчинены как Советам, их избравшим, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. Если подотчетность исполкома Совету обеспечивает учет местных особенностей, самостоятельность и инициативу в территориальном управлении, то их подчиненность по вертикали — единство государственного руководства, хозяйственной, финансовой политики и исполнения предписаний высших исполнительных и распорядительных органов.

Юридическая природа, организационное положение исполкомов местных Советов в системе органов государственного управления предопределяют их возможности в пределах полномочий осуществлять контроль и координацию деятельности всех расположенных на территории предприятий, организаций и учреждений независимо от их ведомственной подчиненности.

Основные начала и направления взаимоотношений исполкомов с местными отраслевыми органами управления сформулированы в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик. Основополагающие нормы о полномочиях исполкомов в обеспечении сочетания отраслевого и территориального принципов управления изложены в общесоюзных актах и республиканских законах, посвященных правовому регулированию деятельности Советов народных депутатов всех

[4] Конституция СССР. М.: Политиздат, 1977, ст. 150; Конституция РСФСР. М.: Политиздат, 1978, ст. 146.

звеньев, иных законах СССР и республик по вопросам отдельных отраслей и сфер государственного управления (например, в Основах законодательства СССР и союзных республик о народном образовании, о здравоохранении, о недрах и т. д.).

Важное значение в регулировании взаимодействия исполкомов с местными отраслевыми органами управления имеют постановления правительства СССР и союзных республик, в которых содержатся нормы, наделяющие исполкомы конкретными правами и обязанностями по обеспечению комплексного развития подведомственной им территории. Вопросы взаимодействия отраслевых органов с исполкомами в ряде случаев находят отражение в ведомственных актах, а также в Положениях об отдельных отраслевых органах управления.

Важнейшие управленческие связи приобретают при этом юридическую форму в виде преимущественно административно-правовых отношений, основанных на властно-организационных началах, присущих государственному управлению. Действующее законодательство только одному из местных органов управления — исполкому — предоставляет соответствующие государственно-властные полномочия согласовывать по определенному кругу вопросов деятельность всех отраслевых органов управления, расположенных на подведомственной ему территории. В рамках складывающихся между ними административно-правовых отношений и реализуется сочетание отраслевого и территориального принципов управления.

Характер властно-организующего воздействия исполкома на местные отраслевые органы управления и соответственно организационно-правовые формы сочетания отраслевого и территориального принципов зависят, в первую очередь, от уровня подчиненности объектов хозяйственного и социально-культурного строительства, расположенных на подведомственной ему территории.

В зависимости от этого критерия в сфере взаимодействия исполкомов с отраслевыми органами управления можно выделить две группы административно-правовых отношений. При обязательном участии исполкома в качестве второй стороны в правоотношениях могут высту-

пать: 1) либо местные отраслевые органы управления, организационно подчиненные исполкому; 2) либо местные органы общесоюзных, союзно-республиканских, республиканских министерств и ведомств, не подчиненные ему.

Руководство исполкомов местных Советов подчиненными им отраслевыми отделами и управлениями и приравненными к ним органами составляет одно из важнейших направлений их деятельности. При этом сочетание отраслевого и территориального принципов в деятельности отраслевых органов исполкомов обеспечивается посредством их двойного подчинения. Однако рассмотрение его сущности и организационно-правовых форм выражения не предусматривается настоящей статьей. Мы ставим перед собой задачу выявить собственную компетенцию исполкомов местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития территории, в рациональном сочетании отраслевого и территориального принципов управления.

Кроме органов отраслевого управления, подчиненных исполкомам местных Советов на местах, действует разветвленная сеть органов общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств. В их числе главные управления, управления, руководство промышленных, производственных, научно-производственных объединений, администрация предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения.

Основанием для создания органов министерств на местах, в частности, общесоюзных является ст. 135 Конституции СССР, в которой говорится, что общесоюзные министерства и госкомитеты СССР руководят порученными им отраслями управления или осуществляют межотраслевое управление на всей териртории СССР непосредственно, либо через создаваемые ими органы.

В условиях реализации принципа демократического централизма деятельность местных отраслевых органов вышестоящего подчинения не может не сочетаться с инициативой исполнительных и распорядительных органов местных Советов.

Проблемы сочетания отраслевого и территориального принципов управления заявили о себе как первоочередные в связи с формированием территориально-производственных комплексов и промышленных узлов.

В настоящее время вопросы их планирования и формирования еще в ряде случаев недостаточно увязываются с интересами развития территории в целом. Нет необходимой согласованности между исполнителями комплексных региональных программ и исполкомами местных Советов. Подчинение входящих в состав ТПК предприятий, объединений и организаций различным министерствам затрудняет решение территориальных проблем, требует единого оперативного руководства и координации их деятельности на местах. Специальных же органов, сосредоточенных исключительно на управлении территориально-производственным комплексом, пока не создано.

Отсутствие организационной подчиненности органов министерств и ведомств исполкомам местных Советов не исключает, однако, их обязанности согласовывать свои действия с исполкомами по строго установленному законодательством кругу вопросов. Конституция СССР, Конституции союзных и автономных республик расширяют функции местных Советов и их исполкомов по управлению территорий. В соответствии со ст. 147 Конституции СССР в пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения».

Интересы исполкомов местных Советов как органов управления общей компетенции связаны с осуществлением исполнительной и распорядительной деятельности на подведомственной им территории. При этом взаимоотношения исполкомов с органами министерств и ведомств строятся на основе государственно-властных полномочий исполкомов и характера их функций. В силу властности, присущей управлению, соотношение взаимных прав и обязанностей исполкомов местных Советов и подчиненных им органов отраслевого управления на местах таково, что именно Совет и исполком наде-

ляются правом в пределах своей компетенции осуществлять координацию и контроль за их работой.

По содержанию координация означает согласование, установление оптимального соотношения действий различных органов, структурных подразделений и служащих для достижения определенных целей с наименьшими затратами сил и средств [5]. Во взаимоотношениях с органами министерств и ведомств координация представляет собой самостоятельный вид деятельности исполкомов, их специальную функцию. Назначение ее состоит в том, чтобы согласовывать с общегосударственных позиций действия неподчиненных исполкомам предприятий и организаций по комплексному использованию природных и трудовых ресурсов данной территории, развитию ее производительных сил, наиболее полному удовлетворению социально-культурных потребностей населения [6].

Составной частью управленческой деятельности исполкомов следует рассматривать и их контрольную деятельность в отношении неподчиненных им отраслевых органов управления. Представляется, что мнение некоторых авторов о том, что координация включает в качестве составного элемента контроль [7], не вытекает из конституционного законодательства. В ст. 139 Конституции РСФСР точно определяется, где исполкомами осуществляется контроль, а где координация и контроль. Контрольная деятельность исполкомов за работой органов министерств и ведомств выступает как самостоятельный, специфичный вид их деятельности, направленный на проверку того, что уже скоординировано и согласовано. Будучи конституционной функцией (ст. 2, 147 Конституции СССР), контроль местных Советов и их исполкомов представляет важнейшее средство осуществления поставленной перед ними задачи обеспечения комплексного развития территории.

---

[5] См.: Лунев А. Е. Федеративное начало в советском государственном управлении. — Советское государство и право, 1972, № 11, с. 33.

[6] См.: Казанник А. И. Координация в системе функций местных Советов. Томск: Изд-во ТГУ, 1980, с. 32; Елизаров В. П. Особенности координационной деятельности исполкомов местных Советов. — Советское государство и право, 1973, № 10, с. 64.

[7] См.: Казанник А. И. Указ. раб., с. 22.

Полномочия исполкомов местных Советов по реализации функций координации и контроля за деятельностью органов министерств и ведомств на местах имеют некоторые особенности по сравнению с полномочиями по реализации тех же функций в отношении подчиненных им органов. Они выражаются в том, что, во-первых, исполком местного Совета, как правило, не вмешивается в оперативную деятельность неподчиненных им предприятий, организаций, учреждений. Планирование и управление их производственной деятельностью осуществляется по отраслевому принципу. Необходимость вмешательства исполкомов возможна лишь, если расширение производства потребует дополнительных местных ресурсов — природных, трудовых и т. д.

Во-вторых, воздействие исполкомов местных Советов на деятельность предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения осуществляется преимущественно косвенным образом посредством обращения с предложениями, заключениями, представлениями в соответствующие вышестоящие органы.

Конкретный объем и содержание координационной и контрольной деятельности исполкомов местных Советов зависит от сфер их ведения и определяется компетенцией. При этом исполкомы областных, краевых Советов обладают наибольшим объемом властных полномочий в реализации функций координации и контроля за деятельностью неподчиненных им местных органов управления, чем нижестоящие исполкомы.

Действующее законодательство позволяет в сфере взаимодействия исполкомов местных Советов и органов министерств и ведомств выделить на местах две группы административно-правовых отношений, возникающих в результате реализации исполкомами функций координации и контроля.

Административно-правовые отношения координации складываются между указанными органами управления в области планирования, промышленности, строительства, жилищно-коммунального, бытового обслуживания населения, торговли и общественного питания, рационального использования природных и трудовых ресурсов, народного образования и культуры, здравоохранения. При этом реализация функции координации осуще-

ствляется как в форме вертикальных, так и горизонтальных правоотношений.

Вертикальные правоотношения основываются на приоритете властности исполкомов местных Советов по осуществлению координации. «Координирующий субъект, — пишет Ю. М. Козлов, — наделяется определенными правами надведомственного (властного) характера по отношению к координируемым сторонам. Значит и здесь легко обнаруживаются непосредственно административные черты» [8].

Например, постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» обязывает министерства, госкомитеты и ведомства СССР и союзных республик обеспечивать представление подведомственными предприятиями, объединениями и организациями по месту их нахождения контрольных цифр, основных показателей проектов планов, за исключением планов производства оборонной продукции в краевые, областные, городские плановые комиссии.

Исполнительные комитеты Советов народных депутатов рассматривают проекты указанных планов. Результаты рассмотрения и свои предложения они сообщают объединениям, предприятиям и организациям, а в необходимых случаях — также вышестоящим органам.

Исполкомам краевых, областных и городских Советов представлена возможность составления и утверждения сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, планов жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, а также контроля за выполнением указанных планов [9].

В современных условиях возрастает координирующая роль исполкомов местных Советов в обеспечении комплексности застройки территории, синхронности ввода в действие объектов производственного и культурно-бытового назначения. Большинство полномочий исполкомов в отношениях с предприятиями, организациями

[8] Козлов Ю. М. Основные черты управленческих отношений в хозяйственной сфере. — Советское государство и право, 1969, № 9, с. 70.

[9] См.: СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

и учреждениями вышестоящего подчинения в области строительства зафиксировано в законах о местных Советах. Например, в соответствии с Законом РСФСР о краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР их исполкомы руководят делом градостроительства, архитектуры и комплексной застройки, утверждают или согласовывают в установленном порядке проекты и схемы районной планировки, генеральные планы и проекты детальной планировки городов и других населенных пунктов, размещение на территории края, области нового строительства, а также расширение и реконструкцию промышленных, транспортных и других объектов [10].

В целях обеспечения комплексности застройки городов и других населенных пунктов на исполкомы местных Советов возложены функции единого заказчика по строительству подрядным способом жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства. С этой целью им предоставлено право контролировать средства неподчиненных им предприятий и организаций, выделяемые на жилищное, коммунальное и социально-культурное строительство. Исполкомы краевых, областных Советов правомочны также по согласованию с соответствующими министерствами и ведомствами определять перечень городов (населенных пунктов), в которых функции единого заказчика возлагаются на предприятия (организации), и представлять его в Госплан РСФСР [11].

Например, в соответствии с законодательством совместным решением Красноярского крайкома КПСС и крайисполкома функции единых заказчиков в городах и рабочих поселках при формируемых в крае территориально-производственных комплексах и промышленных узлах были возложены на объединения, предприятия головных министерств строящихся комплексов соответственно: по Минусинску — на Минусинский электротех-

---

[10] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 48, ст. 1593.

[11] Постановление Совета Министров СССР от 1 марта 1978 г. «О мерах по расширению в городах комплексного поточного строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства» — СП СССР, 1978, № 6, ст. 36.

нический комплекс; по Дивногорску — на Дивногорский завод низковольтной аппаратуры; по Саяногорску — на Саяногорский алюминиевый завод Министерства цветной металлургии СССР; по Сосновоборску—на Красноярский завод автомобильных и транспортных прицепов Министерства автомобильной промышленности СССР и т. д. Роль исполкома при этом сводится преимущественно к согласованию их деятельности и контролю за соблюдением законодательства, за выполнением плановых заданий.

Практика последних лет свидетельствует о том, что исполкомы местных Советов активно участвуют и в формировании производственной инфраструктуры.

Например, в Ачинске Красноярского края в соответствии со схемой генерального плана, утвержденной Госстроем СССР, в настоящее время формируется крупный промышленный узел для обслуживания нефтеперерабатывающего завода, глиноземного комбината, будущего химического комплекса. С этой целью на долевых началах сооружаются общие инженерные сети, теплосеть, фильтровальная станция питьевого водоснабжения, водопровод и другие коммуникации общего назначения. Координацию и контроль за этой работой осуществляет исполком Ачинского горсовета.

Расширение координирующей роли исполкомов местных Советов Красноярского края в формировании территориально-производственных комплексов (ТПК) и промышленных узлов (ПУ) вызвало изменения и в организационной структуре аппарата.

При исполкомах Советов районного, городского и краевого уровня созданы координационные советы по ТПК и ПУ, работающие под руководством партийных органов. В настоящее время исполком Красноярского краевого Совета вошел в Совет Министров РСФСР с предложением о создании отдела по ТПК и ПУ, который бы выполнял текущие оперативно-организационные функции в пределах компетенции краевого Совета.

С учетом практики государственного управления в будущем законодательном акте о территориально-производственных комплексах было бы целесообразно закрепить координационную роль исполнительно-распорядительных органов местных Советов в обеспечении

синхронности ввода в эксплуатацию объектов хозяйственного и культурно-бытового назначения, улучшения обслуживания населения, рационального использования местных ресурсов и т. д. Одновременно представляется необходимым включить соответствующие нормы о взаимоотношениях с исполкомами местных Советов и в Положения о министерствах, объединениях, предприятиях, организациях.

В обеспечении комплексного управления территорией значительно расширяется и сфера применения горизонтальных административно-правовых отношений. Это отношения взаимного сотрудничества, взаимопомощи, не связанные с организационным и юридическим подчинением сторон [12]. Они возникают, как правило, до принятия соответствующего юридического акта, либо в процессе его совместной реализации. Например, в сфере взаимодействия исполкомов местных Советов с неподчиненными им органами отраслевого управления возросло значение согласования.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» заказчики согласовывают с исполкомами краевых, областных, окружных, районных и городских Советов титульные списки строек независимо от их ведомственной подчиненности, в части строительства жилых домов, объектов коммунального хозяйства, культурно-бытового назначения и природоохранительных объектов с целью увязки их строительства со строительством объектов производственного назначения [13].

По согласованию с исполнительными комитетами местных Советов осуществляется размещение, сооружение устройств и других объектов транспорта на представленных предприятиям, учреждениям и организаци-

---

[12] См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976, с. 181; Черепанов Ю. Г. Горизонтальные управленческие связи (дискуссионные аспекты проблемы). — Вестник МГУ (Серия «Право»), 1981, № 1, с. 51—56; Коренев Г. И., Петров Г. И. Конституция СССР и административно-правовые отношения.— Правоведение, 1980, № 2, с. 53.

[13] См.: Известия, 1981, 29 марта.

ям транспорта землях, расположенных в пределах населенных пунктов [14].

В рамках горизонтальных административных правоотношений осуществляется взаимодействие край (обл)-исполкомов Московского и Ленинградского горисполкомов с министерствами, госкомитетами, ведомствами РСФСР при разработке предложений по территориальным комплексным схемам охраны природы [15], по вопросам передачи объединений и предприятий из союзного и республиканского (союзных республик) подчинения в местное подчинение [16] и другим вопросам.

Координационная деятельность исполкомов местных Советов осуществлятся как в правовых, так и неправовых формах. По вопросам своей компетенции исполкомы принимают решения и издают распоряжения. Однако среди форм взаимодействия их с отраслевыми органами вышестоящего подчинения преобладает непосредственная организационная работа: проведение совместных совещаний, оказание взаимной помощи при решении практических задач, взаимные консультации, обмен опытом и т. д. [17].

Вторая группа административно-правовых отношений, в рамках которой осуществляется сочетание отраслевого и территориального принципов управления, возникает на основе реализации исполкомами местных Советов функции контроля в отношении органов министерств и ведомств на местах. В соответствии с законодательством исполкомы осуществляют контроль: а) за деятельностью предприятий, организаций и учреждений

---

[14] См.: Положение о землях транспорта, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. — СП СССР, 1981, № 5, ст. 25.

[15] См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 28 марта 1979 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов». — СП РСФСР, 1979, № 10, ст. 64.

[16] См.: Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве». — Известия, 1981, 29 марта.

[17] См. подробнее: Габричидзе Б. Н. Органы министерств и ведомств на местах и их взаимоотношения с Советами. — Советское государство и право, 1971, № 10, с. 106—107; Казанник А. И. Указ. раб., с. 163—167.

вышестоящего подчинения в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения; б) за соблюдением законодательства расположенных на подведомственной территории предприятий, учреждений, организаций вышестоящего подчинения, за охраной государственного и общественного порядка, социалистической собственности прав граждан, за организацией правовой пропаганды.

Возложив на исполкомы эту функцию, законодательство предоставляет им и соответствующий объем властных полномочий по ее реализации. Анализ законодательных актов свидетельствует о том, что при осуществлении исполкомами контрольной деятельности и применения по итогам проверок соответствующих юридически-властных мер в сфере их взаимодействия с органами министерств и ведомств на местах складываются административно-правовые отношения власти-подчинения, т. е. вертикальные.

Властность контроля исполкомов местных Советов в этих отношениях проявляется в наличии у них ряда полномочий, связанных с возможностью: а) давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков; б) входить в соответствующие вышестоящие органы с представлением о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушениях социалистической законности; в) применять меры государственного принуждения.

Например, важное значение имеет контрольная деятельность исполкомов в обеспечении качества жилищно-гражданского строительства. Они осуществляют повседневный контроль за соблюдением проектов и смет на всех объектах жилищно-гражданского строительства и вправе запрещать или приостанавливать строительство, проводимое с нарушением требований законодательства. Исполкомы районных, городских Советов в установленном порядке создают государственные приемочные комиссии, рассматривают и утверждают акты по приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения, а также принимают участие в приемке в эксплуатацию других закончен-

ных строительством объектов, расположенных на территории города, района [18].

Важнейшую часть полномочий исполкомов местных Советов составляет их контроль за целевым использованием земель, лесов, вод, охрана природных ресурсов. Например, в области землепользования они имеют право предоставления земельных участков неподчиненным им органам, а также их изъятия в случае неосвоения или использования не по назначению [19]. В ряде случаев при исполкомах райсовета создаются комиссии по контролю за использованием земли, а при исполкомах областных Советов — комиссии по вопросам обоснованности и целесообразности отвода земли для несельскохозяйственных целей [20].

В области обеспечения социалистической законности можно выделить следующие направления контрольной деятельности исполкомов местных Советов: а) контроль за соблюдением актов вышестоящих органов государства; б) контроль за выполнением решений Советов; в) контроль за законностью актов руководителей предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения.

В этой связи исполкомы местных Советов правомочны приостанавливать исполнение противоречащих законодательству актов руководителей предприятий, учреждений, организаций вышестоящего подчинения по вопросам, отнесенным к компетенции Советов народных депутатов, и сообщать об этом соответствующим вышестоящим органам. Краевые, областные, городские Советы и их исполкомы в случае невыполнения их решений руководителями предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения входят в соответствующие вышестоящие органы с представлением о наложе-

---

[18] См.: Постановление Совета Министров СССР от 13 июля 1970 г. «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения». СП СССР, 1970, № 11, ст. 90.

[19] См.: ст. ст. 13, 31 Земельного кодекса РСФСР. — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1970, № 28.

[20] См.: Постановление Президиума Верховного Совета от 12 марта 1974 г. «Об опыте работы Советов депутатов трудящихся Украинской ССР по охране и рациональному использованию земли». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1974, № 13, ст. 197.

нии взысканий вплоть до освобождения их от занимаемых должностей [21].

Сочетание отраслевого и территориального принципов управления обеспечивается и в рамках правоприменительной деятельности исполкомов местных Советов, направленной на искоренение правонарушений, применение мер административного принуждения. Эта деятельность осуществляется ими в различных организационных и правовых формах. В порядке, установленном законодательством, административные взыскания правомочны налагать непосредственно исполкомы сельских, поселковых Советов [22]. Большая же часть мер административного принуждения применяется правоохранительными органами, находящимися в непосредственном подчинении исполкомов: органами внутренних дел, административными комиссиями по делам несовершеннолетних и др. [23].

Таким образом, исходя из действующего законодательства и практики государственного управления, можно сделать вывод о том, что особенностью современного территориального управления является расширение участия исполкомов местных Советов в выработке и принятии общегосударственных управленческих решений, в контроле за их реализацией. В пределах своих полномочий они активно направляют деятельность всех местных отраслевых органов управления, достигая их согласованного функционирования в рамках административно-территориальных образований.

---

[21] См. соответственно: п. 30 ст. 7 и ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 12, ст. 133; 1978, № 49, ст. 796; п. 5 ст. 31 и ст. 39 Закона РСФСР «О краевом областном Совете народных депутатов РСФСР», 1980, № 48, ст. 1593.

[22] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 16, ст. 131.

[23] См.: Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 44, ст. 909.

ИСК И ЕГО ЭЛЕМЕНТЫ

В. Н. ЩЕГЛОВ

1. Основы гражданского судопроизводства устанавливают, что всякое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса (ст. 5). Обращение в суд, арбитраж или иной юрисдикционный орган признается исковым, если на его основе возбуждается дело, возникающее из гражданского, семейного, трудового или колхозного правоотношения.

Исковое требование (иск) предъявляется прежде всего с целью его разбирательства и разрешения судом первой инстанции или иным юрисдикционным органом, но с вынесением решения по существу дела исковое требование не погашается. Решением юрисдикционного органа прекращается правовой спор и подтверждается правомерность иска в случае его правовой и фактической обоснованности.

После вынесения решения в пользу истца и его вступления в законную силу (если не предусмотрено немедленное исполнение) исковое требование сохраняется и получает властное подтверждение, если оно направлено на восстановление нарушенного права путем совершения исполнительных действий. Судебным или иным решением лишь подтверждается правомерность требования о защите, если способами защиты должны быть восстановление положения, существовавшего до нарушения права, присуждение к исполнению обязанности в натуре и другие, связанные с применением мер принудительного исполнения (ст. 358 ГПК) [1].

2. В соответствии с принципом диспозитивности со-

[1] Здесь и далее даются ссылки на гражданский процессуальный кодекс РСФСР.

ветского гражданского процесса после вступления решения юрисдикционного органа в законную силу взыскателю предоставляется возможность в течение трех лет (если хотя бы одной из сторон в исполнительном производстве является гражданин) или в течение одного года (во всех остальных случаях) предъявить решение к исполнению (ст. 345 ГПК).

С этой целью после вступления решения в законную силу взыскателю выдается исполнительный лист или иной исполнительный документ. По просьбе взыскателя исполнительный лист может быть направлен для исполнения непосредственно судом.

Следовательно, как общее правило исковое требование после его удовлетворения решением, вступившим в законную силу, нуждается в подтверждении путем передачи исполнительного документа органу исполнения. А по делам о взыскании алиментов, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца, о взыскании денежных сумм с должностных лиц, виновных в незаконном увольнении или переводе работника, либо в неисполнении решения суда о восстановлении на работе, суд по своей инициативе направляет исполнительный лист для исполнения, о чем извещает взыскателя (ст. 340 ГПК).

3. Подтверждением того, что исковое требование сохраняется после вынесения решения о присуждении вплоть до исполнения решения, служат нормы, предусматривающие возможность отказа от иска и заключения сторонами мирового соглашения в стадиях кассационной и надзорной проверки судебных решений (ст. ст. 293 и 329 ГПК), а также в исполнительном производстве (ст. 364 ГПК).

Иск о присуждении, если состоялось положительное для истца решение, погашается только совершением действий, составляющих способы защиты гражданских прав. Эти действия могут быть совершены должником добровольно после вынесения судебного решения или в стадии исполнения судебных и иных постановлений, где возможно также добровольное исполнение (ст. 356 ГПК) или принудительное с применением предусмотренных законом мер (ст. 358 ГПК).

Рассматривая дело, юрисдикционный орган решает, подлежит ли иск удовлетворению. В резолютивной час-

ти судебного решения должен содержаться вывод об удовлетворении иска или об отказе в иске полностью или в части (ст. 197 ГПК). Однако вывод об удовлетворении иска не может пониматься как его погашение, так как решением лишь властно подтверждается правомерность иска как требования о защите права, но защита в смысле материального принуждения (взыскание с должника и вручение взыскателю денежной суммы, передача ему вещи в натуре, восстановление неправильно уволенного на работе или в занимаемой должности и т. д.) осуществляется в исполнительной стадии процесса.

4. Законом предусмотрена письменная форма искового заявления. В нем обязательно должны быть указаны: юрисдикционный орган, к которому заинтересованное лицо обращается за защитой; наименования истца и ответчика, их место жительства или место нахождения (для юридических лиц); обстоятельства, на которых истец основывает свое требование, и доказательства, подтверждающие изложенные истцом обстоятельства; требование истца и цена иска, если иск подлежит оценке; перечень прилагаемых к заявлению документов. В исковом заявлении, подаваемом в арбитраж, необходимо указывать также подчиненность сторон, производственных или структурных единиц объединений (комбинатов), наименование и номера счетов сторон, а также кредитных учреждений, в которых находятся счета сторон, и некоторые другие сведения (п.п. 2—6 ст. 55 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами). Однако во всяком исковом заявлении должны быть указаны юрисдикционный орган, стороны, фактические обстоятельства как основания иска и требование истца.

Без указанных данных невозможно определить право на предъявление иска, вести разбирательство дела и вынести решение, а также проверить правильность решения в вышестоящем органе.

5. Наименование сторон, основания иска и требование истца индивидуализируют исковые требования и позволяют определить внешнее и внутреннее тождество исков.

Внешнее тождество выявляется при предъявлении иска и служит препятствием к возбуждению граждан-

ского дела. Так, судья отказывает в принятии заявления: если имеется вступившее в законную силу, вынесенное по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение суда или определение суда о принятии отказа истца от иска или об утверждении мирового соглашения сторон; если в производстве суда имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям; если состоялось решение товарищеского суда, принятое в пределах его компетенции, по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям; если между сторонами заключен договор о передаче данного спора на разрешение третейского суда (п.п. 3—6 ст. 129 ГПК).

Правилами рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами также установлено, что государственный арбитр отказывает в принятии искового заявления: если имеется решение суда, арбитража, третейского суда или ярморочного комитета по хозяйственному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям или если в производстве суда, государственного арбитража, третейского суда или ярморочного комитета имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям (п.п. 2 и 3 ст. 62).

Внешнее тождество определяется судьей или арбитром, принимающим исковое заявление, путем сопоставления искового заявления с состоявшимся ранее и вступившим в законную силу решением или с определением о прекращении производства по делу в связи с отказом истца от иска или заключением между сторонами мирового соглашения. При совпадении сторон, основания и предмета, вместе взятых, налицо внешнее тождество исков, и должен последовать отказ в принятии искового заявления, ибо тождественный иск уже разрешен вступившим в законную силу решением или находится на рассмотрении суда, арбитража или иного компетентного органа.

6. В отличие от внешнего тождества исков, исключающего право на предъявление иска, внутреннее тождество необходимо и является условием реализации права на иск в процессуальном смысле. Такое право возникает у истца с возбуждением гражданского дела.

В право на иск в процессуальном смысле трансформируется право на предъявление иска. Если праву на предъявление иска в суд, реализуемому с соблюдением требований ст. ст. 126, 127 и 130 ГПК РСФСР, корреспондирует обязанность судьи принять исковое заявление к производству и возбудить гражданское дело, то праву на иск в процессуальном смысле, обладателем которого в возникшем процессе становится истец, корреспондирует обязанность суда рассмотреть требование о защите и вынести решение.

Суд успешно справится со своей задачей в стадии разбирательства дела по существу, если вынесет законное и обоснованное решение по спору между указанными в исковом заявлении сторонами, фактическими обстоятельствами (основаниями) и предметом иска.

Суд вправе выйти за пределы заявленных истцом требований лишь тогда, когда это необходимо для защиты прав и охраняемых законом интересов государственных предприятий, учреждений, организаций, колхозов, иных кооперативных организаций, их объединений, других общественных организаций (ст. 37 Основ гражданского судопроизводства, ст. 195 ГПК).

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении № 7 от 3 июня 1977 г. «О выполнении судами постановления Пленума Верховного Суда СССР от 11 октября 1965 г. «О практике применения судами процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел» (п. 2) разъяснил, что суд, в зависимости от выяснившихся обстоятельств дела, вправе в соответствии с ч. 3 ст. 37 Основ гражданского судопроизводства выйти за пределы не только размера исковых требований, но и их основания, а в случаях, предусмотренных законом, например, ч. 6 ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, и за пределы заявленных требований [2].

Таким образом, внешнее тождество исков исключает вторичное рассмотрение гражданского дела по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. Внутреннее же тождество необходимо в процессе, ибо является условием нормального функционирования юрисдикционного органа с целью разре-

[2] См.: Бюллетень Верховного Суда СССР, 1977, № 4.

шения спора о праве между указанными в исковом заявлении сторонами, и в соответствии с основаниями и предметом иска.

7. Многолетняя практика судебных и иных юрисдикционных органов подтверждает, что для установления тождества исков достаточно указания в исковом заявлении на стороны, основания и предмет иска. Не случайно указанные признаки были воспроизведены в Основах гражданского судопроизводства (п. 3 ст. 31, п. 3 ст. 41) и ГПК союзных республик.

Вместе с тем в теории гражданского процесса продолжается дискуссия об элементах иска, об их понятии и составе. Нет расхождений лишь в том, что элементами иска являются фактические основания и предмет. Однако и это положение, по нашему мнению, не бесспорно.

Основанием иска принято считать фактические обстоятельства дела, которые, по мнению истца, обусловили обращение в суд или иной орган за защитой. Действительно, основанием искового требования являются фактические обстоятельства. Закон требует изложения в исковом заявлении обстоятельств, на которых истец основывает свое требование, и доказательств, подтверждающих эти обстоятельства (п. 4 ст. 126 ГПК). Но необходимо учитывать, что, как общее правило, истец не знает и не может знать закона, который лежит в основе его нарушенного или оспоренного права и требование к истцу указать закон как основание иска служило бы препятствием к осуществлению права на обращение за судебной или иной защитой, которое закреплено за каждым заинтересованным лицом и гарантировано Конституцией СССР (ст. ст. 37, 57). Следует отметить, что новые Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, определяя требования к содержанию и форме искового заявления (п. 5 ст. 55), предусматривают указание в исковом заявлении не только обстоятельств и доказательств, подтверждающих обстоятельства дела, но и законодательства, на основании которого предъявляется иск.

Такие требования к заявлениям предприятий, объединений и организаций при обращении в арбитраж допустимы в условиях крепнущей юридической службы и активизации юридической помощи, оказываемой колле-

гиями адвокатов. Что же касается гражданского судопроизводства, то подобные правила могут быть предусмотрены в порядке дополнения соответствующих статей гражданских процессуальных кодексов союзных республик (п. 4 ст. 126 ГПК) лишь для заявлений, подаваемых юридическими лицами, органами государственного управления и прокурором.

Недопустимость общего правила об указании в исковом заявлении закона как основания требования заинтересованного лица о защите права или охраняемого законом интереса, не означает, вместе с тем, что закон не является основанием иска. Следует согласиться с авторами, рассматривающими нормы права как составную часть основания иска [3]. Основанием иска является, как правило, нарушенное или оспоренное гражданское право заинтересованного лица. Но субъективное право возникает при наличии закона и предусмотренных им юридических фактов. Совершение таких фактов влечет возникновение субъективного права, защиты которого добивается заинтересованное лицо. Таким образом, необходимо строго разграничивать, что составляет основание иска и что должно быть указано в исковом заявлении.

8. Не менее сложным является вопрос о предмете иска.

Предусматривая требования к форме и содержанию искового заявления, закон вообще не упоминает о предмете иска. Так, согласно п. 5 ст. 126 ГПК РСФСР в заявлении должно быть указано требование истца, что послужило, по-видимому, основанием для признания такого требования предметом иска [4]. Но требование истца — это и есть иск, а не его предмет, ибо предметом может быть только то, чего добивается заинтересованное лицо, предъявляя иск [5].

---

[3] См.: Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. М.: Изд-во МГУ, с. 128; Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. Изд-во МГУ, 1979, с. 47; Клейнман А. Ф. Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права. Изд-во МГУ, 1967, с. 39.

[4] См.: Гражданский процесс. Под ред. С. Н. Абрамова. М.: Госюриздат, 1948, с. 170.

[5] См.: Гражданский процесс. Под ред. Н. А. Чечина и Д. М. Чечот. М.: Юрид. лит., 1968, с. 152.

Невозможно согласиться с широко распространенным пониманием предмета иска как материального правоотношения или материально-правового требования истца к ответчику, которое должен разрешить юрисдикционный орган.

Материальные права и обязанности возникают с совершением юридических фактов, порождающих правоотношения, и осуществляются в действиях (поведении) управомоченных и обязанных субъектов. Заинтересованное лицо, считающее нарушенным или оспариваемым свое право или охраняемый законом интерес, вправе обратиться в суд или иной государственный орган за защитой. Именно защита права или интереса юрисдикционным органом составляет предмет иска. Заинтересованное лицо добивается защиты, будучи убежденным в существовании своего права. Право не ищут, а осуществляют. Не ищут и обязанность, а если она не выполнена, то добиваются защиты путем принуждения, применяемого к обязанному лицу.

Материально-правовое требование истца к ответчику также не может рассматриваться как предмет иска. Непосредственное обращение заинтересованного лица к своему контрагенту о восстановлении нарушенного права не всегда обязательно. А если оно предусмотрено законом (например, в виде претензии), то имеет только процессуальное значение. Так, при несоблюдении истцом установленного законом предварительного внесудебного порядка разрешения правового спора судья отказывает в принятии заявления (п. 2 ст. 129 ГПК). Претензия представляет собой обращение одного субъекта гражданского права к другому. Ее предметом является действие обязанного лица по восстановлению нарушенного права. Иск же адресуется юрисдикционному органу, а его предметом является защита права или интереса со стороны юрисдикционного органа одним из указанных в законе способов. Защита осуществляется юрисдикционными органами (ст. 6 Основ гражданского законодательства). В исковом заявлении указывается ответчик, но это не значит, что истец предъявляет материально-правовое требование к ответчику. Он обращается с исковым требованием к юрисдикционному органу о защите против ответчика, нарушившего или оспаривающего право.

Предмет иска является той целью, к которой стремится заинтересованное лицо. Защита гражданских прав осуществляется признанием этих прав, восстановлением положения, существовавшего до нарушения права, и иными способами.

Предмет иска как цель будет достигнут, если вынесено решение об удовлетворении иска о признании. Что касается исков о присуждении, то одного решения в пользу истца для достижения цели недостаточно. Предмет иска о присуждении составляют восстановление положения, существовавшего до нарушения права, взыскание причиненных убытков и другие принудительные меры, применяемые исполнительным органом на основании решения юрисдикционного органа. Защита как предмет иска о присуждении включает материальное принуждение (действия исполнительного органа), если решение юрисдикционного органа не выполнено добровольно. Решение об удовлетворении иска выступает здесь лишь в качестве ближайшей цели очень сложного и важного, но первого этапа защиты права. Второй этап — материальное принуждение.

9. Наряду с основанием и предметом некоторые авторы выделяют содержание. По мнению М. А. Гурвича, содержание иска составляет указываемая истцом процессуальная форма судебной защиты или, иными словами, «просительный пункт в иске» [6]. Проф. А. Ф. Клейнман рассматривает содержание иска как действие суда, которого добивается истец [7]. Н. И. Авдеенко считает, что содержанием иска является просьба к суду о присуждении или о признании [8].

Как видно, существенных расхождений в понимании третьего элемента у названных авторов нет: это просьба к суду о совершении защитительных действий.

Рассматривая вопрос о содержании как элементе иска, необходимо прежде всего отметить, что иск как требование о защите имеет содержание и обращено это требование к суду, как, впрочем, и к иному органу защиты гражданских прав. Но, справедливо выделяя со-

[6] См.: Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950, с. 69.

[7] См.: Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. Изд-во МГУ, 1954, с. 150.

[8] См.: Гражданский процесс. М., 1968, с. 154.

держание, указанные авторы не касаются формы, хотя, как известно, содержание не бывает без формы, и наоборот.

Как было отмечено выше, иск является требованием о защите права. Его содержание составляет обращение к юрисдикционному органу об определенном способе защиты, а форму — исковое заявление. Именно в исковом заявлении должны быть указаны и орган защиты, и стороны, и предмет, и основания иска. Что же касается цели иска, т. е. защиты права или охраняемого законом интереса одним из способов, указанных в ст. 6 ГК РСФСР, то, как было показано выше, она является не содержанием иска, а его предметом. Иск индивидуализируется не всеми элементами искового заявления (их в ст. 126 ГПК — семь), а только теми, которые определяют стороны, основания и предмет и характеризуют спорное правоотношение и способ защиты права или охраняемого законом интереса.

Основания иска служат причиной обращения с требованием о защите и поэтому не могут быть частью требования. Предмет составляет та защита, о которой просит заинтересованное лицо. Она тоже не может быть элементом, так как составляет цель, на достижение которой направлен иск. Элементы (составные части) того или иного явления не могут находиться в причинно-следственной связи, ибо это части единого целого. Основания и предмет являются элементами, но не иска, а искового заявления. Они, как и стороны правового спора, индивидуализируют иск и должны быть указаны в исковом заявлении.

10. Третий элемент иска выделяет также В. К. Пучинский. Считая термин «содержание иска» неудачным, затушевывающим смысл понятия, он считает третьим элементом способ защиты, который обязательно должен быть указан в исковом заявлении[9]. Представляется, что В. К. Пучинский справедливо увязывает элементы иска со структурой материально-правовой нормы. Поскольку иск имеет в своей основе нарушение или оспаривание права и нацелен на защиту одним из способов, предусмотренных законом, элементы иска органически

[9] См.: Пучинский В. К. Элементы иска в советском гражданском процессе. — Советское государство и право, 1979, № 3, с. 50—52.

связаны со структурой правовой нормы. Но трехчленная структура нормы права не означает необходимости выделения трех элементов иска. Способ защиты, как мы видели, составляет самостоятельный элемент искового заявления. Он отдельно сформулирован в законе (п. 5 ст. 126 ГПК, п. 7 ст. 55 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами).

Но защита права или интереса указанным в законе способом является целью процесса по гражданскому делу, тем, чего добивается истец, а поэтому представляет собой предмет иска.

В свою очередь, гипотеза и диспозиция правовой нормы определяют основания иска, поскольку устанавливают, с какими фактами связываются возникновение, изменение, прекращение и нарушение прав или охраняемых законом интересов.

В. К. Пучинский связывает гипотезу с основанием иска, а диспозицию — с предметом, считая таковым субъективные права и обязанности. Однако основание иска включает и факты и те права и обязанности, которые возникли, изменились, прекратились или были нарушены. Субъективные права и обязанности возникают на основе фактов действительного поведения субъектов, изменяются, прекращаются и нарушаются путем фактических действий. Они смоделированы в гипотезе и диспозиции юридической нормы. Субъективные права и обязанности не истребуются истцом и не могут быть предметом иска. Истец требует защиты права или охраняемого законом интереса. Это и есть предмет требования заинтересованного лица.

Закон выделяет два элемента — основание и предмет. Практика юрисдикционных органов подтверждает достаточность для индивидуализации иска указания в исковом заявлении сторон, оснований и предмета иска. Надобности в выделении третьего элемента нет.

К ИССЛЕДОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА КАК СИСТЕМЫ

В. Н. ПРОТАСОВ

Эффективным теоретическим средством совершенствования деятельности юрисдикционных органов по защите гражданских прав и охраняемых законом интересов в соответствии с Конституцией СССР, а также предупреждению правонарушений являются системные исследования гражданско-процессуального механизма этой защиты. В. Н. Кудрявцев назвал системное понимание механизма правового регулирования общественных отношений остро ощущаемой потребностью [1]. Гражданский процесс относится к категории сложных динамических целостностей, которые могут быть с нужной глубиной познаны лишь на основе системного подхода [2]. Рассмотрение гражданского процесса как системы в советской гражданско-процессуальной науке характеризуется двумя основными моментами. Так, одни ученые используют в отношении процесса термин «система», но не опираются при этом на категориальный аппарат системного подхода. Названное понятие служит им лишь для определения позиции в вопросе о степени единства гражданского процесса, т. е. для характеристики только одной его стороны — структуры (способа связи элементов) [3]. Другие исследователи, хотя не оперируют термином «система» (а иногда и вообще отри-

---

[1] См.: Кудрявцев В. Н. Актуальные проблемы научных исследований в свете новой Конституции СССР. — Советское государство и право, 1978, № 9, с. 135.

[2] См.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 274.

[3] См., например: Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962, с. 56—63; Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969, с. 18.

цают целесообразность использования соответствующего понятия)[4], тем не менее их анализ гражданского процесса во многом отвечает современным требованиям познания явления как системы. Ибо указание на сложный состав гражданского процесса и в то же время на его единство, рассмотрение правоотношений, составляющих процесс, тоже как сложных явлений, и отыскание факторов, единящих процесс в целом[5], — все это согласуется с теоретическими положениями системного подхода.

То, что ученые, даже не ставя перед собой специальной задачи познания процесса как системы, отмечают ряд его системных качеств, объективно свидетельствует о необходимости широкой постановки системных исследований гражданского процесса. Сложность этой проблемы состоит в том, что, во-первых, становление системного подхода как теории еще полностью не завершено, а во-вторых, его положения нуждаются в соответствующей интерпретации с учетом специфики объекта исследования и существующей в данной сфере науки проблематики. Кроме того, имеется необходимость как можно более полно выразить процесс системного исследования и его результаты в традиционных категориях правовой (в частности, гражданско-процессуальной) науки[6].

---

[4] См.: Гурвич М. А. К вопросу о предмете науки советского гражданского процесса.— Учен. зап. ВИЮН, 1955, вып. 4, с. 44.

[5] См.: Гурвич М. А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения. — Советское государство и право, 1972, № 2, с. 30—32; Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966, с. 29—46.

[6] По своей природе системный подход является конкретизацией материалистической диалектики применительно к той познавательной ситуации, когда необходимо дать системное описание объекта. Как система, может быть рассмотрено любое явление, однако не всякий объект научного анализа в этом нуждается. Достаточным может оказаться, например, использование категорий «форма» и «содержание». Системный подход проявляет себя как незаменимый инструмент в познании сложных социальных явлений, которые отличаются большим количеством и многообразием составных компонентов, сложностью внутренних связей, динамичностью. Эффективность его в этом отношении определяется тем, что информация, полученная в результате системного исследования объекта, обладает двумя принципиально важными свойствами: а) она актуальна, т. е. субъекту поступает только необходимая для решения задачи информация; б) информация достаточна для

В соответствии с требованиями познания явления как системы необходимо прежде всего обратиться к исследованию среды функционирования гражданского процесса, его метасистемы (системы более высокого порядка). Рассмотрение объекта, который нужно раскрыть как систему, вначале как элемента вышестоящей системы, т. е. извне, из среды, в которую он вписан и в которой функционирует, позволяет очертить границы объекта системного исследования и обеспечить эффективность его системного понимания.

Для гражданского процесса метасистемой является гражданско-процессуальный механизм, который представляет собой систему, состоящую из определенной нормативной основы, юридического факта (фактов), правоотношения и других элементов[7]. В этом механизме гражданский процесс (независимо от сложности собственного строения) по своим внешним связям, целевому назначению, а также особенностям внутренней организации занимает место правового отношения. Дело в том, что гражданско-процессуальный механизм, будучи одним из отраслевых механизмов правового регу-

---

решения этой задачи. Системные знания обладают названными свойствами в силу того, что они — результат познания объекта не в целом, а определенного «среза» с него. Причем этот гносеологический срез делается не произвольно, а таким образом, чтобы предмет выступил как система, т. е. то, что способно достигнуть определенной цели. Цель как бы вычерчивает в объекте систему, ибо в последнюю войдет только то, что определяет свойства системы, необходимые для достижения цели. Таким образом, для объекта основным системообразующим фактором (определенное влияние на строение системы оказывает и среда ее функционирования) является цель, а систему можно определить как объект, функционирование которого, необходимое для достижения стоящей перед ним цели, обеспечивается (в определенных условиях среды) совокупностью составляющих его элементов, находящихся в целесообразных отношениях друг с другом. (Высказанные здесь положения теории системного подхода, в том числе и определение системы, основаны на работах А. И. Уемова, В. Н. Сагатовского, В. И. Свидерского, М. С. Кагана и других советских философов). В том отношении, в котором явление выступает как система, оно едино, целостно. Поэтому, чтобы выяснить, обладает ли, например, гражданский процесс свойством единства, достаточно установить, что он является системой.

[7] За основу здесь берется конструкция механизма правового регулирования, предложенная С. С. Алексеевым. (См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966).

лирования общественных отношений, отличается в то же время сложным строением составляющих его элементов (что присуще в большей или меньшей степени всякому процессуальному механизму в отличие от аналогичных материально-правовых образований). Так, сложным является нормативное звено гражданско-процессуального механизма. Конечно, объективное право любой правовой отрасли, в том числе и материальной, состоит из множества правовых норм и других, более сложных, элементов, составляющих его систему. Однако здесь имеется в виду другое. А именно то, что гражданский процесс, возникающий по конкретному делу, «обслуживается» гражданским процессуальным правом целостно, а не отдельными нормами, как это имеет место в материально-правовых отраслях[8]. Дифференцирована внутренняя сторона и того гражданского процесса, который предшествует основному процессу (процессу-правоотношению), вызывая его к жизни[9].

Названные компоненты гражданско-процессуального механизма (нормативная основа, «предпроцесс», основной процесс) представляют собой сложные целостности, системы, что выражается в наличии у них ряда элементов и связей между этими элементами, сориентированных на решение определенной задачи, достижение определенной цели. И при этом они являются составны-

---

[8] Эта особенность гражданско-процессуального права нашла отражение в процессуальной литературе. (См., например: Гурвич М. А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения, с. 31, 33).

[9] Данный процесс является именно «процессом» потому, что представляет собой не просто юридически значимую деятельность (как обычные юридические факты), а, как и основной гражданский процесс, состоит из совокупности гражданско-процессуальных правоотношений, связанных в систему, и формируется на основе норм гражданско-процессуального права. Но от основного процесса гражданский процесс — «юридический факт» отличается по цели. Если цель основного гражданского процесса состоит в установлении действительного существования гражданского охранительного правоотношения и его реализации, то цель процесса — юридического факта — выяснение достаточности оснований для возникновения основного процесса. Отнесение процесса, предшествующего основному, к юридическим фактам в определенной степени условно, ибо достаточных оснований для зарождения процесса-правоотношения может быть и не найдено. Тем не менее по своим функциям в гражданско-процессуальном механизме этот процесс близок к юридическим фактам.

ми частями более сложного правового образования — гражданско-процессуального механизма, который для них выступает как метасистема. Это качество и позволяет именовать их (несмотря на сложность строения) «элементами». А уже в зависимости от характера задач, решаемых в процессуальном механизме каждым из элементов, определяется правовая природа того или иного элемента. Основной гражданский процесс, будучи системой, в гражданско-процессуальном механизме реализует функции лишь одного элемента этого механизма, а именно правового отношения, и является таковым по своей природе. Но что же свойственно правоотношению как элементу механизма правового регулирования независимо от принадлежности последнего материально-правовой или процессуальной сфере? Какие внешние связи и цели для него характерны? По мнению С. С. Алексеева, правоотношение в механизме правового регулирования «...выступает в качестве «конкретизатора» общих требований юридических норм применительно к данным лицам» [10]. Однако к этому, на наш взгляд, цель правоотношения сводится в том случае, если самое правоотношение понимать лишь как взаимосвязь корреспондирующих прав и обязанностей. Если же в нем, как и в любом общественном отношении, видеть еще и фактическое поведение субъектов, то в выяснении задач правового отношения в механизме правового регулирования одного указания на его конкретизирующую роль недостаточно. Ибо на основе фактического поведения субъектов, соответствующего их правам и обязанностям, возникает социально-полезный результат (благо), удовлетворяющий интерес управомоченного лица. Причем правоотношение — это элемент, имеющий целью такое благо, на достижение которого направлен данный конкретный (возникающий «по данному делу») правовой механизм в целом. Другими словами, для правоотношения характерно то, что его цель совпадает с целью всей системы элементов, служащих урегулированию конкретного общественного отношения. Это одна сторона внешних связей правоотношения: та, что «уходит корнями» в предмет правового

[10] См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. 1, с. 160.

регулирования. С другой стороны («правовой»), правоотношение связано с юридическим фактом (или их совокупностью), который, «реагируя» с правовой нормой, обращает ее регулирующее воздействие на общественное отношение [11].

Основной гражданский процесс обладает внешними связями, аналогичными правовому отношению: с одной стороны, ему предшествует гражданский процесс — юридический факт, а с другой — он, воздействуя на свой предмет, порождает благо и причем такое, на которое сориентированы все элементы гражданско-процессуального механизма. Следовательно, в последнем основной процесс занимает место правового отношения. Тождествен правоотношению гражданский процесс и с внутренней стороны, со стороны своего строения. В нем нет компонентов, чуждых правоотношению и, более того, соотношение между правовой основой процесса (субъективными юридическими правами и обязанностями) и фактическим поведением субъектов таково же, как и в любом правоотношении [12].

В силу того, что гражданский процесс по своей природе является отношением правовым, то в основе его состава не могут не находиться субъекты. Последние связаны с компетентным органом целесообразными отношениями, конкретный характер которых определяется субъективными юридическими правами и обязанностями. Эти отношения между субъектами гражданского процесса являются его структурой на уровне субъектов. Наличие в гражданском процессе множества субъектов позволяет сложиться в нем и ряду процессуальных отношений. Отдельное правоотношение относительно гражданского процесса в целом выступает как подсистема, т. е. элемент, целесообразные свойства которо-

---

[11] Юридические факты, разумеется, к «правовой» стороне внешних связей правоотношения относятся неполностью, ибо, по справедливому замечанию С. С. Алексеева, они представляют собой «...еще один «выход» правоотношения... в область реальных фактических явлений». (Алексеев С. С. Указ. раб., с. 345). Однако юридические факты — это всегда звенья, связующие правоотношения с нормативной основой.

[12] Впервые и обстоятельно о тождестве внутренних сторон (строения) гражданского процесса и сложного гражданского процессуального правоотношения в советской процессуальной литературе высказался В. Н. Щеглов. (См.: Щеглов В. Н. Указ. раб.).

го в данной системе зависят от его состава и структуры и который по этой причине сам нуждается в исследовании его как системы. Структурой гражданский процесс обладает и на уровне правоотношений. Ею являются целесообразные соотношения между правоотношениями. Свойства правоотношений, обусловливающие характер структуры на этом уровне, определяются их объектами (благами, которые возникают на основе функционирования правоотношений). Ведь наличие в процессе какого-либо правоотношения зависит от того, необходим ли его объект для достижения цели процесса.

Субъектов можно выделять в качестве элементов не только отдельного гражданского процессуального правоотношения, но и гражданского процесса в целом. Это позволяет сделать та особенность структуры единичных гражданско-процессуальных правоотношений, что обязательным субъектом каждого из них является компетентный орган, общий для всех правоотношений, составляющих гражданский процесс [13]. Компетентный орган является центральным субъектом гражданского процесса. Обладая властными полномочиями, он обеспечивает движение всей системы процессуальных правоотношений в направлении цели. Такая система сочетает в себе свойства стабильности (в силу неизменности центрального элемента) и гибкости, приспособляемости к конкретной ситуации (на основе возможности смены элементов, связанных с центральным).

Дискуссионным в процессуальной теории является вопрос о степени единства гражданского процесса. Здесь высказываются противоположные мнения. Так, В. П. Мозолин отрицает наличие в гражданском процессе отдельных правоотношений, ибо при этом «...гражданско-процессуальное правоотношение теряет свою целостность, разрывается на отдельные части» [14]. Автор, таким образом, полагает, что в процессе существует одно правоотношение. Другой процессуалист, Н. Б. Зейдер, не признает гражданский процесс как одно, хотя бы и сложное правоотношение. По его мнению,

---

[13] См., например: Зейдер Н. Б. Гражданские процессуальные правоотношения. Саратов, 1965, с. 15.

[14] См.: Мозолин В. П. О гражданско-процессуальном правоотношении. — Советское государство и право, 1955, № 6, с. 56.

правоотношения в процессе создают «...некую общность, совокупность многих правоотношений...» [15].

Точка зрения В. П. Мозолина может привести к игнорированию строения гражданского процесса, помешать исследованию его внутренней стороны. Заметим, что и В. П. Мозолин, и Н. Б. Зейдер (собственно, как и другие процессуалисты, высказывающиеся о степени единства гражданского процесса) полемизируют о структуре гражданского процесса, а не в целом о его правовой природе. Ибо по своей природе процесс, как было показано выше, является правовым отношением. И вот в этом смысле о нем уже можно говорить, что он представляет собой одно правоотношение (как элемент гражданско-процессуального механизма). Такой подход к пониманию процесса не исключает того, что его элементами являются отдельные правоотношения и связи этих правоотношений в систему с различной степенью единства. То, насколько «тесной» является структура гражданского процесса, зависит от его системообразующих факторов.

О факторах, единящих процесс в целое, в гражданско-процессуальной литературе также высказываются различные мнения. Часть ученых считают таковым особое положение суда как обязательного элемента каждого из составляющих процесс отношений [16]. Другие авторы выдвигают в качестве объединяющего процесс начала предполагаемое спорное материально-правовое отношение, которое они считают предметом судебной деятельности [17]. Несомненно, что предмет необходимо учитывать как фактор, влияющий на состав и структуру процесса, поскольку он является одним из элементов гражданско-процессуального механизма, с которым процесс взаимодействует (как другой элемент этого механизма). Предмет гражданского процесса — это тот элемент, на который процесс воздействует для достижения цели. Однако если исходить из общих положений теории системного подхода, то основным системообразую-

---

[15] См.: Зейдер Н. Б. Указ. раб., с. 11.

[16] См., например: Мозолин В. П. Указ. раб., с. 56; Гурвич М. А. Основные черты гражданского процессуального правоотношения, с. 33.

[17] См.: Чечина Н. А. Указ. раб., с. 58; Жеруолис И. А. Указ. раб., с. 19—20.

щим фактором для гражданского процесса следует признать его цель [18]. Влияние предмета на процесс как систему состоит, на наш взгляд, в определении индивидуальных признаков состава и структуры гражданского процесса, ибо именно предмет служит основой различения конкретных процессов. Что же касается особой роли суда (или иного компетентного органа), то это скорее средство, а не причина единения процесса, поскольку это уже особенность структуры.

Изложенные моменты, характеризующие основные черты состава и структуры гражданского процесса, его системообразующих факторов, позволяют перейти к проблеме его функционирования. Поведение субъектов (как содержание правоотношения) может быть или функционированием правоотношения, или его дисфункционированием. При этом и то и другое может быть как динамичным, так и статичным (действия и бездействия субъектов). Гражданскому процессу присуще динамическое функционирование [19]. Причем как простое, т. е. количественное изменение, так и развитие. Функционирование процесса происходит путем смены его элементов (субъектов и правоотношений, а также стадий) [20],

---

[18] На цель как на причину целостности гражданского процесса указывалось в гражданско-процессуальной литературе. (См.: Зейдер Н. Б. Указ. раб., с. 11; Советский гражданский процесс. М., 1970, с. 44).

[19] Динамическое функционирование системы — это ее целесообразное изменение. А динамическое функционирование, сопровождающееся изменением качества, есть ее развитие. Внутренний механизм развития таков, что в процессе его меняется состав системы или отношения между ее элементами (структура), либо то и другое вместе. В то же время изменения в составе всегда приводят к изменению структуры. Изменение качества в процессе развития системы отражается в изменении ее цели. Последнее, однако, не приводит к полному перерождению системы: в качественно преобразовавшейся системе содержатся наряду с новыми элементами и отношениями элементы и отношения прежней. Они, будучи необходимым условием перехода к новому, в процессе развития системы отрицанию не подвергаются. (См.: Основы системного подхода и их приложение к разработке территориальных автоматизированных систем управления. Томск, 1976, с. 48—54).

[20] У динамических систем рассмотреть как систему можно динамику в целом (состав, структуру и функционирование в единстве), и тогда в качестве элементов выступят части процесса. В гражданско-процессуальной науке динамические элементы гражданского процесса принято именовать «стадиями».

что приводит к изменению структуры на всех уровнях. Может совершаться и прямое изменение структуры процесса на уровне субъектов за счет возникновения, изменения и прекращения субъективных прав и обязанностей.

В пределах стадии гражданский процесс функционирует не развиваясь: здесь происходит лишь количественное накопление структурных изменений, поскольку цель процесса преобразуется лишь с достижением цели стадии. Так, целью судебного разбирательства в суде первой инстанции, как стадии гражданского судопроизводства, является установление наличия или отсутствия гражданского охранительного правоотношения (а в случае иска о признании охранительное правоотношение находит в этой стадии и свою реализацию). Если же для нормального функционирования гражданского регулятивного механизма установления гражданского регулятивного отношения недостаточно (имеет место, например, иск о присуждении), то гражданский процесс развивается в стадию исполнительного производства. Цель последней — окончательная реализация (начальная реализация состоялась с юридическим закреплением, можно сказать, компетентным подтверждением существования определенного регулятивного правоотношения) такого гражданского охранительного правоотношения, функционирование которого не сводится к установлению фактов или правоотношений.

Развитием гражданского процесса будет и переход его в стадии производства в кассационной инстанции; пересмотра решений, определений и постановлений, вступивших в законную силу (производство в надзорной инстанции); пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решений, определений и постановлений, вступивших в законную силу. Цели названных стадий схожи с целью судебного разбирательства в суде первой инстанции, однако обладают и самостоятельной ценностью для достижения цели процесса в целом.

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТНОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ОТНОШЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ И ЛЕЧЕНИЮ В СССР

В. К. СУББОТЕНКО

Конституция развитого социализма и охрана здоровья населения

В охране здоровья нуждаются все — дети, трудоспособные и инвалиды, граждане старших возрастных групп. Конституционное право всех советских граждан на охрану здоровья (ст. 42 Основного Закона СССР) обеспечивается бесплатной квалифицированной помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья, проведением профилактических мероприятий. Важным показателем развитого социалистического общества является конституционное закрепление действующих и развивающихся государственных систем здравоохранения, социального обеспечения и др. (ст. 24).

Главной задачей советского законодательства в области охраны здоровья населения является обеспечение «гармонического развития физических и духовных сил, здоровья, высокого уровня трудоспособности и долголетней активной жизни граждан»[1], предупреждение и снижение заболеваемости, дальнейшее сокращение инвалидности, устранение условий, вредно влияющих на здоровье людей.

Исходя из широкого круга задач, определены и меры по охране здоровья населения, которые обязаны выполнять государственные органы и общественные организации. Это меры медицинского характера, начиная от оздоровительных и профилактических мероприятий и

[1] См.: ст. 1 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 52, ст. 466. В дальнейшем Основы законодательства о здравоохранении.

кончая удовлетворением потребности населения во всех видах медицинской помощи и обслуживания, и социально-гигиенические, предусматривающие создание соответствующих условий труда и быта, а также направленные на оздоровление окружающей внешней среды (ст. 5 Основ законодательства о здравоохранении) и др.

Для медицинской деятельности характерно выполнение двух функций: профилактической (сохранение здоровья, жизнеспособности человека) и восстановительной (лечение, реабилитационная деятельность). Функция восстановительного лечения, осуществляемая органами здравоохранения посредством медицинской помощи и обслуживания, составляет неразрывное единство с другими основными функциями (материального обеспечения в виде пенсий и пособий, социального обслуживания и т. д.) в системе советского социального обеспечения. Ст. 43 Основного Закона право граждан на материальное обеспечение связывает с наступлением таких объективных жизненных обстоятельств, как старость, болезнь, полная или частичная утрата трудоспособности, потеря кормильца. Предоставление государством пенсий и пособий в случаях болезни и инвалидности не является единственным компенсатором утраченной способности к труду, а предполагает также социально-медицинскую реабилитацию нетрудоспособных. Таким образом, право на материальное обеспечение в указанных выше случаях дополняется правом на медицинскую помощь и лечение.

Появление в Конституции СССР 1977 г. самостоятельной ст. 42, закрепляющей право граждан на охрану здоровья, по сравнению с ранее действовавшей ст. 120 Конституции СССР 1936 г., в которой в арсенале обеспечительных средств права граждан на материальное обеспечение одновременно с другими называлась бесплатная медицинская помощь, не означает автоматического выделения на этой основе отношений по оказанию медицинской помощи из предмета права социального обеспечения. Укрепление социалистической собственности, развитие медицинской науки и практики, совершенствование на основе научно-технического прогресса всего народного хозяйства за годы Советской власти явилось надежной гарантией создания государственной системы здравоохранения. В докладе на Пле-

нуме ЦК КПСС 24 мая 1977 г. Л. И. Брежнев в связи с этим четко отметил: «Если в Конституции 1936 года говорится о праве на материальное обеспечение в случае болезни и потери трудоспособности, то теперь вопрос ставится шире: советским людям гарантируется право на охрану здоровья»[2], главной ценности социалистического общества. Значительное влияние на рост потребности в медицинской помощи оказывает процесс постарения населения[3].

Одновременно важно отметить, что право граждан на охрану здоровья установлено и обеспечено гарантиями не только ст. 42 Конституции СССР, но тесно связано с комплексом других основных прав и обязанностей: правом на труд (ст. 40) и отдых (ст. 41) всех советских граждан, правом на здоровые и безопасные условия труда (ст. 21), осуществлением специальных мер по охране труда и здоровья женщин, в том числе по охране материнства и детства (ст. 35), заботой об укреплении семьи, развитии детских учреждений (ст. 53), развитием системы предоставления льгот, услуг и выплат из общественных фондов потребления (ст. 23) и др.

Понятие медицинской помощи и обоснование предметной обособленности возникающих при этом отношений

Анализ ч. 2 ст. 42 Конституции СССР, Основ законодательства о здравоохранении позволяет констатировать, что охрана здоровья предполагает как оказание медицинской помощи, в том числе лечение, так и разнообразные меры профилактического характера, то есть может рассматриваться общим по отношению указанных частных понятий медицинской помощи (и лечения) и профилактических мероприятий, направленных на ох-

---

[2] Брежнев Л. И. О проекте Конституции СССР. Изд. 2-е, доп. М.: Политиздат, 1977, с. 16.

[3] Россет Э. Демография старости. — В кн.: 9-й международный конгресс геронтологов. В 3-х т. Киев, 1972, т. 2, с. 184; Серенко А. Ф., Царегородцев Г. И. Социальные аспекты обеспечения пожилых людей в СССР. Там же, т. 1, с. 69; Пожилые люди в нашей стране. М.: Статистика, 1977, с. 3—4, 14—24 и др. (Народонаселение, вып. 19).

рану здоровья. В то же время данное словосочетание не равнозначно понятию «здравоохранение»[4].

В отличие от здравоохранения как неразрывно связанной между собой системы социально-экономических и социально-медицинских мероприятий, проводимых в Советском государстве по охране здоровья населения[5], медицинская помощь согласно ст. ст. 32, 40 и др. Основ законодательства о здравоохранении предполагает амбулаторно-поликлиническую и стационарную бесплатную медицинскую помощь и лечение, организацию и проведение профилактических мероприятий, оказание скорой, в том числе специализированной, помощи, применение диспансеризации больных, лечебно-диагностических методов и лекарственных средств, помощь при родах в специальных родильных домах или отделениях в больницах, лечение и диспансерное обслуживание детей в детских больницах и поликлиниках-консультациях, детских санаториях, домах ребенка и другие виды[6]. Следовательно, «здравоохранение» выступает общим по отношению к понятию «медицинская помощь».

Терминологическое разграничение и одновременное установление взаимосвязи понятий «медицинская помощь» и «социальное обеспечение» практически значимо для определения предметной принадлежности возникающих общественных отношений, а также для выяснения оснований возникновения правоотношений по оказанию медицинской помощи и обслуживанию, обеспечению в связи с этим юридическими гарантиями реального осуществления права граждан на охрану здоровья.

Исходя из анализа положений ст. 24 Конституции о действии государственных систем здравоохранения и социального обеспечения, можно сделать вывод, что ме-

[4] О соотношении понятий «медицинская помощь» и «здравоохранение» и возможности включения медицинской помощи в систему видов социального обеспечения см.: Михайлов А. И. Медицинская помощь как один из видов социального обеспечения. — В кн.: XXV съезд КПСС и развитие науки трудового права и социального обеспечения. М., 1978, с. 219—223.

[5] Подробнее см.: Советское административное право. Управление социально-культурным строительством. М.: Юрид. лит., 1980, с. 262—264.

[6] См. также: Лисицын Ю. П., Калью П. И., Шилинис Ю. А. Конституция развитого социалистического общества и охрана здоровья народа. М.: Медицина, 1979, с. 129—149 и др.

динская помощь и лечение являются видами системы здравоохранения и не относятся к системе социального обеспечения. Однако отношения по поводу предоставления медицинской помощи и лечения однородны с пенсионными и другими основными отношениями, регулируемыми правом социального обеспечения, поэтому они, как и прежде, составляют предмет названной отрасли [7].

Вопросов возникает много. Прежде необходимо уяснить суть понятий «социальное обеспечение», «социальное обслуживание», раскрыть уровневое содержание категории «система» и ее разновидности «государственная система». При этом следует учитывать многоаспектность данного понятия «система», рассматриваемого не только в ст. 24 Основного Закона, но и в разделе VIII Основных направлений экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, утвержденных XXVI съездом КПСС (системой названо предоставление государственной помощи семьям в виде выплаты пособий на детей) [8], и других официальных документах. Кроме того, требует разрешения вопрос о том, что объединяет системы здравоохранения и социального обеспечения и каково их структурное строение.

Социальное обеспечение определяется как государственная система обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, имеющих детей. К его видам относятся: пенсии; пособия работающим (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и т. д.), многодетным и одиноким матерям и малообеспеченным семьям, в которых есть дети; содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях; протезирование; профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов; льготы инвалидам и многодетным матерям [9]. Как форма социального обеспечения социальное страхование помимо материального обеспечения трудящихся включает санаторно-курортное лечение [10].

---

[7] См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР /Учебник. 2-е, доп. изд. М.: Юрид. лит., 1980, с. 8, 30.

[8] Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 178.

[9] См.: Социальное обеспечение.— В кн.: Советский энциклопедический словарь, 1979, с. 1259—1260.

[10] См.: Социальное страхование. — Там же, с. 1260.

Система охраны материнства и детства обычно относится к здравоохранению [11]. Однако, исключая собственно медицинское лечение и обслуживание матерей и детей, содержание и оказание услуг за счет государства в детских дошкольных и т. п. учреждениях необходимо рассматривать видом социального обеспечения, а возникающие при этом общественные отношения подлежащими регулированию нормами права социального обеспечения.

Социальная политика Советского государства как основная конституционная цель его деятельности проявляется в своеобразных социальных обязательствах перед своими гражданами [12]. Основные задачи государства в области социального развития закрепляются законодательно, среди форм его деятельности существенное значение имеют организация социального обслуживания, управление системами здравоохранения, социального обеспечения и др. [13].

В системе социального развития существуют взаимосвязанные государственные подсистемы различной сложности и организации, но находящиеся на одном уровне. Развитой социализм создал реальную возможность для их формирования и развития. Создание прочных, полностью осуществляемых за счет общества и охватывающих практически все население государственных систем по охране здоровья и материального обеспечения и в иной форме социального обслуживания [14] советских людей означает решение большой значимости организационной задачи КПСС и Советским государством в повышении народного благосостояния.

Среди критериев неразрывного единства и взаимодействия систем здравоохранения и социального обеспечения, на наш взгляд, могут быть названы: единство социальной цели предоставления закрепленных в законе различных видов обеспечения, обслуживания, льгот; бесплатность, то есть полностью за счет социалистиче-

[11] См.: Здравоохранение. — Там же, с. 462.

[12] Тихомиров Ю. А. Проблемы теории социалистической Конституции. — Советское государство и право, 1978, № 2, с. 6.

[13] Подробнее см.: Теоретические основы Советской Конституции /Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Наука, 1981 ,с. 98—112.

[14] К. Маркс в т. 1 «Капитала» так определил услугу: «Услуга есть не что иное, как полезное действие той или иной потребительной стоимости — товара ли, труда ли» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 203—204).

ского государства из единого источника — общественных фондов потребления — обеспечения и обслуживания; специфическая (в основном совпадающая) социальная среда функционирования названных управляемых систем.

Выделение в качестве самостоятельных государственных систем здравоохранения и социального обеспечения в ст. 24 Основного Закона дано, видимо, не по функциональному, а организационному признаку (разные управляемые, но тесно взаимосвязанные системы) [15]. Функциональный аспект системности учитывается при предоставлении государством помощи семьям, имеющим детей.

Рассмотрим правовое опосредование отношений по оказанию медицинской помощи и лечению. Предоставление различного вида благ и услуг медицинского характера предполагает установление правового порядка их получения. Среди гарантий осуществления права на бесплатную медицинскую помощь и обслуживание Т. В. Иванкина четко выделяет создание разветвленной системы разнопрофильных учреждений здравоохранения, возложение на медицинских работников обязанности оказания медицинской помощи и лечения и ответственности за ненадлежащее оказание и неоказание медицинской помощи, а также закрепление в законе возможности обжалования гражданами или их законными представителями отказа в предоставлении медицинской помощи, и т. п. [16].

Фактическая реализация гражданами права на медицинскую помощь осуществляется путем обращения в соответствующее медицинское учреждение (для поставки диагноза и лечения). В соответствии со ст. ст. 34 и 35 Основ законодательства о здравоохранении в интересах больных и с их согласия, а в отношении больных, не достигших 16-летнего возраста, и психически больных — с согласия родителей или других лиц, обязанных их содержать, применяются новые, научно обоснованные, но еще не допущенные к всеобщему применению

[15] См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980, с. 279 и др.

[16] Иванкина Т. В. Правовые проблемы регулирования распределения общественных фондов потребления. Изд-во Ленингр. ун-та, 1979, с. 32—42.

методы диагностики, профилактики, лечения и лекарственные средства. Только с согласия больных, а в отношении лиц в возрасте до 16 лет — их родителей, опекунов или попечителей применяются сложные методы диагностики и хирургические операции.

В целях охраны здоровья населения в случаях, указанных в ст. 36 Основ законодательства о здравоохранении и дополняющем законодательстве (карантинные заболевания и представляющие опасность для окружающих — туберкулез, лепра, хронический алкоголизм, наркомания, психические, венерические заболевания), возможно принудительное лечение. В этих случаях, а также при проведении профилактических мероприятий инициатива в оказании медицинских услуг исходит от органов здравоохранения (ст. ст. 29—30 Основ законодательства о здравоохранении).

В связи со значительностью объема медицинской помощи необходимость в ней имеет подвижные границы — краткосрочная и длящаяся. Основной целью санаторно-курортного обслуживания является лечение (наряду с профилактикой). Однако в отличие от амбулаторной формы лечения оно дополняется правом на получение питания и содержания на срок путевки, как и при стационарном лечении, а также на уход. Содержание престарелых и инвалидов в домах-интернатах предполагает целый комплекс санитарно-оздоровительных мероприятий в зависимости от контингента обслуживаемых: одновременно с созданием во всех случаях для проживающих благоприятных условий жизни, приближенных к домашним, организацию ухода и оказание им медицинской помощи, а также осуществление мероприятий, направленных на социально-трудовую реабилитацию инвалидов (п. 12 Типового положения о доме для престарелых и инвалидов) [17], либо диспансеризацию престарелых и инвалидов, их лечение и т. д. (п. 13 указанного Типового положения). Таким образом, и в вышеизложенных случаях отношения показания по оказанию медицинской помощи должны быть отнесены к предмету права социального обеспечения, как тесно связанные с социальным обслуживанием граждан из общественных

[17] Утверждено постановлением Госкомтруда СССР от 20 июня 1978 г. — Бюллетень Госкомтруда, 1978, № 10, с. 27—28.

фондов потребления посредством бесплатно предоставляемых услуг и помощи.

Потребность в экспертизе временной нетрудоспособности является разновидностью медицинской помощи и обслуживания. Несмотря на тесную связь с предшествующими этому факту болезнью или увечьем, необходимость в ней возникает не всегда. Задачей экспертизы временной нетрудоспособности в соответствии п. 1 Положения об экспертизе временной нетрудоспособности в лечебно-профилактических учреждениях[18] является определение у трудящихся временной утраты трудоспособности; рекомендация соответствующих условий труда для лиц, не имеющих группы инвалидности, но нуждающихся по состоянию здоровья в особых условиях труда; выявление длительной или постоянной утраты трудоспособности у рабочих, служащих, колхозников и направление их на освидетельствование во ВТЭК.

Осуществляемая в учреждениях здравоохранения экспертиза временной нетрудоспособности охватывает в основном трудящихся граждан и предполагает после ее проведения не только констатацию факта временной потери способности к труду, но и обеспечение отпуском по болезни, увечью, в связи с беременностью и родами, для санаторно-курортного лечения, протезирования, либо временного перевода на более легкую работу в связи с болезнью на основании больничного листка. Наряду с диагностикой и лечением, проведением оздоровительных мероприятий материальное обеспечение временно нетрудоспособных способствует фактическому восстановлению трудоспособности советских людей.

В отличие от учреждений здравоохранения ВТЭК находятся в ведении органов социального обеспечения и поскольку большинством правоведов предмет права социального обеспечения определяется как обеспечение нетрудоспособных и престарелых граждан, то и возникающие в связи с осуществлением ВТЭК компетенции отношения обычно относятся к названной отрасли, как обслуживающие ее основные материальные отношения.

Деятельность ВТЭК предполагает не только установление группы и причины инвалидности, фактического времени наступления нетрудоспособности, но и спо-

[18] Утверждено Министерством здравоохранения СССР и постановлением Секретариата ВЦСПС 14 июля /8 августа 1975 г.

собствует предупреждению инвалидности, медицинской реабилитации. Реализация ВТЭК возложенных на них законом полномочий, следовательно, это та же деятельность специальных государственных органов по охране здоровья граждан, лишь отличающаяся в связи с компетенцией своей спецификой. Исходя из этого, можно и должно предположить, что отношения по установлению факта временной нетрудоспособности, опосредствующие деятельность ВКК, как тесно связанную с работой ВТЭК, также следует включать в предмет права социального обеспечения.

Таким образом, многогранная деятельность органов государства специальной компетенции по оказанию медицинской помощи и обслуживанию, в каких видах и где бы она ни осуществлялась (в амбулаторно-поликлинических условиях или в стационаре, при диспансерном наблюдении и лечении, в домах-интернатах для инвалидов и престарелых, в санаториях или профилакториях, в детских учреждениях, при производстве медицинских экспертиз или других услуг, связанных с проведением специальных мер по профилактике и лечению заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и при иных видах медицинского обслуживания), направлена на охрану здоровья советских граждан, их долголетнюю активную жизнедеятельность и опосредствуется нормами права социального обеспечения.

Отношения по оказанию медицинской помощи и обслуживанию — самостоятельная отрасль права или правовой институт?

В советской правовой литературе высказаны различные точки зрения о предметной принадлежности отношений по медицинской помощи и обслуживанию: «воплотились в самостоятельную группу общественных отношений»[19]; относятся к административно-правовым, поскольку возникают в сфере государственного управления[20]; являются имущественными (либо

[19] Захаров М. Л. Предмет и система права социального обеспечения. — В кн.: Вопросы социального обеспечения: Сб. науч. трудов. Под ред. Я. М. Фогеля. М., 1976, вып. 9, с. 13; Вагнер Е., Касаткин Б. Врачебный долг и медицинское право.— Медицинская газета, 1980, 27 июня и др.

[20] Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Изд-во Ленингр. ун-та, 1972, с. 44 и др.

близко к ним примыкающими) и составляют предмет гражданского права [21]. Как составная часть отношений по распределению благ и услуг из общественных фондов потребления, осуществляемых бесплатно, должны быть включены в предмет права социального обеспечения [22].

Подробный анализ различных суждений по данному вопросу дан Т. В. Иванкиной [23]. Солидаризируясь с мнением названного автора и других ученых об отнесении отношений по оказанию бесплатной медицинской помощи и обслуживанию к предмету права социального обеспечения, мы также полностью разделяем позицию Т. В. Иванкиной в вопросе о распределительном характере отношений по предоставлению советским гражданам благ и услуг из общественных фондов потребления.

Однако автор, на наш взгляд, необоснованно расширяет сферу действия права социального обеспечения за счет включения отношений, возникающих в области просвещения и при распределении жилого фонда. Нормами анализируемой отрасли права, как отмечалось выше, регулируются отношения по обеспечению на основе закона благами, льготами и услугами в основном престарелых, нетрудоспособных и семей, имеющих детей, на бесплатных, безэквивалентных началах, в общественно необходимых случаях, по принципу безусловности их предоставления в качестве основного или дополнительного источника дохода (материальное алиментирование), либо возникающие в связи с необходимостью социально-культурного и бытового обслуживания престарелых и инвалидов в домах-интернатах, детей — в детских учреждениях, получения медицинской помощи и лечения, средств передвижения, либо трудоустройства и т. д. (нематериальные блага).

---

[21] Малеин Н. С. Общие вопросы гражданско-правового положения личности. — В кн.: Гражданско-правовое положение личности в СССР. М.: Наука, 1975, с. 33—34; Суховерхий В. Л. Гражданско-правовое регулирование отношений по здравоохранению. — Советское государство и право, 1975, № 6, с. 105—108.

[22] Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР (Правовые вопросы). М.: Юрид. лит., 1971, с. 16—17; Полупанов М. И. Теоретические проблемы общей части науки советского права социального обеспечения. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Изд-во Моск. ун-та, 1969, с. 12 и др.

[23] Иванкина Т. В. Указ. соч., с. 29—31.

Просвещение, равно как и распределение жилой площади, преследует иные цели и задачи. Оказание названных социально-культурных услуг, как и медицинская помощь, направлено на повышение благосостояния советских людей и носит нематериальный характер. Но возникающие при этом отношения не являются алиментарными, не находятся в тесной связи с отношениями по поводу социального обеспечения или обслуживания граждан. Одной из основных целей народного образования является подготовка высококвалифицированных кадров для народного хозяйства. При осуществлении гражданами права на жилище (ст. 44 Конституции) речь в большинстве случаев идет об улучшении жилищных условий, а не о его отсутствии. Даже при обеспечении молодых семей отдельным жильем возникающие отношения нельзя назвать носящими алиментарный характер, все они не являются полностью бесплатными.

С первых дней Советской власти оказываемая бесплатно медицинская помощь являлась составной частью социального обеспечения в Советском государстве [24]. С системой материального обеспечения ее связывает принцип безусловности и бесплатности предоставления при наличии известных объективных обстоятельств, осуществление на основе закона специальными государственными органами. За годы Советской власти создана и развивается государственная система здравоохранения.

В последнее десятилетие серьезное внимание в медико-правовой литературе уделяется науке деонтологии — учению «об обязанностях и нормах поведения медицинского персонала, обеспечивающих оптимальное качество и результативность его работы по восстановлению здоровья трудящихся» [25]. Авторы цитируемого определения медицинской деонтологии наряду с другими уче-

[24] В подписанном В. И. Лениным 31 октября 1918 г. Положении о социальном обеспечении трудящихся в разделе втором «Виды социального обеспечения» были выделены специальные главы по оказанию медицинской помощи и обслуживанию. — См.: Ленинские декреты по здравоохранению. 2-е изд. /Под ред. Ю. А. Ахапкина. М.: Медицина, 1980, с. 85—88.

[25] Вагнер Е., Касаткин Б. Указ. соч. Столь же широкое определение деонтологии предлагается в справочной литературе: «учение о юридических, профессиональных и моральных обязанностях и правилах поведения медицинского работника по отношению к больному» (Советский энциклопедический словарь, с. 380).

ными (медиками и юристами) поддерживают идею о выделении самостоятельной отрасли права — медицинского права, видимо, включающей и проблемы деонтологии. По их мнению, правовому регулированию прежде всего должны быть подвергнуты вопросы охраны внешней среды, профилактическая медицина при генетических аномалиях, искусственное оплодотворение и стерилизация, экспериментирование на людях, определение понятия смерти, эйтаназия, трансплантация тканей и органов, психохирургия, а также разработан ряд установившихся в медицине традиционных понятий «врачебная ошибка», «несчастный случай в медицине», «несовершенство знаний», «добросовестное заблуждение», «небрежность», «преступное невежество» и др. [26].

Потребность в более четком правовом регулировании отношений, связанных с развитием медицинской и биологической наук, научно-техническим прогрессом и возникающими на этой основе проблемами, непосредственно затрагивающими здоровье и жизнь человека, несомненно, имеется. Что же должно включаться в понятие «медицинское право»? Видимо, общественные отношения по оказанию медицинской помощи и лечению, а также санаторно-курортному обслуживанию граждан. Вполне правомерна и своевременна постановка В. С. Андреевым вопроса о выделении объединяемых понятием «медицинское право» отношений в подотрасль права социального обеспечения [27].

Развитие медицинской деонтологии будет продолжаться и совершенствоваться, но врачебная и другого медицинского персонала этика поведения во взаимоотношениях с пациентами, их родственниками и коллегами затрагивает и правовой, и в значительной степени моральный аспекты проблемы. Как часть общего учения о моральном долге она включает обязанности и правового характера.

Правовые обязанности могут быть предусмотрены нормами различных отраслей советского права. С учетом специфики профессиональной деятельности трудовые отношения врачей и других работников здравоох-

---

[26] Вагнер Е., Касаткин Б. Указ. соч.

[27] Подробнее см.: Андреев В. С. Деонтология, «медицинское право», право социального обеспечения в СССР. — Советская юстиция, 1980, № 24, с. 19—20.

ранения регулируются нормами трудового права. Отношения по возмещению вреда, причиненного гражданам (больным, донорам и т. п.) при обращении за врачебной помощью и лечением, в зависимости от степени вины опосредствуются нормами гражданского права либо уголовного и т. д.

Отношения же, возникающие в процессе обращения граждан за медицинской помощью, лечения, а также санаторно-курортного обслуживания, проведения экспертизы трудоспособности и др. регулируются нормами права социального обеспечения и включаются в его подотрасль «медицинское право».

Совершенствование правового регулирования вопросов медицинского обслуживания и лечения, вызванных развитием науки и техническим прогрессом, и исследований актуальных проблем медицинской деонтологии, их взаимодействия и четкого разграничения будет способствовать дальнейшей охране здоровья советских граждан.

Анализируя систему права социального обеспечения, М. Л. Захаров отмечает, что в условиях развитого социалистического общества «отношения, которые складываются в процессе оказания гражданам бесплатной медицинской и лекарственной помощи, их лечения (включая санаторно-курортное)... переросли рамки социального обеспечения» и составляют самостоятельную группу общественных отношений [28]. К сожалению, автор не мотивирует свою позицию по этому вопросу, не поясняет, считает ли он эту группу общественных отношений предметом самостоятельной отрасли (возможно, формирующейся) или рассматривает в составе другой отрасли советского права.

Данное утверждние не бесспорно. По рассмотренному вопросу имеется в значительной степени аргументированное и, по нашему мнению, приемлемое суждение о том, что отношения «по медицинскому обслуживанию и лечению граждан не составляют предмета самостоятельной отрасли права», поскольку по непосредственному целевому назначнеию и своей сущности они по-прежнему однопредметны с основными отношениями права социального обеспечения. К предмету административно-

[28] Захаров М. Л. Указ. соч., с. 12.

го права они также не могут быть отнесены, так как, во-первых, медицинские учреждения в таких отношениях в основном «не наделены властными полномочиями», они «тесно примыкают к основному кругу общественных отношений, составляющих предмет права социального обеспечения» [29] (пенсионным, по обеспечению пособиями и т. п.). Во-вторых, право граждан на оказание медицинской помощи вытекает из закона, при наступлении указанных в нем случаев, и не зависит от усмотрений органов управления. Данное право порождает обязанность определенных субъектов оказать медицинскую помощь требуемых видов и провести соответствующие меры профилактического характера (ст. ст. 33, 36, 39, 50 и др. Основ законодательства о здравоохранении).

Отношения по оказанию медицинской помощи не могут быть отнесены к договорным отношениям, как утверждает В. Л. Суховерхий, и по этой причине к гражданско-правовым, поскольку, во-первых, оказание медицинской помощи является обязанностью соответствующих органов здравоохранения на основе закона. Во-вторых, за исключением незначительного числа лечебных учреждений, осуществляющих медицинские услуги за плату, медицинская помощь государственными органами здравоохранения никогда не осуществляется на основании индивидуально заключаемых с гражданами договоров. Как правильно подчеркивает Т. В. Иванкина, «права и обязанности участников правоотношений вытекают отнюдь не из договора, а из закона, определяющего права граждан и обязанности медицинских органов» [30]. В-третьих, данные отношения не могут быть имущественными либо близко к ним примыкающими, поскольку здоровье является неотъемлемым свойством личности, присущим ей в силу биологических, а не правовых свойств организма человека. Законодательством лишь обеспечивается его охрана. Все необходимые условия обеспечения здорового развития организма человека не строятся на договорных началах, и многие из них существуют независимо от участия в возникающих отношениях самого гражданина. Субъективное право на

---

[29] Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР; с. 31.

[30] Иванкина Т. В. Указ. соч., с. 27.

оказание медицинской помощи появляется у советских граждан со дня рождения и реализуется в конкретном правоотношении всякий раз при наличии к тому фактической юридической основы.

По мнению Н. С. Малеина, в гражданско-правовом аспекте должны быть разрешены вопросы определения понятия жизни, о сохранении тайны искусственного происхождения детей и сохранения наследственности, при трансплантации органов или тканей, о допустимости эксперимента, о психохирургических операциях в интересах больных людей и др.

В ст. 34 Основ законодательства о здравоохранении, как отмечалось, закреплены правовые условия проведения эксперимента: согласие больного, в интересах излечения больного, если в основу его положен научно обоснованный метод. Представляется правильной позиция Н. С. Малеина [31] о правовой необходимости четкого разграничения видов клинических экспериментов: 1) в целях оказания помощи больному и апробировании новых методов лечения и 2) в исключительно научных целях. Поскольку второй вид эксперимента проводится на здоровых людях, необходимо их добровольное согласие и поэтому подобного вида эксперименты на несовершеннолетних гражданах и психически больных не допустимы. Кроме того, в обоих случаях получение согласия больного или здорового человека он будет иметь правовую силу лишь при соблюдении условия полной информированности об истинной степени риска. Видимо, непременным условием эксперимента должен быть назван указанный в законодательстве круг компетентных в этом учреждений здравоохранения. Вопросы проведения медицинского эксперимента и другие, связанные с охраной здоровья населения аналогичные вопросы должны получить правовое разрешение.

Возникает вопрос, только ли в указанных выше отношениях идет речь о возмещении возможного вреда здоровью или жизни при применении новых методов диагностики и лечения, при проведении экспериментального исследования? Законодательное регулирование экспериментальных поисков наиболее рационального лече-

---

[31] Подробнее см.: Малеин Н. С. Гражданский закон и права личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1981, с. 173—176.

ния и медицинского обслуживания — не новшество. Видимо, более детальная разработка новых понятий, явлений должна изучаться не только наукой гражданского права, но другими отраслями советского права в соответствии с предметом правового регулирования, получая в одних случаях закрепление в нормах права, в других — в нормах морали.

В каких же отношениях находятся в процессе эксперимента больные с лечебно-профилактическим или научно-исследовательским учреждением здравоохранения в этих и т. п. случаях? Отношения по оказанию медицинской помощи и лечению с применением новых методов диагностики и лечения или без таковых не являются властеотношениями либо имущественными, ибо право требовать оказания медицинской помощи и обязанность оказать ее вытекают из закона. Данные отношения опосредствуются нормами права социального обеспечения, выступают одной из разновидностей услуг по медицинской помощи и лечению. Они наступают в общественно необходимых случаях, безвозмездны, то есть эти услуги предоставляются бесплатно, за счет общественных фондов потребления.

В экономической литературе [32] общественные фонды потребления подразделяют на две группы, исходя из их целевого назначения и фактического использования: для совместного удовлетворения потребностей (расходы на просвещение, здравоохранение, амортизацию основных непроизводственных фондов, амортизацию обобществленного жилого фонда) и для нетрудоспособных членов общества (для удовлетворения потребностей постоянно или временно нетрудоспособных, а также на содержание детей).

Данное обстоятельство нередко служит доводом ряду исследователей для обоснования либо самостоятельного существования отношений по поводу медицинского обслуживания и помощи, либо включения их в предмет административного права и т. д. Определение предметной принадлежности отношений по медицинскому обслуживанию и лечению, а равно других отношений, ис-

[32] См.: Ланцев М. С. Социальное обеспечение в СССР: Экономический аспект. М.: Экономика, 1976, с. 29—30; Экономические основы Конституции СССР /Под ред. Е. В. Касимовского. М.: Профиздат, 1979, с. 95—96.

ходя из групповой классификации общественных фондов потребления, представляется неверным по следующим основаниям. Во-первых, предлагая указанную выше классификацию фондов общественного потребления, ученые-экономисты в то же время правильно отмечают, что в социалистическом обществе использование этих фондов, например, при социальном обеспечении граждан, предполагает важную особенность: каждый из видов социального обеспечения включает все формы обеспечения [33]. Иллюстрацией к данному выводу может быть оказание медицинской помощи с одновременной выплатой пособия при временной нетрудоспособности по болезни и в других случаях на все дни болезни или увечья и, как правило, в размере утраченного заработка. Во-вторых, признак бесплатности обеспечения характерен и для выплат и услуг из общественных фондов для нетрудоспособных членов общества — обеспечение пенсиями и пособиями, в том числе семейными, осуществляется не за счет взносов граждан и не за вновь доставляемый живой труд; за счет государства содержатся в домах-интернатах престарелые и инвалиды.

В-третьих, потребность в медицинской помощи возникает не только у временно нетрудоспособных работающих граждан, но также и чаще всего у престарелых и инвалидов, и по своей целевой направленности указанные услуги медицинского характера неразрывно связаны с материальными формами обеспечения при наступлении одних и тех же объективных фактов, закрепленных в законе. Не может отвечать требованиям логического анализа такая жизненная ситуация, при которой отношения по оказанию медицинской помощи либо санаторного обслуживания и лечения одной категории граждан (временно нетрудоспособные или несовершеннолетние члены общества, учащиеся, военнослужащие) регулируются нормами административного права, а те же отношения по медицинскому обслуживанию, лекарственному и санаторному лечению другой категории граждан (постоянно или на длительный период нетрудоспособные, то есть инвалиды и престарелые) относятся к предмету права социального обеспечения.

Следовательно, отношения, связанные с обеспечени-

---

[33] Ланцев М. С. Указ. соч., с. 61.

ем в денежной или натуральной форме (содержание, помощь и обслуживание) временно или постоянно нетрудоспособных, семей, имеющих детей, и престарелых граждан при наступлении известных жизненных обстоятельств, признаваемых социалистическим государством общественно необходимыми для социального обеспечения и обслуживания либо лечения (болезнь, увечье, инвалидность, старость, потеря кормильца, потребность в приобретении квалификации и трудоустройстве у инвалида, содержание в доме-интернате или детском доме, получение путевки для санаторного лечения, содержание и обслуживание детей в детских учреждениях и т. д.), как однородные по своей правовой природе, должны регулироваться нормами одной отрасли — правом социального обеспечения.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТОМ

Л. А. МИЦКЕВИЧ

Транспорт в СССР является одной из важнейших составных частей единого народнохозяйственного комплекса страны, от успешной работы которого во многом зависят развитие промышленности и сельского хозяйства, укрепление обороноспособности страны, решение социальных вопросов. Транспорт оказывает огромное влияние на все стороны общественной жизни.

Коммунистическая партия и Советское правительство в планах развития единого народнохозяйственного комплекса выделяют такие экономические районы и отрасли экономики, темпы развития которых должны опережать темпы развития в целом по стране. Так, в современных условиях решается крупнейшая по своим масштабам социально-экономическая проблема опережающего развития производительных сил Сибири и Дальнего Востока. Возможности освоения природных ресурсов этих районов, создание там территориально-производственных комплексов, решение социальных задач неразрывно связаны со своевременным развитием транспортной сети.

Транспорт является отраслью материального производства с особым характером трудовых процессов и специфической формой продукта производства, полезный эффект которого неотделим от производственного процесса. Результатом перевозки является перемена места нахождения людей и продуктов. К транспорту как отрасли материального производства принято относить в основном магистральный транспорт общего пользования: железнодорожный, морской, речной, воздушный, автомобильный и трубопроводный. Некоторые экономисты в состав магистрального транспорта включают так-

же газопроводный и передачу электроэнергии по проводам. Хотя классификация транспорта еще окончательно не установлена, правильнее на данном этапе развития транспортной системы не относить к магистральному транспорту газопроводы и энергосистемы, так как они осуществляют специфические функции передачи газа и электроэнергии и не являются универсальным видом транспорта [1].

Транспорт в силу своей специфики имеет сложный, отличный от промышленности, механизм хозяйствования. В последние годы партия и правительство уделяют значительное внимание вопросам развития и совершенствования работы всех видов транспорта. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» транспортные министерства разработали конкретные предложения по совершенствованию планирования, усилению роли хозрасчета с учетом отраслевых особенностей деятельности транспортных организаций.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии Л. И. Брежнев специально остановился на работе транспорта: «Учитывая серьезность и масштабы скопившихся на транспорте проблем, мы пришли к выводу, что решить их возможно лишь на основе долговременной комплексной программы» [2]. Программа должна предусмотреть развитие всех видов транспорта. Например, для железных дорог страны, выполняющих более половины всего грузооборота, новая пятилетка будет периодом крупномасштабного строительства и ускоренного технического прогресса, явится важнейшей составной частью долговременной комплексной программы развития транспорта [3].

Основной задачей транспорта является полное и своевременное удовлетворение потребностей народного хо-

---

[1] См.: Шафиркин Б. И. Единая транспортная сеть и взаимодействие различных видов транспорта. М.: Высшая школа, 1977, с. 13.

[2] Брежнев Л. И. Отчет ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Правда, 1981, 24 февр.

[3] Павловский И. Г. Речь на XXVI съезде КПСС. — Правда, 1981, 3 марта.

зяйства и населения в перевозках, повышение эффективности и качества работы транспортной системы.

В выполнении этой задачи важную роль должны сыграть местные органы управления транспортом, все транспортные организации: железные дороги, морские и речные пароходства, управления гражданской авиации и автомобильного транспорта, а также низовые предприятия транспорта: железнодорожные станции и депо, морские и речные суда, объединенные авиаотряды и т. д.[4].

Транспортные хозяйственные организации, по существу, представляют собой объединения, то есть сложные производственно-хозяйственные комплексы, руководство которыми осуществляется управлением во главе с начальником управления, назначаемым на должность и освобождаемым от нее вышестоящим органом. В соответствии с преобладающей точкой зрения органами управления нужно считать не хозяйственные организации в целом, а их администрацию[5]. Следовательно, в качестве местных органов управления транспортом необходимо рассматривать территориальные управления по видам транспорта и администрацию низовых транспортных предприятий. В то же время транспортные организации в целом могут быть участниками управленческих отношений.

Управление всеми видами транспорта основано на тех же принципах, что и управление другими отраслями народного хозяйства. Это принципы руководящей роли КПСС, демократического централизма, плановости, социалистической законности, участия трудящихся в управлении, равноправия национальностей. Вместе с тем управление транспортом имеет ряд специфических особенностей, к которым относятся особые формы планирования, особый режим труда и дисциплины, специальная система мероприятий по обеспечению безопасности на транспорте и др.

Весьма разнообразно в управлении транспортом проявляется принцип демократического централизма, что находит выражение в значительной централизации сис-

---

[4] В силу особой специфики органы управления трубопроводным транспортом в данной работе не рассматриваются.

[5] См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978, с. 177.

темы органов управления некоторыми видами транспорта. Наиболее централизованным является управление железнодорожным, воздушным и морским транспортом, что связано с их огромной государственной значимостью и задачами обеспечения слаженной работы на основе твердой технологической и трудовой дисциплины.

Еще в 1918 г. В. И. Ленин указывал, что «беспрекословное подчинение единой воле для успеха процессов работы... безусловно необходимо. Для железных дорог оно необходимо вдвойне и втройне» [6].

Централизация позволяет эффективнее и экономнее использовать транспортные средства, сокращать нерациональные перевозки, обеспечивать четкое взаимодействие транспортных организаций в перевозочном процессе.

Конкретно централизация в управлении указанными видами транспорта выражается в том, что все органы управления им снизу доверху составляют единую систему и подчиняются руководству только общесоюзных вышестоящих органов, «по отношению к республиканским и местным органам государственной власти и управления выступают как экстерриториальные» [7].

В управлении речным транспортом централизация проводится менее жестко, этот вид транспорта находится в ведении союзных республик и, как правило, в большей степени «привязан» к границам административно-территориальных единиц, что способствует установлению более тесных связей с местными органами власти и управления.

Управление автомобильным транспортом основано на принципе «двойного подчинения». Краевые (областные) управления автомобильного транспорта находятся в подчинении республиканских министерств, а на местах подчиняются соответствующим Советам и их исполнительным комитетам.

Организация управления транспортными подотраслями строится на территориально-производственных и функциональных началах. Так, аппарат некоторых

---

[6] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 200.

[7] Алехин А. П. Управление железнодорожным транспортом СССР. М., Изд-во МГУ, 1963, с. 8.

структурных подразделений рассчитан на управление группами железных дорог, объединенных определенной территорией. Примером отраслевых подразделений может быть служба судового хозяйства речного пароходства, функциональные отделы являются в основном типовыми для большинства видов транспорта: планово-экономический, отдел материально-технического снабжения и т. п.

Вся система управления транспортом построена на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности. Наиболее централизованным отраслям соответствует более строгое проведение единоначалия, связанного с персональной ответственностью перед вышестоящим руководством.

Демократический централизм предполагает четкое разграничение компетенции вышестоящих и нижестоящих органов управления транспортом, что должно найти закрепление в нормативных актах. Как составная часть системы государственных органов управления местные органы управления транспортом действуют на основании и во исполнение законов, указов, постановлений правительства, актов вышестоящих органов управления. Значительную роль в правовом регулировании деятельности транспорта играют такие акты, как Устав железных дорог Союза ССР [8], Устав внутреннего водного транспорта Союза ССР [9], Воздушный кодекс Союза ССР [10], Кодекс торгового мореплавания Союза ССР [11], Уставы автомобильного транспорта союзных республик [12]. В каждой подотрасли существуют уставы о дисциплине, различные правила и инструкции. Транспортные организации действуют на основе уставов или положений о них, утверждаемых вышестоящими органами. На транспортные организации распространяется Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, особенности применения которого к ним устанавливаются правительствами союзных республик в отношении транспортных организаций республиканского и местного подчинения и соответствую-

[8] См.: СП СССР, 1964, № 5, ст. 36.
[9] См.: УВВТ СССР. Речной транспорт, 1955.
[10] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1961, № 52.
[11] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 39.
[12] См.: СП РСФСР, 1969, № 2—3, ст. 8.

щими министерствами СССР — в отношении подведомственных им организаций.

Транспортные организации действуют на началах хозрасчета, имеют уставные и иные фонды, балансы по видам деятельности. Они выступают как единые, но сложные предприятия-перевозчики, осуществляют от их имени гражданско-правовые полномочия и административно-правовые полномочия по управлению подчиненными линейными предприятиями и подразделениями.

Основными задачами местных органов управления транспортом являются: обеспечение выполнения установленных планов перевозки грузов и пассажиров, обеспечение безопасности движения, разработка мероприятий по усилению провозной и пропускной способности, комплексному развитию хозяйства, осуществление мероприятий по рационализации транспортных связей и перевозок, повышение технического уровня всех отраслей подведомственного хозяйства и др. Решение указанных задач связано с осуществлением многообразных функций по планированию, материально-техническому снабжению, финансированию, организации труда, учета и отчетности, подбору, расстановке и воспитанию кадров и т. д.

Непосредственно функции по управлению транспортным процессом осуществляют структурные подразделения местных органов управления транспортом. Организационная структура органа управления, понимаемая как состав и соподчиненность взаимосвязанных служб, отделов и других звеньев, выполняющих различные функции, в конечном счете определяется содержанием управленческой деятельности, то есть зависит от функций управления транспортным процессом. От степени соответствия организационной структуры содержанию деятельности зависит эффективность работы органов управления транспортом.

Местные органы управления транспортом возглавляются начальником, при котором, как правило, действует технико-экономический совет. Начальник и его заместители управляют транспортным процессом с помощью отраслевых и функциональных подразделений — служб и отделов. Отраслевые службы осуществляют функции планирования и контроля за выполнением утвержденных планов, технического руководства подве-

домственным хозяйством, внедрения новейших достижений науки и техники и др. Помимо отраслевых служб и функциональных отделов (планово-экономического, отдела кадров, юридического и т. п.) в составе данных органов имеются обслуживающие отделы, службы и сектора. С особенностями транспорта как отрасли связано наличие структурных подразделений, осуществляющих надзор за безопасностью и техническим состоянием транспортных средств. С этими же особенностями связано наделение определенных должностных лиц на транспорте административно-властными полномочиями.

Организационная структура местных органов управления транспортом, будучи обусловлена содержанием их управленческой деятельности, не может не изменяться вслед за изменением функций управления транспортом. Возникновение новых функций ведет к появлению новых структурных образований либо к расширению компетенции существующих. На XXVI съезде КПСС было отмечено, что «совершенствование организационных структур управления не терпит косности. Нельзя приспосабливать живой, развивающийся организм управления хозяйством к устоявшимся, привычным формам. Наоборот, формы должны приводиться в соответствие с изменяющимися хозяйственными задачами» [13].

В докладе Н. А. Тихонова «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» говорилось о необходимости совершенствования организации перевозочного процесса и управления им, остро был поставлен вопрос об улучшении координации всех видов транспорта и взаимодействии их с другими отраслями народного хозяйства страны [14]. Эти задачи непосредственно связаны с развитием всех сторон управленческого процесса, с совершенствованием структуры и деятельности местных органов управления транспортом.

---

[13] Брежнев Л. И. Отчет ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. — Правда, 1981, 24 февр.

[14] См.: Правда, 1981, 5 марта.

К ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕКТЕ УПРАВЛЕНИЯ

А. С. БОГОДУХОВ

Процесс управления в социальных системах проистекает по определенному циклу. Простейшие варианты цикла управления следующие [1]: субъект управления дает сигнал управления → исполнителю, который, выполняя команду, совершает определенные действия, направленные на → средства и предметы труда, информирует о выполнении. Процесс управления закончен. По своей структуре это однозвенная система управления.

Субъект дает сигнал → первому исполнителю, этот → → второму исполнителю, второй → третьему... и так, пока не будет выполнена цель идеи управления. Это многозвенная система управления.

Здесь взяты элементарные случаи управленческого процесса. Но уже из этих примеров видно, что управляющий импульс субъекта управления непосредственно обращен к человеку, последний же может воздействовать как на самого себя, так и на самые различные предметы и явления окружающего мира. Вот почему создается ложное впечатление, будто цикл процесса управления начинается с человека и заканчивается в одном случае человеком, в другом — какими-либо предметами или явлениями. Это, на наш взгляд, привело представителей различных наук в вопросе об объекте управления к методологической ошибке, а именно: одни авторы считают, что объектом управления является человек, его объединения, другие — материальные, духовные блага, третьи — совокупность разнопорядковых явлений. «...че-

[1] См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. Наука, 1972, с. 8—15; Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1973, с. 235—251.

ловек не только управляет, но и управляется, он является и объектом управления»[2], — пишет В. Г. Афанасьев.

«...Люди всегда остаются главным объектом государственного управления»[3], — подчеркивает М. И. Пискотин. И далее: «...Объектом государственного управления являются не только люди, их поведение, но и территория, ресурсы, техника»[4]. Художественное творчество..., — пишет Ж. Вычкова (Болгария), — включается в процесс социальной жизни и вследствие этого оказывается объектом управления»[5]. «Учитывая основные сферы социальной деятельности, можно управляемые объекты подразделить на ...экономические, социально-политические и духовные»[6], — указывает Г. В. Атаманчук.

Такой разнобой в вопросе об объекте приводит к смешению понятий, путанице, уводит от эффективности исследования. Вот что, например, пишут некоторые экономисты об объекте управления: «В качестве объкетов управления могут выступать вещи, люди, а также определенные процессы (естественные производственные и иные). Управление людьми осуществляется путем воздействия на отдельных лиц или на коллективы трудящихся, т. е. на конкретные предприятия, организации, отрасли хозяйства, сферы деятельности... всю экономику или общество в целом. Объектом управления могут служить также определенные ресурсы (природные, материальные, трудовые, финансовые и иные), а также экономический, научно-технический и иной потенциал страны, отрасли хозяйства или предприятия»[7]. Из этих высказываний вытекает, что в объективном мире, по существу, нет вещей и явлений, которые не могут быть включены в объекты управления. С таким положением мы согласиться не можем. Формирование новых обще-

---

[2] Афнасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977, с. 192—199.

[3] Пискотин М. И. Об объекте и содержании социалистического государственного управления. — Советское государство и право, 1979, № 12, с. 21.

[4] Там же.

[5] Научное управление обществом. Мысль, 1975, с. 210.

[6] Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Юрид. лит., 1975, с. 30.

[7] Основы научного управления социалистической экономикой.— Мысль, 1977, с. 7.

ственно-экономических формаций происходит прежде всего в силу действия объективных закономерностей общества. В этом смысле мена формаций выступает как естественноисторический процесс[8]. Если бы двигателем развития общества были только эти, имманентно присущие ему законы, то все шло бы естественным (эволюционным) путем и необходимость в управлении отпала бы. Развитие человечества уподобилось бы развитию других биологических систем. Но марксизм-ленинизм доказал, что его развитие идет скачкообразно, а смена формаций, т. е. наиболее важных процессов управления социальной системой, когда она от количества переходит к новому качеству, совершается не эволюционным, а революционным путем. Двигателем же революции являются идеи прогрессивных мыслителей, передового класса общества. Когда объективные предпосылки, условия для замены одной формации другой созрели, субъективный фактор, деятельность передовых классов, партий, организаций приобретает решающее значение[9]. Для управления революцией и дальнейшим развитием общества этот субъективный фактор — основа, причина, импульс, без которого само управление немыслимо. Революционные идеи, как известно, обращены к человеку. Только он может воспринять и переработать идею, практически ее реализовать. Создается, как указывалось, ложное представление, что объектом революционных идей являются люди. Однако социальные революции имеют цель замены одной общественно-экономической формации другой. А что есть формация? Совокупность определенных общественных отношений. Именно они составляют ее суть, хотя основа формации — базис. Без них нет социального общества, следовательно, самой формации. Вот почему объектом управления революционных идей является не человек, а общественные отношения. Действительно, в результате революции в нашем государстве изменились отношения собственности, классов, социальных групп, распределения материальных благ, т. е. надстроечные отношения. Таким образом, когда речь идет об управляющем воздействии, ставится

---

[8] Афанасьев В. Г. Динамика социальных систем. — Коммунист, 1980, № 5, с. 63—64.

[9] Там же.

цель изменить не самого человека, а его общественное сознание, которое вне связи с общественными отношениями не может существовать.

С другой стороны, в революционной идее нет команды конкретным индивидуумам, но есть команды различным социальным группам, т. е. подсистемам общества, которые сами есть суть общественные отношения, что также подтверждает наш вывод. Можно сколько угодно воздействовать на отдельного человека или коллектив, можно изменить их мировоззрение, но если они не внесут существующие коррективы в свои отношения с окружающей средой (с людьми, коллективами, обществом), т. е. не изменят те или иные общественные отношения, цель управления не будет достигнута. Можно сказать, что, дойдя до человека, коллектива или общества в целом, управленческий импульс закладывает в них и через них программу развития общественных отношений. Акт же управления совершается только тогда, когда складываются новые, предусмотренные управленческой идеей, общественные отношения. Иначе и быть не может, ибо сам человек как часть социальной системы суть общественные отношения. «Сущность человека не есть абстракт, присущий отдельному индивиду. В своей действительности она есть совокупность всех общественных отношений»[10]. Примечательно, что К. Маркс указывает здесь на «совокупность всех» отношений. Следовательно, без какой-либо их части человек теряет качество компонента социальной системы. Вот почему, в частности, и вопросы управления должны решаться с учетом всего комплекса общественных отношений.

Что касается экономики (средств производства, процессов производства, разделения труда, распределения материальных благ), то и здесь объектами управления являются общественные отношения.

Так, когда советское государство устанавливает общенародное право собственности на землю, недра и т. п., то это управляющее воздействие реализуется не на землю и недра, а на отношения людей по поводу пользования этими предметами, т. е. на общественные

---

[10] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3, с. 3.

отношения. Однако принятие решений (в том числе законов) в сфере землепользования и охраны недр создает иллюзию управления земельным фондом или недрами.

В любой формации не может быть чисто производственных (экономических), чисто духовных (идеологических), или сугубо социальных отношений. Каждое общественное отношение в той или иной мере всегда включает компоненты материального, духовного, социально-политического характера. Компоненты неразрывно взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга, и только в совокупности, проявляясь в общественных отношениях, как доказал марксизм-ленинизм, они образуют именно данную социальную систему. Все природные, материальные, людские, духовные ресурсы общества лишь количество ее составляющих. Качество же формации составляют общественные отношения, которые и связывают в единый социальный организм все его компоненты. Нет экономики внесоциальной, вне идеологии, вне политики, и наоборот. Сущность способа производства формации как социального организма определяют общественные отношения, а не производительные силы, которые могут, например, быть идентичными при социализме и капитализме. Значит, осуществляя социалистическое управление экономикой, мы решаем задачу: как должны строиться при социализме общественные отношения по поводу трех форм социалистической собственности и личной, это производственные отношения, это отношения планирования, хозрасчета, добросовестного отношения к труду, взаимопомощи, НТР, НТП, распределения материальных благ и потребления. И хотя, кажется, речь идет здесь об экономических категориях, все это одновременно и социально-политические проблемы. Например, установление общественной собственности на орудия и средства производства — один из главных политических вопросов марксистско-ленинской теории. Вопросы распределения материальных благ — также важная социально-политическая проблема.

Таким образом, в какой бы сфере ни осуществлялось управление, оно включает в себя элементы экономического, политического, идеологического характера, ибо управление социально. Это справедливо и потому,

что все элементы надстройки суть производные базиса, а базис общества не мыслим без надстройки, они пронизывают друг друга везде, всюду и постоянно.

Вот почему методологически неверно разделять управление на экономическое, политическое, социальное и т. д., как это делают отдельные авторы [11]. Если мы будем говорить только об экономической сущности явления и считать объектами управления, например, землю, недра, территорию, промышленность, сельское хозяйство и т. п., то процессы, происходящие в сфере материального производства, в любом обществе будут сводиться к некоторым общим моментам. Это будет означать, что различные общественно-экономические формации отличаются друг от друга только уровнем развития производительных сил, коренные же экономические различия затушевываются.

Представляется, с позиций управления можно говорить об управлении общественными отношениями в области экономики, отдельных ее отраслей, политики и т. д. А каждое общественное отношение, как было показано, содержит элементы как материального, так и духовного характера.

После создания новой общественно-экономической формации она обретает относительную устойчивость. В ней сохраняются ее основы, ее структуры, экономическая, идеологическая сущность и т. д., но процесс управления продолжается. Наше общество, например, продолжает реализацию марксистско-ленинских идей построения коммунизма и главным по-прежнему остается создание новых и совершенствование существующих общественных отношений. Поэтому управление в нашем обществе есть процесс реализации марксистско-ленинских идей. Очевидно, и при коммунизме эта главная цель управления останется. Таким образом, управление — это беспрерывный процесс воздействия управленческих идей на общественные отношения с целью поддержания оптимального уровня развития общественно-экономической формации. Этот процесс — часть материального мира, он социален, ибо возник вместе с человеческим обществом. Управление есть необходимое ус-

[11] Дейнеко О. А. Методологические проблемы науки управления производством. — Наука, 1970, с. 27—35.

ловие существования всех формаций. Будучи явлением социальным, управление, как и в целом социальное общество, развивается по восходящей линии, т. е. совершенствуется, что подтверждается исторической сменой формаций, каждая из которых прогрессивнее предыдущей. Постановка управления на научную основу в социалистическом обществе — главное направление его совершенствования.

Изложенное выше не означает, что поскольку все общественные отношения включают элементы идеологического, политического, экономического и иного характера, постольку между ними нет разницы и мы не должны различать сферы (подсистемы) управления. В том или ином общественном отношении всегда преобладают или элементы экономического, или элементы духовного (идеологического), или элементы политического характера [12], хотя, по нашему мнению, это лишь субъективное восприятие. Именно опираясь на это, отдельные ученые проводят классификации объектов и сфер управления, подобные приведенным выше. И дело не только в том, что они проводят грань между управлением экономикой и управлением политикой, а в том, что при этом они не учитывают того, что в материальном производстве политики не меньше, чем экономики, и наоборот, и что научное управление экономикой невозможно без одновременного управления политикой, социальными процессами и т. д. В зависимости от критерия, положенного в основу классификации, вполне допустимо, например, различать управление общественными отношениями в области народного хозяйства, социально-культурной, административно-политической и других сферах общества.

Отсюда следует, что управление как материальное явление присуще только социальным системам, имеет цель создания, изменения или иного воздействия на общественные отношения. И только общественные отношения могут быть объектами управления независимо от того, на какую сферу жизни и деятельности об-

---

[12] Например, между начальником цеха и подчиненным, кажется, преобладают отношения «производственные». Однако, с другой стороны, между ними существует масса других — социальных, политических, этических, общечеловеческих... отношений.

щества оно направлено. Главное заключается в том, чтобы мы всегда видели, что, например, за отношениями материального производства скрываются глубокие политические, социологические и другие отношения, и что рассмотрение их в отрыве друг от друга будет приводить к новым ошибкам и упущениям. Поэтому нам представляется, что при разработке проблем управления любой сферой необходимо прежде всего ставить задачу: как изменить или совершенствовать общественные отношения к ней. Это позволит более конкретно, целеустремленно и комплексно решать все вопросы управления.

СОДЕРЖАНИЕ

И. В. Федоров. Законодательство о хозяйственных договорах как правовое средство управления экономикой СССР 3

В. М. Чернов. Условия о комплектности в договорах поставки 16

Л. И. Шевченко. Роль плановых актов в формировании договорных обязательств по поставкам продукции . . 25

Р. П. Мананкова. О понятии специального правового статуса (модуса) 34

Е. Л. Невзгодина. Объект гражданского правоотношения 40

А. Е. Косенко. К вопросу о характере гражданско-правовой ответственности родителей и их детей, причинивших вред в возрасте от 15 до 18 лет 52

В. Н. Скобелкин. Нормы организационного характера в советском трудовом праве 60

Г. Я. Клименко. Договор контрактации плодоовощной продукции в системе правового регулирования товарооборота между промышленностью и сельским хозяйством . 66

Ф. Х. Адиханов. Платность природопользования . . 77

Н. И. Анушенко. Классификация обязанностей администрации предприятий, учреждений, организаций по имущественному признаку 83

В. А. Нудненко. О понятии «колхозный двор» . . . 91

Н. Ф. Влавацкая. Сочетание отраслевого и территориального принципов в деятельности исполкомов местных Советов народных депутатов 96

В. Н. Щеглов. Иск и его элементы 112

В. Н. Протасов. К исследованию гражданского процесса как системы 123

В. К. Субботенко. К вопросу о предметной принадлежности отношений по оказанию медицинской помощи и лечению в СССР 133

Л. А. Мицкевич. Правовое положение местных органов управления транспортом 152

А. С. Богодухов. К вопросу об объекте управления . 159

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ

ИБ 880

Редактор **В. А. Малаховская**
Технический редактор **Г. Н. Гридина**
Корректор **М. И. Сваровская**

Сдано в набор 10.02.82 г. Подписано к печати 25.05.82 г. К302071. Формат 84×108$^{1}/_{32}$. Бумага типографская № 3. Литературная гарнитура. Высокая печать. П. л. 5,25; уч.-изд. л. 8; усл. п. л. 8.82. Тираж 500 экз. Заказ 466. Цена 1 р. 20 к.

Издательство ТГУ, 634010, Томск, пр. Ленина, 36.
Тип. «Красн. рабочий», г. Красноярск, пр. Мира, 91.

1 р. 20 к.

1-485168

Томский госуниверситет 1878
Научная библиотека 00362317